



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

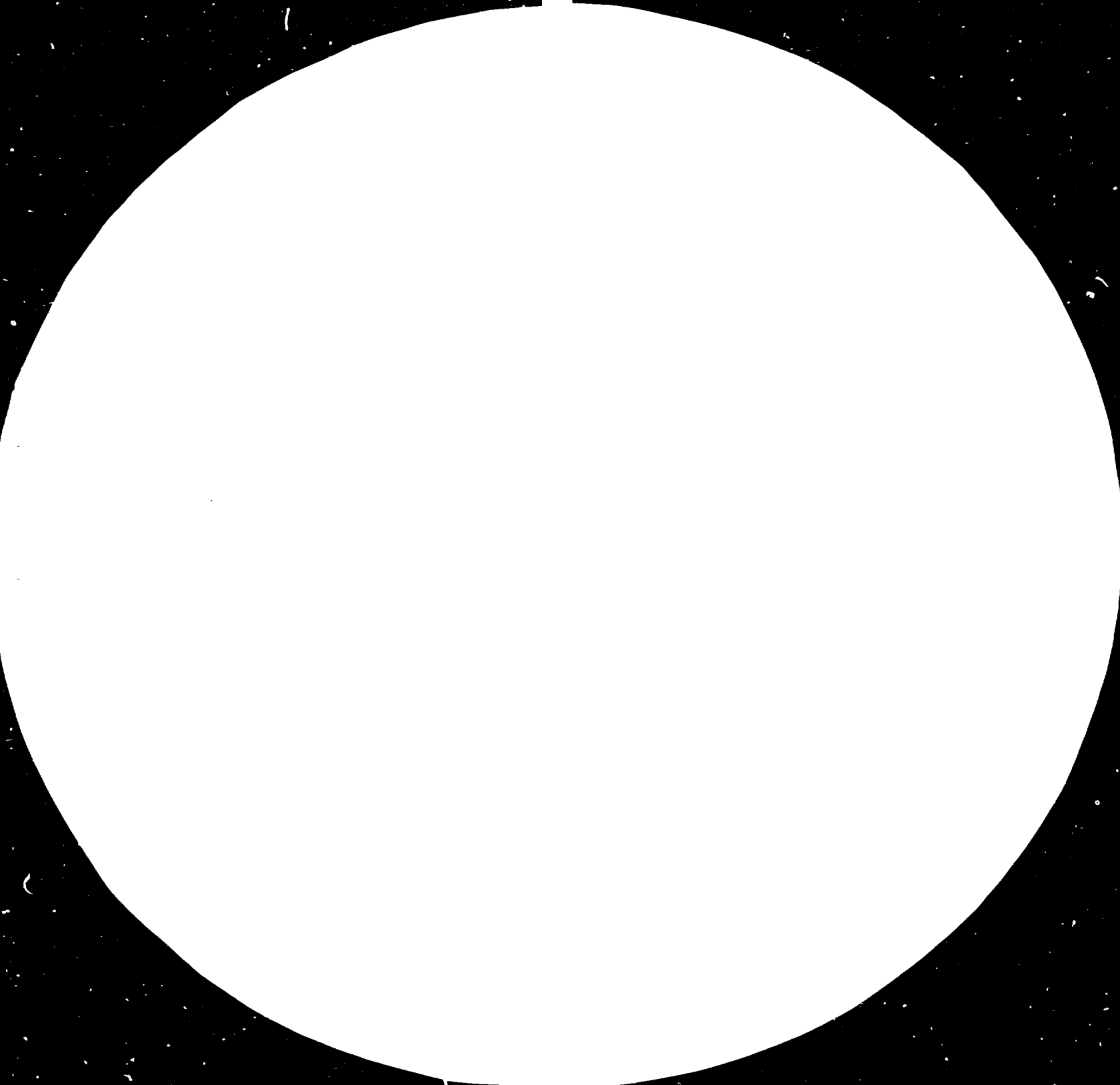
FAIR USE POLICY

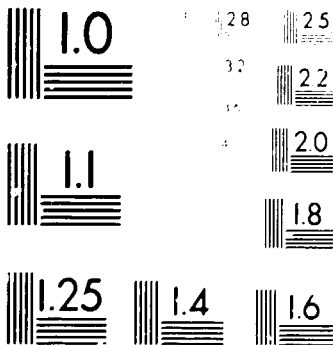
Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org





MICROCOPY RESOLUTION TEST CHART

NATIONAL BUREAU OF STANDARDS-1963-A
 NATIONAL BUREAU OF STANDARDS-1963-A
 NATIONAL BUREAU OF STANDARDS-1963-A

ACTIVIDADES

09852-S

DE BANCA

PARA EL DESARROLLO

EN EL

DECENIO DE

1980



NACIONES UNIDAS

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL
Viena

**ACTIVIDADES DE BANCA
PARA EL DESARROLLO EN
EL DECENIO DE 1980**

*Selección de ponencias y deliberaciones
del Simposio ONUDI/Banco Mundial,
Zurich, junio 1979*



NACIONES UNIDAS
Nueva York, 1984

La descripción y clasificación de países y territorios del presente estudio y la disposición de los datos que contiene no entrañan, de parte de la secretaria de la ONUDI, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de las fronteras o límites, o de su sistema económico o grado de desarrollo.

Las opiniones expresadas en artículos firmados son las de sus autores y no reflejan necesariamente las de la secretaria de la ONUDI.

ID/248

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.80.II.B.3

Precio: 01300 P

INDICE

	<i>Página</i>
Prólogo del <i>Dr. Abd-El Rahman Khane</i> , Director Ejecutivo de la ONUDI ...	1
Palabras de bienvenida en nombre del Banco Mundial (Extracto) <i>David L. Gordon</i> , Director, Departamento de Desarrollo y Financiación Industriales, Banco Mundial	5
Palabras de bienvenida en nombre del país huésped (Extracto) <i>Klaus Jacobi</i> , representante del Gobierno de Suiza	7

Parte I

INTERRELACIONES DE LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL CON LAS ACTIVIDADES DE BANCA PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL

A. SESIONES PLENARIAS

Problemas principales que pueden presentarse a los bancos de desarrollo industrial en el decenio de 1980 <i>Olivier Giscard d'Estaing</i>	11
Principales elementos de la política oficial que afectan a los bancos de desarrollo <i>Cesar Virata</i>	17
Relaciones institucionales entre los gobiernos y los bancos de desarrollo <i>J. S. Raj</i>	20
Relaciones e interacciones en una economía de planificación centralizada <i>B. Belghoula</i>	27
Apoyo nacional e internacional a los bancos de desarrollo <i>B. Knapp</i>	33

B. GRUPOS DE TRABAJO

<i>Grupo 1—Relaciones sector público/bancos de desarrollo en países en desarrollo semiindustrializados</i>	
Relaciones sector público/bancos de desarrollo en países en desarrollo semiindustrializados <i>H. F. G. Leembruggen</i>	37
Relaciones sector público/bancos de desarrollo en países en desarrollo semiindustrializados <i>L. R. Almeida Durán</i>	41
Relaciones sector público/bancos de desarrollo en países en desarrollo semiindustrializados <i>Sung Sang Park</i>	47
Resumen de las deliberaciones	51
<i>Grupo 2—Relaciones sector público/bancos de desarrollo en países de industrialización incipiente</i>	
Relaciones sector público/bancos de desarrollo en países de indus- trialización incipiente <i>G. F. Mhowe</i>	53

	<i>Página</i>
Relaciones sector público/bancos de desarrollo en países de industrialización incipiente	
<i>Obeng-Ansong</i>	60
Relaciones sector público/bancos de desarrollo en países de industrialización incipiente	
<i>G. Rayner</i>	62
Resumen de las deliberaciones	65
 <i>Grupo 3-Relaciones sector público/bancos de desarrollo en países con economía de planificación centralizada</i>	
Relaciones sector público/bancos de desarrollo en países con economía de planificación centralizada	
<i>M. Radosavjevic</i>	66
Relaciones sector público/bancos de desarrollo en países con economía de planificación centralizada	
<i>A. Olteanu</i>	69
Relaciones sector público/bancos de desarrollo en países con economía de planificación centralizada	
<i>Secretaría de la ONUDI</i>	72
Resumen de las deliberaciones	77
 <i>Grupo 4-Opciones tecnológicas y fuentes de información para los bancos de desarrollo</i>	
Opciones tecnológicas y fuentes de información para los bancos de desarrollo	
<i>J. C. Caruana</i>	79
Opciones tecnológicas y fuentes de información para los bancos de desarrollo	
<i>Secretaría de la ONUDI</i>	82
Opciones tecnológicas y fuentes de información para los bancos de desarrollo	
<i>S. bin Tan Sri Data Osman</i>	84
Resumen de las deliberaciones	88
 <i>Grupo 5-El redespigie industrial y la función de los bancos de desarrollo</i>	
El redespigie industrial y la función de los bancos de desarrollo	
<i>J. Leech</i>	91
El redespigie industrial y la función de los bancos de desarrollo	
<i>Secretaría de la ONUDI</i>	94
Resumen de las deliberaciones	98
 <i>Grupo 6-Función de los bancos de desarrollo en el perfeccionamiento de las prácticas de contabilidad y auditoría</i>	
Función de los bancos de desarrollo en el perfeccionamiento de las prácticas de contabilidad y auditoría	
<i>Adolf J. H. Enthoven</i>	100

Parte II

DIVERSIFICACION DE LAS ACTIVIDADES DE LOS BANCOS DE DESARROLLO

	<i>Página</i>
A. SESIONES PLENARIAS	
Determinación, preparación y promoción de proyectos <i>Baldev Pasricha</i>	109
Instituciones de financiación del desarrollo y banca de finalidad múltiple <i>P. Mistry</i>	113
Métodos no convencionales de financiación <i>R. W. Richardson</i>	120
Financiación de las exportaciones de países en desarrollo <i>Helmut H. Haschek</i>	124
B. GRUPOS DE TRABAJO	
<i>Grupo 1--Identificación, preparación y promoción de proyectos</i>	
Identificación, preparación y promoción de proyectos <i>O. Eroguz</i>	131
Identificación de proyectos como primer paso hacia la promoción e innovación en esta materia <i>J. Gatuíria</i>	133
Identificación, preparación y promoción de proyectos: una vía de comportamiento innovador <i>Victor S. Barrios</i>	135
Bancos de desarrollo y promoción de proyectos <i>S. S. Nadkarni</i>	138
Resumen de las deliberaciones	141
<i>Grupo 2--Financiación de empresas pequeñas</i>	
Financiación de empresas pequeñas <i>G. A. Lavigneur</i>	143
Financiación de empresas pequeñas <i>V. S. Raghavan</i>	146
Asistencia a pequeñas empresas: el concepto de proyecto integrado <i>Ernst Löschner</i>	149
Financiación de industrias pequeñas en Filipinas <i>Rodolfo D. Manalo</i>	153
Resumen de las deliberaciones	157
<i>Grupo 4--Supervisión y seguimiento de proyectos</i>	
Supervisión y seguimiento de proyectos <i>I. Simba</i>	159
Supervisión y seguimiento de proyectos <i>D. O. Gupta</i>	160
Control y seguimiento de proyectos en los bancos de desarrollo <i>L. Báez</i>	161
Supervisión y seguimiento de proyectos <i>M. R. B. Punja</i>	166
Resumen de las deliberaciones	169

	<i>Página</i>
<i>Grupo 5—Autoevaluación operacional e institucional</i>	
Autoevaluación institucional de los bancos de desarrollo en ambientes cambiantes	
<i>T. Y. Hahm</i>	171
Manera como el desarrollo del sector industrial modifica los objetivos y estrategias de los bancos de desarrollo	
<i>Harry M. Osha</i>	174
Supervisión y evaluación de proyectos	
<i>G. B. M. Renger</i>	178
FONEI: Un caso de autoevaluación institucional	
<i>J. Villaseñor</i>	181
Resumen de las deliberaciones	183
<i>Grupo 6—Obligaciones sociales de los bancos de desarrollo</i>	
Obligaciones sociales de los bancos nacionales de desarrollo	
<i>I. Shihata</i>	185
Obligaciones sociales de los bancos de desarrollo	
<i>S. A. Dave</i>	189
Obligaciones sociales del Banco de Desarrollo Industrial de la Costa de Marfil	
<i>A. Diby</i>	192
Repercusión social de las actividades del Banco de Desarrollo Industrial de Egipto	
<i>A. H. Kabodan</i>	194
Resumen de las deliberaciones	196

Parte III

SESIONES PLENARIAS SOBRE MOVILIZACION DE RECURSOS FINANCIEROS

Los bancos de desarrollo y la movilización de los recursos financieros internos	
<i>Vicente R. Jayme</i>	201
Movilización de recursos financieros	
<i>W. Tennekoon</i>	209
Movilización de recursos financieros	
<i>E. Keller</i>	213
Observaciones sobre financiación externa de bancos de desarrollo	
<i>A. M. L. B. Large</i>	218
Movilización de recursos financieros externos	
<i>P. Galicia</i>	223
Observaciones sobre la movilización de recursos financieros internos	
<i>W. D. Melzer</i>	226
Movilización de recursos financieros: resumen	
<i>Secretaría de la ONUDI</i>	229
Movilización de recursos financieros por los bancos suizos	
<i>R. E. Gut</i>	231

Parte IV

REUNION PLENARIA SOBRE ACTIVIDADES Y PERSPECTIVAS DE LAS ASOCIACIONES REGIONALES DE BANCOS DE DESARROLLO

Actividades y perspectivas de las asociaciones regionales de bancos de desarrollo: introducción	
<i>Ricardo Palma-Valderrama</i>	237
Actividades y perspectivas de la Asociación de Instituciones Africanas de Financiación del Desarrollo	
<i>Moncef Maoui</i>	239
Actividades y perspectivas de las asociaciones regionales de bancos de desarrollo	
<i>J. A. Bellido</i>	243
Temas de acción para el decenio de 1980: un programa para la Asociación de Instituciones de Financiación del Desarrollo en Asia y en el Pacífico	
<i>Vicente R. Jayme</i>	251

Parte V

SESION DE CLAUSURA

Resumen final	
<i>D. L. Gordon</i>	259

Prólogo¹

El papel de las instituciones de financiación industrial en los años venideros es uno de los más decisivos dentro del proceso de desarrollo industrial. Por lo que han realizado hasta la fecha, y lo que se proponen hacer para la financiación industrial en el futuro, hemos contraído una deuda de gratitud para con los banqueros de la financiación industrial, por haber aportado sus ideas y dedicado sus esfuerzos nacionales a la aceleración del desarrollo industrial tanto en sus propios países como en otros.

Es posible que este Simposio se convierta en punto de partida de un nuevo concepto y de nuevas dimensiones de la financiación del desarrollo industrial. Todos los aquí presentes advertimos que la reestructuración de la economía mundial debe, en realidad, coincidir tanto con la reestructuración de la industria mundial como con su financiación.

Al considerar el desafío con que se enfrentan tanto las organizaciones internacionales como las esferas de la financiación internacional al iniciarse el decenio de 1980, es necesario observar desde un principio que el grupo de instituciones aquí representadas no es homogéneo. Las instituciones de financiación del desarrollo industrial asumen muchas formas: organismos de ayuda gubernamentales e internacionales, bancos de desarrollo de propiedad mixta, sociedades de inversión públicas y empresas de inversión privadas, sociedades paraestatales y empresas semicomerciales. A medida que aumenta el número de esas instituciones y crecen las necesidades de financiación de los países en desarrollo, se incrementan las oportunidades de combinar distintos tipos de financiación industrial otorgada por diversos patrocinadores de proyectos. En realidad, algunos de esos arreglos son a menudo, actualmente, la única forma de satisfacer las necesidades financieras; de ahí se deriva el aumento de las empresas mixtas nacionales e internacionales y la cooperación entre instituciones de financiación del desarrollo industrial. Como resultado de ello, la forma de enfocar la financiación ha adquirido un carácter más internacional.

Para el futuro, esperamos una aplicación más difundida de nuevos métodos de financiación industrial, por ejemplo, acuerdos de subcontratación internacional, exportación en condiciones de arrendamiento o con opción a compra, compensación y retrocompra. Esas técnicas bancarias no tradicionales constituirán un nuevo desafío para el banquero industrial; diversificarán el alcance de las actividades bancarias tradicionales para el desarrollo y requerirán una competencia personal considerable para estimar los riesgos y poner en práctica ideas innovadoras.

La mayoría de las instituciones de financiación del desarrollo industrial en los países en desarrollo tiene entre 10 y 20 años de existencia y muchas de las

¹Extracto del discurso de apertura del Director Ejecutivo de la ONUDI.

situadas en países desarrollados sólo cuentan con unos pocos años más. Su importancia en la movilización de los recursos necesarios para invertir en proyectos de desarrollo industrial es indiscutible. Sin embargo, es posible que su eficacia se haya visto reducida por la falta general de información sobre los objetivos de desarrollo y las condiciones de concesión de fondos. Por consiguiente, el tema de la cooperación financiera entre países industrializados y países en desarrollo ha sido objeto de examen en diversos foros sucesivos celebrados a lo largo de varios años. Son pocos, en realidad, los asuntos sobre los cuales se hayan formulado tantas pautas.

Ahora bien, aun cuando al mundo en desarrollo no le falte el deseo de cooperar financieramente con los países industrializados, y por más que múltiples resoluciones del mundo en desarrollo pongan de manifiesto la importancia primordial que tiene el movilizar financiación industrial para su desarrollo económico, lo que ha faltado hasta la fecha es un plan de acción concreto, fundado en el juicio lúcido y la comprensión de las personas encargadas de financiar el desarrollo industrial y de sus asociaciones profesionales.

En diversas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas se ha instado a que se tomen medidas para que los países en desarrollo puedan ubicar e invertir recursos financieros en condiciones aceptables para ellos a fin de llevar a cabo sus programas de industrialización. Para satisfacer la necesidad existente en materia de información básica y comparable sobre las diversas instituciones de financiación del desarrollo industrial, la ONUDI fue la organización a la cual se confió el cometido de diseñar un programa de actividades bancarias para el desarrollo industrial. En virtud de la resolución de la Asamblea General relativa al establecimiento de la ONUDI, una de las funciones de la Organización debía ser la de ayudar a los gobiernos de los países en desarrollo a solicitud de éstos, a obtener financiación externa para proyectos industriales concretos, prestando asesoramiento en la preparación de solicitudes, proporcionando información sobre las condiciones de los diversos organismos financieros y asesorando a éstos con respecto a la solidez técnica y económica de los proyectos para los que se les solicite financiación.

En cumplimiento de este mandato, la labor de la ONUDI en relación con las instituciones de financiación ha sido muy amplia. La Organización ha ejecutado diversos proyectos de asistencia técnica con instituciones de financiación del desarrollo industrial y ha proporcionado capacitación a banqueros del desarrollo industrial en técnicas bancarias modernas. Desde 1970 hasta la fecha, se han celebrado siete reuniones mundiales de banqueros del desarrollo.

Esperamos que este Simposio nos ayude en la elaboración de arreglos financieros e institucionales más modernos y flexibles, y que en él se sugieran condiciones adaptadas a las necesidades del mundo en desarrollo. A las organizaciones internacionales, este Simposio puede indicarles nuevos enfoques para la prestación de asistencia. De manera general, su propósito es contribuir a que la financiación industrial resulte más fácil y más práctica.

Teniendo en cuenta los cambios considerables que ocurren en el mundo entero, los países en desarrollo han tendido a ejercer cada vez mayor control sobre los bancos extranjeros que actúan dentro de sus fronteras; en muchos casos, los han nacionalizado. Por otra parte, muchos bancos han establecido operaciones en el extranjero, tanto en los principales centros financieros como, cuando ha sido posible, en países en desarrollo importantes para ellos desde el punto de vista comercial o financiero. Asimismo, muchas empresas

industriales, clientes de los bancos, se han trasladado por el mundo entero. También ellas necesitan una nueva gama de servicios financieros.

En la mayoría de los grandes centros financieros, por ejemplo, Zurich, también se pide a los bancos internacionales que proporcionen financiación industrial. Los créditos solicitados son ahora tan importantes, que los bancos se ven en la necesidad de mancomunarse para compartir los riesgos, y se están habituando a constituir consorcios internacionales o a concertar entre sí acuerdos de préstamos conjuntos. A su vez, esto requiere de todos nosotros una percepción de las modernas técnicas de financiación del desarrollo industrial.

También hay grandes ventajas resultantes de las inmensas oportunidades de inversión que están surgiendo. El Sistema de Consultas –que es único por reunir el peso de la experiencia práctica adquirida por la industria con los conocimientos necesarios para adoptar las decisiones con que se enfrenta el mundo– ha producido cierta evaluación de las inmensas necesidades del tercer mundo. En reuniones sobre siderurgia, fertilizantes, cuero, aceites vegetales y productos petroquímicos se ha convenido en que, para que se satisfagan las necesidades mundiales, la meta de Lima del 25% no es un ideal sino un imperativo. Se han identificado inversiones por valor de muchos miles de millones de dólares; se están preparando códigos destinados a garantizar un tratamiento justo para todos los copartícipes y contribuir a disipar los temores de riesgos.

En la ONUDI –organización internacional que se ocupa del desarrollo industrial de los países en desarrollo– estamos conscientes de la creciente internacionalización de las actividades bancarias. Por consiguiente, estamos considerando la posibilidad de celebrar una Consulta sobre Financiación Industrial dentro del marco del sistema de consultas industriales, que la Segunda Conferencia General de la ONUDI y la Asamblea General de las Naciones Unidas nos pidieron que iniciásemos. Esta Consulta puede que tenga lugar en 1982, a reserva de decisión definitiva de la Junta de Desarrollo Industrial. Sin embargo, ya se nos ha pedido que hagamos los preparativos necesarios para ella.

A este respecto, debe tenerse presente que:

a) Se requieren recursos financieros considerables para el desarrollo industrial, a fin de alcanzar las metas prescritas en la Declaración y Plan de Acción de Lima. Una estimación moderada de las necesidades de divisas durante el período de seis años que termina en 1985 sería del orden de los 20.000 millones de dólares anuales en términos constantes, en comparación con unos 10.000 millones de dólares anuales durante los últimos años.

b) La industria no es el único sector que requiere financiación adicional; la agricultura, la infraestructura, los transportes, la enseñanza y la sanidad también necesitan un aumento considerable de las inversiones de capital, puesto que la industria misma no puede crecer aislada.

c) La obligación social de las actividades bancarias para el desarrollo es una de las nuevas dimensiones que debe añadirse cuando se considera el volumen general de movilización de financiación para el desarrollo nacional e internacionalmente.

De esta breve enumeración se infiere que la cuestión fundamental es cómo colmar la brecha entre los niveles de necesidades financieras actual y previsto y cómo obtener condiciones adecuadas para financiar proyectos industriales en países en desarrollo.

Debido a la relación muy estrecha existente entre industrialización y actividades bancarias para el desarrollo, prácticamente cada tema del programa de este Simposio presenta considerable interés así para las esferas bancarias de desarrollo industrial como para las organizaciones internacionales. Examinaremos las políticas y prácticas crediticias de una amplia variedad de instituciones financieras, siempre con respecto a los sectores industriales de los países en desarrollo. Seguiremos esas deliberaciones con gran cuidado e informaremos a la Tercera Conferencia General de la ONUDI sobre las opiniones aquí expresadas. Estamos convencidos de que las deliberaciones que seguirán a las sesiones plenarias y las reuniones de grupos aportarán una contribución importante al próximo decenio para el desarrollo y a la promoción de nuevas formas de cooperación financiera internacional.

Abd-El Rahman Khane
Director Ejecutivo de la ONUDI

PALABRAS DE BIENVENIDA EN NOMBRE DEL BANCO MUNDIAL

(Extracto)

David L. Gordon

**Director del Departamento de Desarrollo y Financiación Industriales,
Banco Mundial**

El Banco Mundial está vinculado desde hace casi 30 años a la creación, fortalecimiento y financiación de las instituciones financieras de desarrollo (IFD), lo que significa más de 100 instituciones en 73 países y compromisos financieros brutos de aproximadamente 6.000 millones de dólares. Continuamos proporcionando financiación a la mayoría de ellas a un ritmo actual de casi 1.000 millones de dólares anuales. Sin embargo, nos enorgullece el hecho de que algunas de las instituciones que ayudamos a poner en marcha ya no precisan nuestro apoyo financiero, si bien las seguimos considerando como miembros de la familia, una familia que continúa creciendo con rapidez.

Las IFD han demostrado ser un medio sumamente eficaz para evaluar las necesidades y propuestas de inversión y para asignar recursos, principalmente a la industria, pero también y cada vez más a otros sectores. Estas instituciones permiten administrar con más flexibilidad los fondos suministrados en bloque y lograr una adaptación a las necesidades y cambiantes condiciones locales, que los planes nacionales y la financiación de proyectos internacional a menudo no pueden lograr. Si se utilizan como conducto para la financiación internacional, las IFD ayudan a asegurar la participación de iniciativas locales y a fortalecer los criterios nacionales para adoptar decisiones sobre la utilización de esos fondos externos. También dan a los prestadores o aportantes extranjeros la seguridad de que los recursos proporcionados se utilizarán de manera racional, bajo la supervisión adecuada, para el logro de los objetivos acordados.

Si bien la mayoría de las IFD se han ocupado principalmente de la industria manufacturera, otras líneas de actividad económica están beneficiándose cada vez más con las actividades de estas instituciones: compañías constructoras, turismo, elaboración y venta de productos agrícolas, comercio mayorista y minorista, obras y servicios municipales, etc., en una palabra, toda esfera en que haya necesidad de iniciativa empresarial y de evaluación sistemática de los rendimientos financieros y económicos. No todas estas actividades tienen que tener motivos de lucro. El empleo de subvenciones puede justificarse por razones sociales, pero los costos y rendimientos previstos se pueden cuantificar y ponderar en su conjunto. La disciplina analítica que se aplica en las evaluaciones de las IFD constituye una de sus principales ventajas como instrumentos de directrices públicas.

No obstante, a medida que la misión de las IFD se amplía y diversifica, puede también volverse indefinida y confusa. Las obligaciones en materia de política social pueden parecer contrapuestas a las necesidades de mantener la viabilidad financiera y movilizar recursos de inversión. Las pautas más diversas de financiación y administración de préstamos pueden tener un efecto similar, al incrementar los costos de personal en las etapas iniciales.

Problemas aun más serios se plantean por las fluctuaciones del medio económico sobre las cuales las IFD no ejercen ningún control. La inflación y las fluctuaciones monetarias provocan la erosión de su base de capital, complican su acceso a los mercados de capitales y exponen a grandes riesgos a sus clientes, y finalmente a ellas mismas. Ahora se han hecho más comunes los cambios repentinos en la legislación y política de los gobiernos en materia de inversión, cambios que afectan profundamente a las líneas básicas de estas instituciones y el medio en que deben operar.

La necesidad y las oportunidades para operaciones eficaces de las IFD están, pues, ampliándose enormemente; al mismo tiempo, las condiciones indispensables para su eficaz funcionamiento son cada vez más inciertas. Este dilema, con todas sus ramificaciones, constituye la ocasión para nuestro Simposio.

PALABRAS DE BIENVENIDA EN NOMBRE DEL PAIS HUESPED

(Extracto)

Klaus Jacobi

Delegado del Consejo Federal de Acuerdos Comerciales y Gobernador en nombre de Suiza del Banco Asiático de Desarrollo, el Fondo Africano de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo

La mayoría de los temas del Simposio se concentran en el desarrollo industrial y en cuestiones técnicas relativas a la gestión de los bancos de desarrollo. El conocimiento de las técnicas de gestión y su aplicación es un requisito previo indispensable para el desarrollo de prácticas financieras eficientes. Sin embargo, por importante que sea el aspecto bancario, no se debe perder de vista el objetivo igualmente importante de generar un desarrollo auténtico. Los recursos deben utilizarse de manera equitativa para beneficiar a los sectores más necesitados de la población.

Dada la diversidad de problemas y necesidades de los países del tercer mundo, los instrumentos que se utilicen deben ser adecuados para las diversas limitaciones que obstaculizan el proceso de desarrollo. Por lo tanto, las actividades de banca para el desarrollo deberán ser flexibles, adaptando sus instrumentos y técnicas a las diversas y cambiantes necesidades de sus beneficiarios. Como la gama de actividades varía desde la financiación de proyectos en condiciones sumamente favorables hasta la financiación conjunta o paralela con el sector privado, estas instituciones cubren una amplia esfera. Tal diversidad y flexibilidad de las actividades de banca para el desarrollo constituye el tema central del Simposio.

Mediante el suministro de recursos para inversión en infraestructura, agricultura e industria, los bancos de desarrollo cumplen una importante función de restauración del equilibrio en la estructura de la economía. Una diversificación cada vez mayor hará que las naciones en desarrollo sean menos vulnerables a las perturbaciones económicas internas y externas y les permitirá beneficiarse plenamente de su integración a la economía mundial. Afortunadamente, en los últimos años se ha logrado un progreso considerable en gran número de países en este sentido.

La elección de Zurich como sede del Simposio no es accidental. Cabe recordar que los mercados suizos de capital son una importante fuente de financiación para los bancos de desarrollo.

En los últimos años se ha registrado un aumento considerable de la contribución del mercado suizo de capitales a los bancos de desarrollo y países en desarrollo. En 1978 sólo el Banco Mundial recibió préstamos por 1.700 de

millones de francos suizos, mientras que el Banco Asiático de Desarrollo recibió 180 millones y el Banco Interamericano de Desarrollo, 80 millones. Esta tendencia continuó durante 1979.

Para marzo de 1979, estaban pendientes pagarés y obligaciones de los bancos de desarrollo por un total de 6.000 millones de francos suizos. Esta cifra incluía 3.600 millones del Banco Mundial, 1.300 millones del Banco Europeo de Inversiones, 530 millones del Banco Asiático de Desarrollo y 500 millones del Banco Interamericano de Desarrollo. Además, se otorgaron préstamos por valor de 1.300 millones de francos suizos a varios países en desarrollo.

Los préstamos pedidos al mercado suizo de capitales por los países en desarrollo e instituciones de desarrollo aumentaron, pues, del 24% en 1977 al 28% en 1978.

Las últimas cifras disponibles para 1977 indican que las corrientes netas de capital, -incluidos los créditos para exportaciones así como la inversión privada directa- desde Suiza a los países en desarrollo e instituciones de desarrollo ascendieron a 4.800 millones de francos suizos, lo que equivale al 3,14% del PNB suizo, es decir, una cantidad ligeramente superior a la cifra correspondiente a nuestra asistencia oficial para el desarrollo.

La importancia que da el Gobierno de Suiza a las actividades de banca para el desarrollo no se limita al suministro de fondos por conducto del mercado suizo de capitales a los principales intermediarios financieros. En su calidad de miembro de los bancos regionales de desarrollo, Suiza también participa en la subscripción de acciones de estas instituciones y proporciona recursos en condiciones favorables para préstamos no onerosos. Asimismo, hemos empezado a cooperar con los bancos subregionales de desarrollo así como con los bancos nacionales de desarrollo. Por lo común, estas instituciones están en condiciones especialmente apropiadas para adaptar sus préstamos a las circunstancias locales concretas, haciendo uso del talento y la iniciativa locales. Estas instituciones financieras de desarrollo industrial son instrumentos esenciales que complementan la labor de los bancos de desarrollo más grandes.

Para concluir, quisiera hacerles llegar nuevamente mis mejores deseos y manifestar que espero sinceramente que este Simposio resulte una experiencia provechosa y que la permanencia de ustedes en Suiza sea muy placentera.

Parte I

**INTERRELACIONES DE LA
POLÍTICA GUBERNAMENTAL CON
LAS ACTIVIDADES DE BANCA PARA
EL DESARROLLO INDUSTRIAL**



A. Sesiones plenarias

Problemas principales que pueden presentarse a los bancos de desarrollo industrial en el decenio de 1980

Olivier Giscard d'Estaing

Presidente del Centro Europeo de Cooperación Internacional (CECI)

Los objetivos económicos son claros: alimentar a una población mundial que crece rápidamente; organizar el trabajo de forma que haya empleo y que nadie carezca de los bienes necesarios, reduciendo radicalmente las desigualdades actuales de los niveles de vida; lograr el equilibrio de las balanzas comercial y de pagos de cada Estado; y hacer que cada una de las regiones del mundo disponga de infraestructuras e instalaciones dignas del mundo moderno.

En lo que respecta a la industria, habrá que tener presente el objetivo fijado en el año 1975 por la Declaración y Plan de Acción de Lima en materia de desarrollo industrial y cooperación: elevar la proporción correspondiente a los países en desarrollo en la producción industrial mundial de menos de 10% que es actualmente, a un 25%. Desde un punto de vista aritmético, esto significará:

a) Una tasa anual media de crecimiento industrial del 10% durante 25 años para los países en desarrollo. Así habrán alcanzado para el año 2000 los niveles actuales de producción de los países industrializados;

b) Un crecimiento industrial anual de los países industrializados que se mantendrá a un nivel aceptable de 5%; y

c) Un crecimiento mundial que se mantenga ligeramente por encima del 6%, que es el mínimo necesario para que tal evolución resulte posible.

¿Puede lograrse tal cosa? Ello significa un aumento constante y sustancial de la producción industrial mundial, el cual se justifica por las necesidades de los consumidores y es posible gracias a la productividad y a la tecnología modernas, pero tropieza con grandes obstáculos de carácter material, humano y estructural. Estos obstáculos deben ser objeto de seria reflexión. Las posibles soluciones incluyen, entre otras cosas, el papel fundamental que corresponde a los bancos de desarrollo.

Obstáculos

El principal obstáculo material lo constituye la energía, por su costo elevado y su escasez. La magnitud del problema se observa al proyectar las tasas actuales de crecimiento del consumo (en términos de toneladas equivalentes de petróleo [TEP]):

	1950	1970	2000 (estimación)
Consumo mundial (en miles de millones de TEP).....	1,7	6	14
Consumo por persona (TEP).....	0,7	1,7	2,25

La cifra estimada de 14.000 millones de TEP en el año 2000 es moderada. Corresponde a un crecimiento demográfico y a un aumento del consumo mundial de 3,5% anual (y no de 6%, como se presume en el objetivo de Lima). Tampoco hay mucha seguridad de que sea posible duplicar la producción actual de energía, que se requiere incluso en el caso de esas cifras. Ese solo hecho podría crear una crisis sin precedentes, así como una dramática ampliación de la diferencia de ingreso entre los países productores de petróleo y el resto del mundo. En realidad, si se da rienda suelta al mercado, es decir, si la escasez de la oferta provoca un alza continua y desenfrenada de los precios de venta de petróleo crudo, la economía mundial podría verse enfrentada a una situación apocalíptica.

El segundo obstáculo material se refiere a la disponibilidad de financiación desde el punto de vista del endeudamiento actual y de las posibilidades de ahorro. En términos globales, las cifras son muy elevadas: más de 1.000 millones de francos (es decir, más de 230.000 millones de dólares) en el caso de los países en desarrollo y 200.000 millones de francos (más de 45.000 millones de dólares) en el caso de los países de Europa oriental.

Sin embargo, esa cantidad representa sólo una séptima parte del PNB total combinado de los países en desarrollo; su deuda por habitante es de 37,50 francos, lo que es un nivel tolerable. Esa carga de deuda es igualmente soportable para los países acreedores. Sin embargo, algunos países no podrán afrontar indefinidamente los déficit de balanza de pagos que ocasiona el pago del servicio de la deuda.

El principal problema para los países en desarrollo es, por lo tanto, romper el ciclo, del que no parece posible escapar, que Franklin Root describió como sigue:

«La productividad es baja porque la inversión es baja; la inversión es baja porque el ahorro es insuficiente; el ahorro es insuficiente porque los ingresos son bajos; los ingresos son bajos porque la productividad es baja.»

Otro obstáculo material es la carencia de infraestructuras. El desarrollo industrial requiere infraestructuras modernas, y éstas, a su vez, muy a menudo, una inversión considerable. Es difícil estimar el rendimiento directo a corto plazo de esa inversión, pero una economía en crecimiento no podrá funcionar sin ella.

En este contexto, la infraestructura abarca transportes, telecomunicaciones y los suministros necesarios de energía y de agua.

Los obstáculos humanos incluyen la tradición, los sentimientos nacionalistas y proteccionistas, la carencia de formación profesional y el desconocimiento de las exigencias de la producción industrial. Esto no significa que la industrialización se oponga a la cultura, la religión y las aspiraciones colectivas de índole espiritual y tradicional. Pero sí significa, exigencias adicionales respecto a organización, métodos, horarios y hábitos ordenados de trabajo, a que no todos están acostumbrados. Se trata de limitaciones que, en condiciones de libertad, sólo pueden superarse mediante motivaciones económicas suficientemente poderosas para generar un esfuerzo individual y colectivo en beneficio de la producción y de la productividad.

Cada región, cada nación, posee instituciones establecidas, y las organizaciones internacionales aportan competencia y recursos adicionales. Por lo tanto, puede parecer paradójico calificar a estas instituciones de

obstáculos institucionales al desarrollo, cuando, en realidad, están contribuyendo al mismo.

No obstante, ni su autoridad ni sus recursos pueden garantizar la consecución de los objetivos. Prueba de esto son tanto el actual caos monetario internacional como la ausencia de una política energética mundial. De ello no son responsables esas instituciones, sino los seres humanos, sus tradiciones, el egoísmo colectivo, los temores, la opinión pública. El temor al supranacionalismo, el peso de engorrosas administraciones públicas de carácter nacional o internacional, con el peligro consiguiente de frenar e incluso paralizar iniciativas, así como la dificultad de lograr acuerdos internacionales: todos estos son factores cuyos efectos no se deben subestimar.

Soluciones

Todos estos obstáculos requieren soluciones, las cuales existen. Algunas de ellas pueden y deben provenir de empresas europeas, por una parte, y de instituciones financieras y de crédito multinacionales, por otra.

El Centro Europeo de Cooperación Internacional trata, dentro de sus modestos recursos, de crear condiciones concretas para la ejecución de proyectos en países en desarrollo. Las ideas que se expresan a continuación son resultado de los cuatro años de experiencia del Centro.

El papel de las compañías europeas consiste en participar activamente en el crecimiento de la producción industrial de los países de África, Asia y América Latina. El objetivo no es tanto el de buscar una nueva distribución de la riqueza, como el de contribuir al aumento de su producción.

Si los países más ricos transfirieran el 20% de su consumo por habitante a los países más pobres -lo que sería, a todas luces, impracticable desde los puntos de vista político, económico y social- cambiaría muy poco el consumo de los países más ricos. Si se supone, por ejemplo, un aumento de la producción del 5% en los países industrializados y del 10% en los demás, la tasa de consumo de ambos aumentaría rápidamente y los países más ricos harían efectiva su transferencia en el curso de cinco años.

INDICE DE CONSUMO POR HABITANTE

Grupo de países	Población (porcentaje)	Consumo (porcentaje)	En la actualidad ^a	Después de la transferencia de consumo ^b	Después de 5 años	Después de 10 años
Países más ricos	20	60	3	2,4	3,8	4,9
Otros países	80	40	0,5	0,65	0,88	1,43
Relación	0,25	1,5	6	3,8	4,3	3,4

^a Relación del porcentaje de consumo con respecto al porcentaje de población.

^b Transferencia del 20% del consumo por habitante.

Este crecimiento exigiría una selección cuidadosa de proyectos, una selección de tecnologías que permitieran alcanzar buenas tasas de productividad, y la capacitación acelerada de obreros, capataces, personal superior y personal directivo de las empresas. La experiencia de los países occidentales en estas esferas es útil y transferible.

Nosotros, en Europa, tenemos conciencia de este potencial de crecimiento. Un ejemplo: las necesidades mundiales anuales de cemento aumentarán de 840 millones de toneladas en 1978 a 1.250 millones en 1990, y el 90% de estas nuevas necesidades surgirán fuera de los países industrializados.

Las empresas europeas deben y pueden desempeñar un papel en este esfuerzo, pero éste debe estar sujeto a ciertas condiciones y tener algunas limitaciones.

Las condiciones comprenden un espíritu de cooperación internacional que facilite el desplazamiento de hombres, técnicas, productos y recursos financieros; relaciones administrativas basadas en la confianza y no en la desconfianza; y políticas de los gobiernos interesados que asignen la debida importancia a la necesidad de rendimiento de la inversión y de garantías para ésta.

Las limitaciones incluyen la disponibilidad de recursos humanos y financieros, que varía según el sector, la empresa y el país. Dichos recursos existen en abundancia y todavía están mal aprovechados. Sin embargo, se requieren estudios sectoriales y estudios de viabilidad para poder evaluar los costos y los mercados potenciales a fin de proporcionar orientaciones para los enormes esfuerzos que han de desplegarse.

Las empresas pueden desempeñar esta función sin tratar de dominar los mercados ni de imponer un modelo occidental, que suele adaptarse mal. Deben hacerlo guiadas por un espíritu de solidaridad y desplegando imaginación en su esfuerzo, a fin de tener en cuenta las realidades y tradiciones locales.

Los bancos de desarrollo desempeñan un papel fundamental al contribuir al establecimiento de infraestructuras fundamentales, lo cual el capital privado no está en condiciones de hacer. Ofrecen plazos largos para no agobiar a los Estados con cargas financieras excesivas. Pueden también cumplir otras funciones importantes: establecer arreglos financieros complejos en que se combinen recursos distintos, de origen institucional o nacional; financiar estudios de viabilidad cuyos costos se sufragarán después de ejecutarse los proyectos estudiados; contribuir a los esfuerzos de capacitación profesional; desempeñar un papel promocional mediante su participación en proyectos privados o semipúblicos considerados de carácter prioritario. De este modo, la financiación con cargo a fuentes privadas y públicas, nacionales, extranjeras e internacionales puede darse simultáneamente.

Los gobiernos también tienen un papel que desempeñar, el que podría ser mayor. Es indispensable un gesto decisivo. Se necesita una acción política espectacular a escala mundial para responder a la angustia y a las aspiraciones de los pueblos del mundo. Debe concebirse un nuevo tipo de plan inspirado en los cuatro principios siguientes:

Ayuda masiva, a condición expresa de que se detenga el aumento de los precios de petróleo;

Ayuda material en forma de alimentos y equipo;

Ayuda temporal, a condición de que haya un progreso social acelerado en el país receptor;

Ayuda selectiva: selectiva en su aplicación y multilateral en su origen.

Esa ayuda debe brindarse en gran escala porque si no pasa de determinado umbral crítico resulta ineficaz. Su volumen desempeñará un papel decisivo tanto para el desarrollo posterior de los países receptores como para la efectiva recuperación económica de los países aportantes. La asistencia oficial actual es insuficiente, como lo demuestran los insatisfactorios resultados obtenidos. La nueva asistencia propuesta debe ser, por lo menos, igual a la

asistencia que se brinda en la actualidad: ha de duplicar las sumas que se aportan en el presente y más o menos permitir alcanzar la meta de asistencia oficial del 0,70% del PNB de los países contribuyentes. Una duplicación de la corriente de asistencia representaría una cuantía adicional de 100.000 millones de francos anuales, es decir, menos del 5% de la suma proyectada para inversión en energía. Una reducción del 10% en los gastos militares mundiales, sobre la base de un acuerdo de las principales naciones, bastaría para alcanzar este objetivo.

Se proporcionaría crédito para adquisiciones a fin de permitir la utilización provisional de la asistencia. Este crédito permitiría adquirir suministros cuidadosamente definidos de productos alimenticios para asegurar la supervivencia de los países interesados, y equipo para estimular la creación de nueva riqueza. Siguiendo el saludable ejemplo del Plan Marshall, esta propuesta absorbería el excedente de alimentos y estimularía simultáneamente la producción agrícola y la recuperación de las industrias de bienes de capital en Occidente, contribuyendo de este modo a su actividad industrial en conjunto. No podría volver a justificarse una crítica por desperdicio o utilización inapropiada. Se instituiría la organización sistemática de la previsión de necesidades y de posibilidades de abastecimiento, creando así un nuevo modelo mundial de cooperación y progreso. Este se convertiría en la fuente de una transferencia colosal de tecnologías industriales y agrícolas, y estaría acompañado de un inmenso esfuerzo de capacitación de personal directivo.

El tiempo asignado para esta asistencia podría ser, aproximadamente, de cinco años. El esfuerzo requerido de los Estados contribuyentes tendría así una duración determinada de antemano. La desagradable situación psicológica de los países que reciben asistencia permanentemente se volvería de este modo aceptable por un período limitado de tiempo.

La programación social, de igual duración, incluida en este plan aseguraría que el esfuerzo redundara en beneficio de la población correspondiente. Los salarios y los beneficios sociales aumentarían rápidamente y una nueva legislación social consolidaría este progreso, de manera de producir gradualmente condiciones más humanas de trabajo y bienestar social. La competencia internacional futura se daría en condiciones más razonables y de este modo sería posible progresar hacia una liberalización equitativa y estimulante del comercio.

Lamentablemente, este plan exige el empleo de un criterio selectivo para determinar los países beneficiarios. Los problemas de la pobreza mundial no pueden resolverse en cinco años. Además de los esfuerzos actuales en nombre de los menos favorecidos —que seguirán realizándose— los esfuerzos que aquí se proponen se concentrarían en los países que ofrecieran las perspectivas más prometedoras para la utilización de la asistencia.

Una vez terminado el plan propuesto, los resultados económicos logrados permitirían reexaminar el problema, esta vez en interés de los países más pobres.

Existen en la actualidad cierto número de países, quizá unos veinte, en los que la situación económica y política ofrece un clima con las garantías necesarias para el éxito del plan. Se haría una selección entre los países del Pacto Andino, los países del Asia sudoriental, algunos Estados africanos y los países productores de petróleo. Estos últimos podrían incluirse en este plan al mismo tiempo como aportantes y como beneficiarios. La base para la selección serían criterios objetivos de eficiencia económica, estabilidad política y

progreso social potencialmente rápido, que aseguraran la necesaria concentración del proyecto en objetivos alcanzables. Las etapas subsiguientes responderían a las aspiraciones de otros países, dentro del contexto de un plan que podría continuar hasta el año 2000.

La fuente de esa asistencia sería multilateral, aumentando de ese modo su potencial. La Comunidad Europea podría desempeñar una parte importante en el plan, cuyo alcance sería aun mayor si incluyera a todos los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo. A este grupo podrían incluso unirse otros países que se plegaran a la voluntad política común, orientada hacia el objetivo de ayudar a los países que aspiran a desarrollarse y están cerca de alcanzar esa meta.

Podría crearse un organismo intergubernamental para establecer y administrar el programa. Este organismo trabajaría en estrecha colaboración con organizaciones existentes tales como la OCDE, la Comisión de la Comunidad Económica Europea, la ONUDI y el Banco Mundial, y su subsidiaria, la Corporación Financiera Internacional (CFI).

El ejemplo y apoyo de estas organizaciones multilaterales existentes ayudaría a aplicar el plan rápidamente. Sería conveniente que también representantes del sector privado cooperaran con los representantes de los Estados y las organizaciones internacionales a los fines de estudiar y aplicar el plan.

Al mismo tiempo que se realiza este esfuerzo público, las empresas y sociedades deberían tratar de multiplicar por un factor de diez sus actividades en los continentes africano, asiático y latinoamericano. Esto supone que los gobiernos interesados adopten una actitud favorable. En el caso de los empresarios supone la voluntad de aceptar riesgos, y exige esfuerzos tenaces dirigidos hacia la capacitación y la aplicación de técnicas e inversiones selectivas. Participarían en esta acción las empresas transnacionales y empresas locales existentes o nuevas.

Algunos pueden temer que estos nuevos esfuerzos resulten onerosos. Sin embargo, pueden tener la plena seguridad de que sus economías se beneficiarán al mismo tiempo que su seguridad material y su conciencia moral.

El verdadero problema reside en la esfera de la voluntad política.

Absortos como se encuentran en sus problemas nacionales, ¿habrá suficientes jefes de Estado de países contribuyentes dotados de la visión necesaria para adherirse a este plan? ¿Podrán convencer a la opinión pública de sus respectivos países?

¿Estarán dispuestos los jefes de Estado de los países beneficiarios a asumir los compromisos económicos y sociales que se exigen de ellos? ¿Serán capaces de persuadir a sus poblaciones a cooperar? ¿Darán pruebas de suficiente liberalismo como para hacer posible la aplicación del plan?

Si las autoridades políticas responsables aceptan esta nueva orientación para sus esfuerzos sociales y económicos, se establecerán los mecanismos necesarios y las empresas se comprometerán, definitiva y completamente, a emprender una acción decisiva para la industrialización del mundo.

Principales elementos de la política oficial que afectan a los bancos de desarrollo

Cesar Virata

Ministro de Hacienda de Filipinas

Cuando se observan retrospectivamente los acontecimientos de los últimos cincuenta años, queda claro que el resultado de la relación y la administración coloniales fue el desarrollo de la agricultura de plantaciones, la minería, los sistemas portuarios y ferroviarios, los medios de comunicación, el suministro de agua y las instalaciones de producción de energía. Su financiación estaba a cargo de los gobiernos, consorcios comerciales, instituciones financieras para fines múltiples o bancos comerciales. El grado de desarrollo alcanzado en los distintos países les proporcionó puntos de partida diferentes en el momento de la independencia.

Conscientes de la gran dependencia económica de sus países, los primeros dirigentes nacionales procuraron diversificar la base económica insistiendo, por una parte, en la industrialización y, por otra, en la diversificación de los mercados y de las fuentes de tecnología y de capitales. En esta etapa del proceso de desarrollo se crearon numerosas instituciones: organismos oficiales de desarrollo, bancos centrales o entidades monetarias; se fomentaron los bancos de desarrollo y las empresas privadas y se estableció un mercado de valores.

Después de la independencia se crean también industrias con vistas a la sustitución de importaciones al amparo de licencias de importación, control de cambios, protección aduanera e incentivos fiscales. Los comerciantes y distribuidores tradicionales se transforman en industriales, y las empresas multinacionales ingresan en la economía nacional con industrias de envasado u otras industrias livianas, fundamentalmente con objeto de proteger sus mercados. Como es de prever, esos comerciantes convertidos en industriales necesitan financiación de sus bancos comerciales, a no ser que en esa etapa ya se recurra a los bancos de desarrollo para financiar o garantizar las importaciones de equipo. Las empresas transnacionales se financian por sí mismas o procuran desde un principio encontrar copartícipes locales.

Es ésta una típica concepción del desarrollo orientada hacia el mercado. Ya conocemos los límites de este tipo de industrialización. No obstante, las vinculaciones resultan difíciles de establecer debido a la gran variedad de productos que se montan. Por consiguiente, la integración regresiva de la industria se ve entorpecida, hasta que algunas empresas quiebran debido a la competencia, permitiendo así que otras amplíen su mercado. Asimismo se observa que la creación de industrias con vistas a la sustitución de las importaciones no redundan en un ahorro efectivo de divisas cuando su

crecimiento está condicionado por dispositivos proteccionistas. Debido a esta experiencia, actualmente se atribuye mayor importancia a las empresas manufactureras orientadas hacia la exportación, especialmente, a las que fabrican productos no tradicionales que requieren mucha mano de obra

En el otro extremo del espectro se encuentran las industrias extractivas, que exportan la mayor parte de sus productos en bruto o tras una limitada elaboración. Es imperioso ampliar estas industrias para obtener divisas que se asignarán a las industrias de sustitución de importaciones. En este caso también se ven envueltos los bancos tanto comerciales como de desarrollo, especialmente en empresas financiadas mediante anticipos facilitados por los compradores de productos básicos.

Los países que se encuentran en esta fase de desarrollo deben examinar con detención sus proyectos industriales porque requieren intensas inversiones de capital y conocimientos técnicos de elevado nivel. Los bancos multilaterales, los bancos de exportación e importación y los bancos nacionales de desarrollo también deben actuar en estrecha colaboración en esos grandes proyectos. Por lo general los bancos nacionales facilitan fondos para el capital social y garantías y conceden préstamos en moneda local. En cambio, las fuentes de divisas suelen ser los bancos de exportación e importación o los bancos de desarrollo multilaterales. Sin embargo, basándose en las distintas experiencias adquiridas en el establecimiento de estos tipos de industrias, los países prestan actualmente mayor atención a la planificación de tales proyectos industriales. Por su parte, los bancos de desarrollo deben apoyar esta tendencia para no repetir los errores pasados en materia de inversiones.

En materia de agricultura, se tiende hacia la autosuficiencia en productos alimenticios básicos. Al mismo tiempo, se registra la expansión natural de los cultivos en las plantaciones. La ampliación de la superficie agrícola refleja tanto la presión demográfica, como el hecho de que la explotación forestal permite aprovechar las laderas de las colinas para la agricultura y la ganadería. La reforma agraria es otro aspecto del desarrollo que requiere servicios bancarios, pues tanto los campesinos como los antiguos propietarios de la tierra necesitan orientación sobre inversión en el comercio y la industria para poder transferir sus activos.

Tan pronto como se agotan las tierras agrícolas sin cultivar, surge la agricultura intensiva con todo lo que entraña para mantener una producción regular, esto es, sistemas de regadío y avenamiento, variedades de cultivos de rendimiento elevado, fertilizantes, plaguicidas, equipo para la elaboración y dependencias de almacenamiento. En este caso, también debe recurrirse a la asistencia de los bancos de desarrollo, los que, asimismo, han de financiar proyectos de los movimientos cooperativistas, por ejemplo, sistemas comunes de graneros y de equipo.

En el decenio de 1980, los gobiernos seguirán evaluando permanentemente los aspectos que no han recibido atención, lo que ocasionará una reorientación de los programas. Se asignará mayor importancia a la pequeña y mediana industria relacionada con la agricultura, con otras industrias y con las exportaciones. Es menester dispersar las industrias en las zonas rurales para fomentar el empleo y evitar que la población emigre a las ciudades. El costo de la urbanización es tan elevado, que debe prestarse mayor atención a la ampliación de las oportunidades económicas en las zonas rurales. En este sentido, por ejemplo, los parques industriales son especialmente útiles para las empresas pequeñas y medianas. Por otra parte, deberá ser objeto de un tratamiento análogo la población urbana sin recursos y los desempleados. Las

empresas que requieren poca inversión de capital, como, por ejemplo, las del sector de los servicios, constituyen una gran esperanza para la población urbana.

Dado que los recursos petroleros mundiales no bastan para atender la demanda actual y el precio de la energía está claramente en alza, muchos países aplican programas de diversificación de la energía. Pero, a menos que se cuente con una fuente de energía estable, será difícil avanzar en el proceso de industrialización. Por esta razón, deberán realizarse inversiones importantes en el sector de la energía. La financiación de la exploración y utilización de combustibles fósiles, la construcción de centrales hidroeléctricas o geotérmicas y las diversas formas de fuentes de energía no tradicionales exigen una mayor participación de los bancos de desarrollo. El Banco Mundial, los bancos regionales, los bancos de exportación e importación, los bancos de desarrollo así como los bancos comerciales deberán movilizarse para financiar esos proyectos, dos tercios de cuyos costos son pagaderos en divisas y apenas un tercio en moneda nacional. Sólo si se enfrenta este problema se podrá garantizar un crecimiento económico estable.

Si bien hay una gran necesidad de financiación del desarrollo, los sistemas financieros existentes se orientan hacia plazos de vencimiento cortos, especialmente en los países en desarrollo donde, por lo general, se carece de ahorro. Por otra parte, las tasas de inflación relativamente elevadas acentúan aún más esta tendencia hacia las operaciones a corto plazo. En aras de la industrialización a largo plazo deberán hacerse mayores esfuerzos para controlar la inflación, pero, al mismo tiempo, no se debe omitir una modernización de los planes de incentivos para atender las necesidades financieras industriales a largo plazo. Por ejemplo, en Filipinas se está estudiando, junto con el Banco Mundial, la viabilidad de reformar el sistema financiero del país con objeto de utilizar una mayor proporción de los recursos financieros en préstamos a mediano plazo y, según se espera, a largo plazo.

Dado que un gran porcentaje de los ingresos por conceptos de exportaciones se asignan a la financiación del desarrollo industrial, en el decenio de 1980 deberán adoptarse ciertas medidas de estabilización con respecto a los productos básicos. Mediante la estabilización de los ingresos de exportación en el marco de la Convención de Lomé, el dispositivo de financiamiento compensatorio del FMI y los convenios internacionales sobre productos básicos, se espera que los ingresos de los países en desarrollo adquieran mayor estabilidad y que mejore su relación de intercambio.

Sólo cabe proyectar necesidades a base de las carencias actuales y de lo que es posible realizar habida cuenta de limitaciones cada vez mayores. Como ya se ha dicho, se hará hincapié en las necesidades básicas: la alimentación, las fuentes de energía nacionales, las industrias pequeñas y medianas que exigen mucha mano de obra, las industrias relacionadas con el sector agropecuario y las que generan ingresos de exportación.

Al comienzo del decenio de 1980, existe sobre todo una percepción más clara de la tendencia a un crecimiento equitativo de preferencia a un simple crecimiento económico. El sistema de la banca de desarrollo debe examinar los proyectos atendiendo a sus beneficios socioeconómicos.

No obstante, si bien cada vez se tiene mayor conciencia de que los países son sumamente interdependientes, no podemos hacer caso omiso de la aspiración a la autosuficiencia. Estos parámetros son los que guían nuestra acción.

Relaciones institucionales entre los gobiernos y los bancos de desarrollo

J. S. Raj

Presidente de Industrial Credit and Investment Corporation, India

En general, los gobiernos de los países en desarrollo han considerado la elevación del nivel de vida como un deber social que les incumbía. Por lo tanto, la gestión de la economía se ha concentrado en la aceleración del ritmo de desarrollo más que en el desempeño de un papel dominante en la propia economía.

Muchos gobiernos han adoptado la planificación económica como una estrategia para el crecimiento. Sin embargo, la práctica de la planificación se ha llevado a cabo como un inventario de los recursos económicos y el trazado de directivas con respecto a su asignación; no se ha concebido la planificación como un instrumento de control rígido.

En este marco, los bancos de desarrollo, como otras instituciones financieras creadas para ayudar al desarrollo de sectores tales como la agricultura y el comercio, han sido factores de desarrollo. Como tales, han sido mirados favorablemente por los gobiernos.

Ha existido un comprensible deseo de parte de los gobiernos de países en desarrollo hacia la diversificación de sus economías, favoreciendo la industrialización, y apartándose de la agricultura tradicional. Además de constituir un símbolo de modernismo, las estrategias orientadas hacia la industria resultan atractivas para los gobiernos de países en desarrollo por diversas razones.

Se ha considerado a las industrias basadas en la agricultura como instrumentos para aumentar la productividad y los ingresos mediante la ampliación de los mercados para la producción agrícola. Las industrias de elaboración de minerales han tenido la ventaja de incrementar el valor agregado nacional.

Aunque un nivel bajo de ingresos por habitante reducía los mercados nacionales para los productos industriales, otro argumento a favor de las estrategias de desarrollo orientadas hacia la industria era que los países en desarrollo dependían casi por completo de las importaciones de bienes industriales. Las industrias que permitían sustituir importaciones constituían una esfera natural de crecimiento viable.

Se consideraba a los bancos de desarrollo, a su vez, como instrumentos para alcanzar los objetivos de una industrialización rápida. En estas circunstancias, el Banco Mundial desempeñó un importante papel, para hacer ver el papel de la empresa privada. No sólo subrayó la necesidad de crear bancos de desarrollo exclusivamente para ayudar a la empresa privada, sino que insistió en que dichos bancos fueran de propiedad privada.

El modelo de IFD privado fue concebido por el Banco Mundial teniendo presente la insuficiencia de los mercados de capitales de los países en desarrollo. Los fondos invertibles eran tan reducidos como el ahorro interno. E incluso estos escasos recursos se desviaban a menudo hacia activos no industriales, como la propiedad inmueble. Pero, además de ser reducido el capital de riesgo destinado a la industria, gran parte del equipo y del know-how para las industrias de sustitución de importaciones tenía que importarse del extranjero. Por consiguiente, los bancos de desarrollo, asistidos por el Banco Mundial y otras entidades financieras internacionales, eran las instituciones especializadas más adecuadas para desempeñar la función de proveedores de divisas.

Los gobiernos no intervinieron demasiado en la administración de los bancos de desarrollo. Por ejemplo, en el caso de la Industrial Credit and Investment Corporation of India (ICICI), el Gobierno de la India designó a uno de los directores del consejo de administración. Pero, al recordar los años iniciales, se observa que ni el apoyo financiero del gobierno ni la presencia de ese alto funcionario gubernamental en el consejo de administración afectaron en lo más mínimo la autonomía de la ICICI.

La prerrogativa de aceptar o rechazar proyectos correspondía exclusivamente al consejo. Solo los proyectos que satisfacían las múltiples normas elaboradas por la propia ICICI estaban en condiciones de recibir asistencia. Un gran número de IFD, asistidas por el Banco Mundial y con apoyo financiero de los gobiernos, han tenido relaciones institucionales análogas durante sus años iniciales. Actualmente puede considerarse que ésta es la modalidad de las relaciones entre los bancos de desarrollo y los gobiernos en los países de industrialización incipiente. Es de presumir que el suministro de préstamos en divisas constituye una de las funciones principales de los bancos de desarrollo en estos países.

Diversos tipos de relaciones

A partir de una situación de autonomía en los años iniciales, la relación entre los gobiernos y los bancos de desarrollo evoluciona de diversos modos en los distintos países. En algunos países en desarrollo, la autonomía de los bancos de desarrollo ha disminuido considerablemente. En otros, especialmente en las economías de alto crecimiento del Lejano Oriente, Asia sudoriental y América Latina, los bancos de desarrollo han demostrado una notable vitalidad (a pesar de su tardío ingreso en la familia de los bancos de desarrollo).

Tampoco ha habido uniformidad en la cuestión de la propiedad estatal del capital social de los bancos de desarrollo. No obstante, la característica común de las economías de alto crecimiento es el carácter abierto de sus mercados financieros, así como políticas oficiales de tipo liberal en lo que respecta a la entrada de capitales y know-how del extranjero.

La entrada de ahorro externo en los países en desarrollo semiindustriales ha actuado como catalizador para movilizar los recursos internos, tanto humanos como financieros. Los gobiernos de los países en desarrollo han insistido a menudo en una participación nacional en las empresas industriales. Por consiguiente, a los bancos de desarrollo de estos países ha correspondido movilizar recursos nacionales.

Con el desarrollo de un sector industrial nacional, la necesidad de recursos en moneda local aumenta constantemente. A fin de satisfacer esta exigencia, los bancos de desarrollo de varios países en desarrollo, además de ser instituciones destinadas a proporcionar créditos a largo plazo a la industria, se han encargado de movilizar el ahorro primario. Los bancos de desarrollo han establecido también entidades subsidiarias, tales como consorcios y compañías bancarias, a fin de movilizar el capital interno. Además, se han diversificado para abarcar actividades como sociedades de locación-compra, bancos mercantiles, etc. De este modo, los bancos de desarrollo de varios países en desarrollo semiindustrializados han pasado de proveedores de créditos en moneda extranjera a ser importantes promotores de instituciones financieras.

El rápido crecimiento de los bancos de desarrollo se ve facilitado por una adecuada vinculación entre los gerentes de dichos bancos y los organismos estatales. La relación ideal se basa en la confianza mutua y en el respeto de la autonomía. Las máximas autoridades de los bancos de desarrollo se hallan representadas en los órganos estatales encargados de la planificación de inversiones. Además de asegurar la viabilidad de las inversiones industriales, esta participación de los bancos de desarrollo ha hecho posible la eficaz ejecución de los programas oficiales de inversiones industriales.

En algunos países en desarrollo, en cambio, los gobiernos resuelven asumir minuciosamente la tarea de supervisar la actividad económica. En estas circunstancias, la autonomía de los organismos de desarrollo queda disminuida, especialmente en los países en desarrollo cuyos gobiernos tienen la propiedad y controlan una parte abrumadora de los intermediarios financieros que actúan como los principales movilizados del ahorro interno. En estos países, los bancos de desarrollo no tienen otro camino que procurar el apoyo oficial para obtener fondos en los mercados internos de capitales. Sin embargo, los organismos internacionales, como el Banco Mundial y los bancos comerciales extranjeros, también han insistido en la obtención de garantías estatales para sus préstamos a bancos de desarrollo.

La dependencia financiera no explica por completo la disminución de la autonomía de los bancos de desarrollo. En los países en desarrollo caracterizados por la planificación estatal, las ideas corrientes se han inclinado generalmente hacia una mayor intervención estatal y hacia la propiedad directa del capital industrial a fin de facilitar el proceso de desarrollo. En los países en desarrollo que también han adoptado políticas económicas restrictivas, los bancos de desarrollo generalmente han visto reducida su autonomía en un grado mayor que la de sus equivalentes de otros países.

En cierta medida, la disminución de la autonomía es una consecuencia de la brecha cada vez más amplia entre los resultados efectivamente alcanzados en materia de crecimiento y lo que hace falta para mitigar la pobreza y el desempleo. En varios países en desarrollo, el ritmo del adelanto económico ha excedido apenas la tasa de crecimiento de la población. El mejoramiento de los servicios de salud pública ha reducido espectacularmente la tasa de mortalidad, en tanto que no se han conseguido efectos perceptibles sobre las tasas de natalidad. En consecuencia, el proceso de desarrollo ha seguido siendo una pugna, incluso para mantener los niveles de vida existentes. Los gobiernos de estos países en desarrollo de tan lento crecimiento, ya sea de tipo dictatorial o democrático, han tratado a menudo de lograr resultados por un mero afán de supervivencia. Como consecuencia de esto, se han hecho más rigurosos los controles estatales en todas las esferas.

Los organismos internacionales que coadyuvaron para el establecimiento de las IFD en el sector privado, consideran actualmente el desarrollo de la agricultura, la pequeña industria, la vivienda, el abastecimiento público de agua y otras empresas de servicio público como los sectores que principalmente requieren su apoyo. Por su parte, los gobiernos de varios países en desarrollo han creado bancos de desarrollo, de absoluta propiedad estatal, con el propósito de regular la corriente de capitales hacia estas industrias. Como consecuencia de esto, los organismos financieros internacionales, tales como el Banco Mundial, han comenzado a encauzar fondos por conducto de estos bancos de desarrollo de propiedad estatal. Estos cambios en las actitudes y políticas de los organismos aportantes han influido considerablemente en la evolución de las relaciones entre los gobiernos y los bancos de desarrollo.

El decenio de 1980

El escenario correspondiente al conjunto de los países en desarrollo en el decenio de 1980 resulta alentador. Según las proyecciones del Banco Mundial, el crecimiento de los países en desarrollo de bajos ingresos durante el decenio 1975-1985 ha de ser considerablemente mejor que en el último decenio y medio¹. En lo que respecta a las necesidades básicas, tales como estructura industrial desarrollada, mano de obra capacitada, personal de nivel superior en el ámbito técnico y profesional, y estructura financiera institucional, los países en desarrollo se hallan en mejor situación que en el pasado. Lo que se necesita es un marco adecuado de políticas gubernamentales.

La liberalización de las políticas económicas de muchos países en desarrollo también es un signo alentador para las actividades de los bancos de desarrollo en el decenio de 1980. Con todo, a fin de que estos países continúen aplicando políticas económicas liberales, resulta esencial que sigan teniendo acceso a los capitales extranjeros.

Por ejemplo, muchos gobiernos de países en desarrollo, animados por el mejoramiento de sus situaciones en materia de reservas de divisas, han disminuido sus barreras arancelarias y de otra índole. En estos países los bancos de desarrollo podrían proporcionar actualmente, tal como lo hicieron durante los decenios de 1950 y 1960, un cauce para la afluencia de capitales de inversiones en condiciones razonables. En los decenios de 1950 y 1960, las fuentes de fondos eran los organismos internacionales oficiales. En el decenio de 1980, las fuentes de fondos podrían ser de índole comercial. El mercado de capital privado internacional se halla cada vez más solicitado por países no exportadores de petróleo de ingresos medios para la financiación de sus necesidades de desarrollo.

Según otras proyecciones del Banco Mundial, se prevé que el ahorro interno en países de bajos ingresos de Asia y Africa presente aumentos apreciables para 1985, en comparación con sus niveles de 1975. Por consiguiente, debería disminuir la participación de los recursos extranjeros en la financiación de las inversiones. La movilización de los recursos internos plantea, pues, un reto importante a los países en desarrollo en el decenio de 1980. En particular, las estructuras financieras institucionales tendrán que diversificarse y fortalecerse. Esto significa que los bancos de desarrollo, tanto en los países semiindustriales de bajos ingresos como en los países de industria-

¹Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1978 (Washington, Banco Mundial, agosto 1978).

lización incipiente, pueden desempeñar un papel fundamental en el establecimiento de un marco de instituciones financieras adecuadas a fin de acelerar la corriente de capitales industriales.

En último análisis, el punto crucial de la relación institucional entre los gobiernos y los bancos de desarrollo es el vínculo entre los gerentes de estos bancos y los funcionarios gubernamentales a todos los niveles. Ahora bien, la creación de muchas relaciones de enlace, en las cuales los gobiernos tuvieran el papel conductor, podría obstaculizar el proceso de desarrollo. Aunque muchos gobiernos puedan desear que sus representantes se hallen presentes en los consejos de administración de las instituciones financieras, habrá que evitar la tentación de centralizar la adopción de decisiones. Por lo tanto, será necesario que los puestos de máxima jerarquía de los bancos de desarrollo de los países en desarrollo estén a cargo de personas que, además de la competencia profesional, posean personalidades fuertes que les permitan hacer frente a los desafíos del decenio de 1980.

Relaciones e interacciones en una economía de planificación centralizada

B. Belghoula

Presidente y Director General del Banco Exterior de Argelia

La intervención directa del Estado ocurre con frecuencia cada vez mayor por diversas razones: para proteger ciertos sectores vitales de la economía, para sostener los niveles de empleo y evitar desastres sociales, o para promover y desarrollar actividades de servicio público o sectores estratégicos en los cuales la empresa privada se resiste a participar, porque la inversión de capital necesaria es muy grande o porque la participación no produciría beneficios o los produciría a muy largo plazo.

También cabe observar que, incluso en economías de mercado libre con niveles de desarrollo muy altos, la intervención del Estado en las decisiones económicas es sumamente frecuente.

Al mismo tiempo, muchos países en desarrollo han recurrido a bancos nacionales de desarrollo para estimular sus economías, pues dichos bancos se consideran un instrumento eficaz ideal para el logro rápido de los objetivos de desarrollo.

Evidentemente, la eficacia de esas instituciones no debe juzgarse por su grado de dependencia o independencia de la autoridad central, sino por su capacidad de desempeñar un papel útil en el esfuerzo de desarrollo.

No obstante, es un hecho que su papel e importancia dependen de los recursos que puedan suministrar para atender las necesidades del desarrollo, y de su organización económica y financiera.

En un país en desarrollo de régimen liberal, en que la política industrial se basa esencialmente en las iniciativas del capital privado interno y extranjero, el papel del banco de desarrollo es de suma importancia como instrumento para guiar, elegir, financiar y promover la inversión. Pero cuando un banco de este tipo goza de completa autonomía de gestión, tiende necesariamente a buscar inversiones seguras y rentables.

En los países en desarrollo de sistema socialista, en los cuales las decisiones económicas se toman generalmente en el marco de un plan centralizado y las actividades del capital privado están estrictamente controladas (y son a menudo muy marginales), el estímulo para el desarrollo procede de la autoridad central. El plan representa una decisión política de carácter obligatorio para todos los actores del escenario económico encargados de su realización.

Para superar un atraso de decenios de subdesarrollo y producir cambios radicales de las estructuras económicas concebidas originalmente para satisfacer las necesidades e intereses de las autoridades coloniales, son

necesarios esfuerzos considerables y grandes sacrificios. En estas condiciones, es comprensible que el Estado desempeñe un papel importante en el proceso económico como principal inversionista del país.

Decidir sobre inversiones resulta entonces un problema político más bien que un problema técnico, y resulta inadecuado insistir en consideraciones de riesgo, seguridad de empleo y rendimiento financiero. El objeto es establecer la base de una industria verdaderamente nacional con miras a asegurar la independencia económica del país y elevar el nivel de vida y el bienestar social del pueblo.

En la última etapa de la adopción de decisiones, los efectos económicos y sociales de las inversiones proyectadas constituyen un criterio que no puede desconocerse. El sistema bancario —y la organización financiera en conjunto— adquiere la función de prestar apoyo técnico y financiero a las inversiones que tiene que financiar y cuya realización debe supervisar.

Esta es una descripción esquemática de las relaciones que parecerían deseables entre el sistema financiero y el gobierno en una economía de planificación centralizada. La experiencia de Argelia ejemplifica este tipo de relación con el papel de su Banco de Desarrollo en el sistema financiero argelino.

Primeros pasos hacia un sistema financiero nacional

Después de la independencia, el sistema financiero de Argelia fue adaptado a la organización económica y financiera heredada de la potencia colonial, que era una ramificación de las estructuras que existían en Francia.

El ambiente económico era el de una economía de mercado dominada por intereses extranjeros:

a) Los recursos naturales, la principal fuente de divisas del país, estaban en manos de empresas extranjeras;

b) La organización industrial, que todavía se hallaba en sus etapas iniciales y estaba muy desorganizada, estaba controlada en gran medida por el capital privado extranjero. No había sido ideada por el país ni tenía por objeto satisfacer sus necesidades;

c) La red bancaria se componía de sucursales o subsidiarias de bancos extranjeros cuyos intereses estaban lejos de coincidir con los imperativos de desarrollo de Argelia.

En estas condiciones, el desarrollo socialista y planificado por el cual había optado Argelia se veía muy remoto. Esto hizo tanto más necesario que Argelia acelerara el proceso de recuperación de los atributos de la soberanía económica:

a) recuperando la soberanía sobre sus recursos naturales;

b) desarrollando los medios de producción estatales;

c) estableciendo un sistema financiero adecuado a sus necesidades de desarrollo.

En este contexto, la creación del Fondo de Desarrollo de Argelia fue una respuesta a la necesidad inmediata de las autoridades de llenar el vacío que habían dejado las estructuras institucionales francesas encargadas de la financiación de inversiones productivas, por ejemplo, el *Crédit national* y la *Caisse d'équipement pour le développement de l'Algérie* (establecida especialmente para ejecutar el Plan de Constantina de 1959). El mantenimiento de estas instituciones se consideró incompatible con la soberanía del país.

Al mismo tiempo, el Fondo de Desarrollo de Argelia se convirtió en el primer instrumento del Estado para alcanzar sus objetivos de desarrollo. Esta fue la institución encargada de contribuir a financiar inversiones productivas y de ejecutar programas y planes de inversión.

El campo de actividad del Fondo de Desarrollo

El Fondo de Desarrollo de Argelia debía desempeñar un papel en muchas esferas: primero, como fuente de crédito siguiendo la tradición de las instituciones financieras predecesoras. Como tal participó en la financiación de toda clase de inversiones, ya fuera con sus recursos propios en el caso del crédito a largo plazo o mediante la garantía de préstamos a mediano plazo concedidos por bancos comerciales. También proporcionó toda clase de crédito para contribuir a ejecutar los contratos concertados por el Estado y por otros organismos e instituciones públicos. Como sus predecesores, también debía ser uno de los instrumentos de estabilización monetaria, encargado de moderar las presiones inflacionarias a nivel de los bancos comerciales.

El Fondo de Desarrollo de Argelia promovió también la industria creando e estimulando el establecimiento de empresas y prestándoles asistencia en su ampliación, transformación o modernización.

Como auxiliar del gobierno e instrumento de la política económica de éste, el Fondo de Desarrollo Argelino pudo encargarse de:

- a) La ejecución del programa nacional de capitalización;
- b) La participación en el capital de empresas en nombre del Estado y la representación del Estado en los órganos directivos de empresas;
- c) La realización de las operaciones de crédito en nombre del Estado y la facilitación de tales operaciones;
- d) El suministro de garantías en nombre del Estado.

El Fondo, actuando como instrumento de orientación y selección para la inversión privada, debía juzgar la solidez y los aspectos financieros de los proyectos presentados a la Comisión Nacional de Inversiones, en su calidad de secretaria de la Comisión. Las diversas actividades se ejercían en el marco de la política definida por la junta directiva, entre cuyas funciones estaban las siguientes:

- a) Determinaciones anuales de los sectores económicos que debían ser estimulados por el Fondo, del esfuerzo financiero necesario y de los objetivos que debían alcanzarse en cada caso, así como de los órdenes de prioridad que debían observarse;
- b) Decisiones sobre las empresas que debían establecerse, la participación en su capital por acciones y los créditos que debían concederse.

La clara composición política de su junta directiva, que incluía al primer ministro y a todos los ministros encargados de sectores económicos, daba al Fondo de Desarrollo de Argelia autonomía considerable en sus actividades y le permitía ejercer una influencia conveniente sobre las opciones y decisiones económicas del país.

Desde este punto de vista, el Fondo podía considerarse un instrumento genuino para coordinar las decisiones económicas del país. Sin embargo, todavía no existían las condiciones para el desarrollo socialista, y el Fondo tenía que funcionar bajo dos condiciones desfavorables:

- el predominio del sector extranjero privado, y
- un sistema bancario fuera del control del Estado.

La estructura económica todavía no se había desarrollado y los métodos de financiación eran todavía los de una economía de mercado.

El sistema de financiación

Hasta la creación de las Empresas Nacionales, los problemas de financiación eran relativamente sencillos y fáciles de resolver.

El presupuesto abarcaba los gastos de explotación y la inversión no productiva. La inversión productiva, que entonces no era muy grande, se atendía o bien con préstamos obtenidos en el extranjero, en su mayoría oficiales, o bien mediante la iniciativa privada.

El equilibrio entre el ahorro y la inversión en general estaba a cargo del sistema bancario, dentro de los límites de su capacidad.

Había, pues, dos fuentes de financiación:

- a) El Estado, con el apoyo de la Tesorería Nacional;
- b) Las empresas, que dependían del sistema bancario.

El sistema bancario determinaba su política financiera eligiendo entre las diversas posibilidades para la colocación de fondos (por ejemplo, inversión de capital, financiación a corto plazo y suscripción de títulos del Tesoro). Al mismo tiempo eliminaba las inversiones que no se ajustaban a sus criterios y orientaba el ahorro hacia usos puramente rentables.

La comunicación entre el sistema bancario y el sistema presupuestario se establecía por conducto de la Tesorería, que procuraba movilizar el ahorro emitiendo obligaciones para cubrir las necesidades del momento. Pero aparte de la cuota obligatoria de títulos del Tesoro, las necesidades de la Tesorería estaban sujetas a las mismas normas de selección que las de las empresas. En otras palabras, el sistema bancario transfería a la Tesorería sólo los fondos que no habían hallado otros usos.

Al mismo tiempo, las presiones monetarias eran relativamente moderadas como consecuencia de:

Las estrictas normas presupuestarias;

La política prudente adoptada por los principales bancos hacia los problemas de la financiación de industrias, y

El nivel relativamente bajo de inversión.

El cuadro cambió con la introducción del programa trienal en 1967 y con el desarrollo de un sector público cada vez más importante. La magnitud de las necesidades de financiación del sector público requería la movilización total y la asignación racional del ahorro. Pero la mayor parte del ahorro seguía en manos de un sector bancario todavía dominado por intereses extranjeros, y los criterios de selección de los bancos excluían automáticamente toda financiación del sector público nascente.

En estas condiciones el Estado no tuvo otro remedio que concentrar la financiación de la inversión productiva en el único instrumento financiero que controlaba, a saber, el presupuesto.

Tal como era entonces, el sistema bancario funcionaba en forma contraria al desarrollo económico planificado. Sus modos de funcionamiento dejaban la selección de inversiones a las leyes del mercado y comprometían la realización de las decisiones centrales sobre inversiones. Pero los problemas financieros debían enfocarse desde el punto de vista de la planificación, y por esta razón se introdujo la reforma de 1971, después que el gobierno hubo nacionalizado el sistema bancario.

El papel del sistema bancario en la planificación de Argelia

Debe entenderse que la planificación es una consecuencia inevitable de la organización socialista de la sociedad. La planificación constituye el instrumento adecuado para controlar la economía, y contrasta con la organización capitalista, que deja la ejecución de las decisiones económicas en manos del mercado.

En una economía socialista, el fortalecimiento del papel del Estado parece ser una condición necesaria para el logro de una política justa y equitativa. Incumbe al Estado tomar las decisiones adecuadas y adoptar las medidas más eficaces para lograr un desarrollo armónico y coherente.

El Estado fija sus prioridades por medio del plan, se encarga de coordinar las diversas medidas económicas y adapta los medios a los objetivos, teniendo en cuenta la situación general.

De esta manera el plan, centralizado en su concepción, constituye una guía para el desarrollo económico. El plan es la expresión de la voluntad política del Estado y de su estrategia general para el desarrollo.

Por tanto, las actividades de los diversos actores económicos deben ajustarse a estas directrices, de planificación, y es importante que estén sincronizadas y racionalizadas a fin de asegurar la ejecución óptima del plan.

Este fue el objetivo general que hizo necesaria la reforma de 1971: adaptar los métodos de intervención del sistema financiero a los imperativos de la planificación.

La financiación después de 1971

Lejos de echar abajo las estructuras financieras de entonces, el procedimiento establecido en 1971 se limitó esencialmente a producir una mejor utilización de los órganos que ya existían con miras a controlar la asignación de recursos y lograr un control estricto de las corrientes monetarias y financieras.

Debe recordarse que las dos fuentes de financiación (el sistema de la Tesorería Nacional y el sistema bancario) eran completamente independientes uno del otro hasta 1971. El sistema bancario, incluso después de su nacionalización total, había mantenido una amplia libertad de decisión con respecto al modo de usar sus recursos, lo cual se hacía, fundamentalmente, a base de criterios de rentabilidad y seguridad.

Esto conducía a una mala utilización del ahorro, particularmente del ahorro atraído por el sistema bancario y asignado a operaciones no prioritarias.

La reforma de 1971, cuyo objeto fue poner el sistema bancario al servicio del desarrollo planificado, reposaba sobre dos principios:

a) La financiación de la inversión productiva en el sector público se haría en lo sucesivo por insumos temporales (esto es, financiación total mediante créditos), y

b) La asignación de recursos estaría centralizada con miras a una mejor utilización mediante redistribución de acuerdo con los objetivos asignados a cada sector de la economía.

Por consiguiente, el propósito era encauzar todos los recursos disponibles hacia operaciones de desarrollo, imponiendo al sistema bancario la obligación de financiar la inversión productiva.

No obstante, la recaudación de los recursos sigue siendo función de las dos redes que ya existían entonces:

a) El sistema de la Tesorería Nacional que, además de los ingresos del presupuesto, recibe los de la Caisse nationale d'épargne et de prévoyance, compañías de seguros, cajas de jubilación y organizaciones de seguridad social, y los ahorros recaudados por sus filiales (en particular, el Centre des chèques postaux). Esta red abarca las necesidades de inversión de larga duración;

b) El sistema bancario, que recibe depósitos de individuos y de empresas clientes. El sistema bancario financia las necesidades de corta duración de las empresas públicas, además de manejar créditos concedidos como parte de sus actividades corrientes.

Completan el cuadro los créditos externos que se movilizan para contribuir a pagar bienes y servicios importados.

En este sistema, el Instituto de Emisión tiene que velar por la liquidez de la economía mediante redescuentos o aceptando títulos de empréstitos a corto plazo, y concediendo anticipos al Estado para satisfacer las necesidades en efectivo del momento.

En vista de las grandes inversiones de capital que exige el desarrollo acelerado de la economía, las presiones que se ejercen sobre la moneda dependen de la capacidad del país para acumular capital y de las posibilidades de movilizar recursos por medio de los sistemas bancario y financiero.

Desde el punto de vista financiero, la programación de la inversión es un medio de asegurar el equilibrio entre la moneda, la balanza de pagos y el endeudamiento externo.

El plan de financiación: un factor en la planificación financiera

Cuando el Fondo de Desarrollo de Argelia se convirtió, en 1971, en el Banco de Desarrollo Argelino, se introdujeron cambios en los estatutos. La junta directiva fue reemplazada por una junta de directores, compuesta esencialmente de técnicos procedentes de los ministerios de Hacienda y de Planificación y del aparato bancario.

Además de sus facultades administrativas, la junta de directores tiene la de supervisar las operaciones de crédito de conformidad con las directrices e instrucciones dadas por el ministerio de Hacienda.

Tras los cambios de los estatutos y de las facultades de sus órganos administrativos, el Banco de Desarrollo Argelino se convirtió de hecho en un órgano ejecutivo puramente técnico y, al mismo tiempo, en un centro coordinador encargado de asegurar la coherencia financiera en la inversión.

También desde 1971, el Banco de Desarrollo ha sido el punto de partida de los procedimientos de financiación de la inversión productiva. Para la ejecución de un proyecto de inversión en el sector de producción deben satisfacerse dos requisitos: el proyecto debe ser individualizado y debe ir acompañado de un plan financiero.

La decisión de individualización, es decir, la aprobación de un proyecto a un costo determinado, está a cargo del órgano central de planificación. El plan de financiación lo establece el Banco de Desarrollo de conformidad con el principio de la asignación centralizada de recursos, y el ministerio de Hacienda lo aprueba oficialmente.

El objetivo principal del plan de financiación es asegurar el equilibrio financiero del proyecto. Esto significa que la combinación de diversos tipos de

crédito (a largo plazo, a mediano plazo y externos) se somete a un estudio cuidadoso con referencia a los bienes financiados y a la capacidad previsible de pago del prestatario. Este procedimiento asegura que, una vez que una unidad proyectada empieza a ejecutarse, no habrá dificultades con respecto a su estructura financiera.

El plan de financiación también sirve de guía para los aspectos financieros de la inversión. El plan abarca varios años e indica los fondos que han de movilizarse, por tipos de crédito, en relación con la planificación física de la ejecución del proyecto. De esta manera se asegura que el proyecto no sufra limitaciones financieras durante su ejecución.

Al cotejar los planes financieros, es posible proyectar las necesidades financieras de la inversión en todo el sector de producción.

Una síntesis que abarca los planes de financiación, el estado de la ejecución física de los proyectos y los pronósticos sobre la movilización de recursos permite al gobierno decidir sobre la suma total definitiva que ha de reservarse anualmente para cada rama de la producción. De esta manera el gobierno está en condiciones de arbitrar entre las diversas prioridades y decidir sobre los niveles de los diferentes equilibrios que han de alcanzarse.

Por supuesto, aquí simplificamos deliberadamente las necesidades de la programación financiera de inversiones. La realidad es más compleja, aunque sólo sea por las divergencias que pueden producirse, por ejemplo, retrasos, nuevos cálculos de costos o crecimiento más lento que el previsto.

Por consiguiente, el plan de financiación no siempre tiene eficacia óptima. En particular, depende del grado de fiabilidad de los datos financieros resultantes del estudio técnico-económico del proyecto. No obstante, siempre es posible, sobre la base de la experiencia adquirida, mejorar considerablemente la eficacia del plan.

Iniciación y control de la ejecución de planes de financiación

Como ya se ha dicho, el gobierno hace cada año una asignación de créditos de acuerdo con las necesidades del sector de producción.

La junta de directores del Banco de Desarrollo Argelino usa esa asignación como base para establecer un calendario de provisiones de crédito por tipos y por empresas, calendario que es aprobado por el ministro de Hacienda y comunicado a los bancos y empresas.

Los créditos se movilizan luego según los desembolsos establecidos en el marco de acuerdos relativos a varios años, concertados para proyectos determinados, por ejemplo, entre el Banco de Desarrollo Argelino y la empresa (en el caso de créditos a largo plazo financiados con fondos de la Tesorería), y entre el banco nacional principal y la empresa (en el caso de los créditos a mediano plazo).

Las mismas empresas, generalmente con asistencia de sus bancos, se encargan de movilizar el crédito externo suplementario, que procede de sus proveedores o del mercado internacional de capital. Sin embargo, es necesario demostrar que los créditos movilizados se destinan realmente a gastos para proyectos aprobados en virtud del plan; las empresas ya no son libres de tomar decisiones sobre su financiación. El sistema bancario, y particularmente los bancos principales, constituyen el único conducto para corrientes financieras. Así, incumbe a los bancos asegurar que las empresas gasten el dinero de acuerdo con las decisiones adoptadas por las autoridades de planificación.

El control financiero funciona con máxima eficacia sólo si las empresas ejecutan sus operaciones con un solo banco. El banco puede entonces vigilar las corrientes de efectivo de la empresa cliente.

Por tanto, los bancos autorizan el gasto sólo si se han cumplido las formalidades de planificación (esto es, si el proyecto ha sido individualizado y acompañado de un plan de financiación), y si los gastos están dentro del costo autorizado y si se dispone de crédito para el pago.

La centralización de las corrientes de efectivo de una empresa por conducto de un solo banco tiene la ventaja suplementaria de evitar la interferencia entre crédito de explotación y crédito de inversión.

Como únicos socios financieros de las empresas, los bancos también tienen que presentar informes periódicos a las autoridades centrales sobre la ejecución financiera de las inversiones y la marcha de los proyectos.

Conclusión

El sistema bancario de Argelia es, en general, un instrumento integrado y fiable al servicio de la planificación, y tiene la función de atender las necesidades financieras de la inversión productiva. Es, al mismo tiempo, una unidad para la planificación financiera, un centro para supervisar la conformidad con las decisiones del gobierno y un órgano de presentación de informes.

Es evidente que su papel no puede concebirse en un marco de independencia con respecto al gobierno, habida cuenta de los imperativos de la planificación centralizada.

No obstante, el sistema debe estar en condiciones de echar suficiente luz sobre los aspectos financieros de las inversiones, a fin de que el gobierno pueda evaluar su efecto sobre la economía así como los diversos equilibrios nacionales.

En otras palabras, la intervención del sistema financiero, encaminada a mejorar la fiabilidad de los planes de financiación, debe dirigirse a un conocimiento más completo de los proyectos que han de financiarse, a fin de asegurar un mejor control sobre los costos.

Este puede lograrse mediante la coordinación entre las empresas y el sistema bancario en las etapas de preparación y redacción definitiva de los proyectos.

Ya parece estar en marcha una evolución en este sentido. El Banco de Desarrollo de Argelia se esfuerza por establecer un servicio de evaluación de proyectos que ayude a las autoridades locales a establecer empresas pequeñas y medianas. Las autoridades de planificación, en el caso de ciertos proyectos importantes, están abriendo más sistemáticamente sus archivos al sistema bancario para que éste los examine antes de decidir sobre la individualización del proyecto.

Las dimensiones de los problemas de desarrollo aumentan constantemente en todas partes. El intento de racionalizar los métodos de financiar inversiones es digno de proseguirse; sin embargo, tenemos que darnos cuenta de que se trata de una tarea de larga duración, cuyo cumplimiento tropezará sin duda con toda clase de dificultades, particularmente en este período bastante perturbado en que las presiones inflacionarias y la inestabilidad monetaria se hacen cada día más críticas.

Apoyo nacional e internacional a los bancos de desarrollo

B. Knapp

Ex Primer Vicepresidente del Banco Mundial

Los bancos de desarrollo están asumiendo una creciente variedad de formas y funciones, entre ellas, la promoción del sector moderno de las economías de los países en desarrollo, fomentando, por ejemplo, el establecimiento de empresas en las esferas de la industria, el comercio y la financiación, incluidas, en algunos casos, la agroindustria y la agricultura comercial.

Se trata de lograr que estos bancos de desarrollo, cuyo establecimiento ha sido por lo general financiado en gran parte o totalmente por los gobiernos nacionales y las instituciones públicas internacionales, evolucionen continuamente, a medida que maduran, hacia la obtención de sus recursos en los mercados de capital nacionales e internacionales. Cada uno de ellos debe fijarse el objetivo de alcanzar, dentro de un plazo adecuado a su etapa de desarrollo actual, su completa independencia del apoyo financiero gubernamental e intergubernamental.

Esa evolución dará un importante estímulo al crecimiento sano de los propios bancos de desarrollo y a la contribución de esos bancos al desarrollo de sus propios países.

Este concepto se basa en tres premisas:

a) Así los gobiernos nacionales como las instituciones de desarrollo internacionales tropiezan con graves problemas para asignar sus recursos de inversión en el amplio aspecto de necesidades de capital de los países en desarrollo;

b) Toda actividad de inversión que pueda obtener recursos en el mercado de capitales debería hacerlo;

c) La financiación del sector moderno de los países en desarrollo, si se realiza de manera adecuada, podría llegar a valerse por sí misma y obtener la confianza de los inversionistas en los mercados de capitales.

Además, en la medida en que la dependencia del apoyo estatal directo crea el riesgo de la influencia política en las operaciones ordinarias de un banco de desarrollo, la liberación de ese apoyo permitirá al banco de desarrollo desempeñar mejor su tarea de promover un desarrollo económico sano.

Esto no quiere decir en forma alguna que se reste importancia a la responsabilidad de los gobiernos de establecer objetivos y prioridades, a los cuales deben adherirse los bancos de desarrollo. Estos son la concepción fundamental de los amplios planes de desarrollo y las políticas macroeco-

nómicas de los gobiernos con la aplicación práctica de esas políticas a las empresas de producción con las que tratan los bancos de desarrollo. Precisamente esa relación justifica el apoyo que los bancos nacionales y las instituciones de desarrollo internacionales han proporcionado durante mucho tiempo, y continúan proporcionando, a las actividades de los bancos de desarrollo.

Todas estas observaciones se aplican tanto a los bancos de desarrollo públicos como a los privados, puesto que se supone que aquéllos se guían también por principios profesionales, económicos y comerciales.

En lo que respecta a los fondos locales, se comprende muy bien que para que los bancos de desarrollo puedan recurrir a recursos locales distintos de los créditos gubernamentales, es necesario que en el país haya un ambiente apropiado para el funcionamiento de un verdadero mercado de capitales local. A este respecto, incumbe sobre todo al gobierno la tarea de fomentar ese mercado, a través de políticas institucionales, jurídicas y administrativas adecuadas. Por su parte, los bancos de desarrollo pueden y deben efectuar una importante contribución a ese proceso. Además, las instituciones de desarrollo internacionales deben dedicar más tiempo y atención a secundar a los gobiernos en esta tarea.

Una de las principales funciones económicas del gobierno de un país en desarrollo es precisamente estimular la corriente del ahorro nacional y procurar que se movilice a través de canales institucionales adecuados a fin de poder aprovecharlos para satisfacer las necesidades de desarrollo del país. Para lograr éxito en esa tarea, el gobierno debe también seguir políticas macrofinancieras apropiadas, incluido, en particular, el ajuste de las tasas de interés a niveles correspondientes a las fuerzas del mercado. Por ejemplo, la aplicación de límites máximos artificiales a las tasas de interés puede frustrar los esfuerzos de un banco de desarrollo por encontrar sus propias fuentes de fondos a nivel local, obligándolo a recurrir al presupuesto, ya sobrecargado, del gobierno para satisfacer sus necesidades de financiación.

Por otra parte, como ya se señaló, los propios bancos de desarrollo deben participar en el proceso de creación de un mercado local de capitales activo y eficiente, y deben considerar esta tarea como una de sus funciones de alta prioridad. Ellos mismos pueden promover la venta de valores de cartera a inversionistas locales, garantizar y distribuir títulos de valores locales, ofrecer sus propios valores con plazos de vencimiento y otras características atractivas para obtener apoyo local, y ayudar al gobierno a diseñar y crear instituciones locales de mercado de capitales. Asimismo, por lo menos en el caso de las instituciones de desarrollo de propiedad privada, pueden vender sus propias acciones a un público más amplio, logrando así, entre otras cosas, que no se les critique por estar en poder de unos pocos accionistas.

A este respecto, otro requisito previo para que un banco de desarrollo, de propiedad privada o pública, pueda alcanzar una independencia financiera apreciable, es su capacidad de crear una base suficiente de capital social, que sirva de apoyo a sus actividades de obtención de préstamos tanto en el país como en el exterior. Esto supone, entre otras cosas, que los gobiernos y las instituciones de desarrollo internacionales deben reconocer la necesidad de que los bancos de desarrollo obtengan utilidades netas (una vez cubiertos todos sus compromisos), para poder mantener sus operaciones. De nuevo cabe decir que los criterios artificiales respecto a tasas máximas de interés sobre los préstamos y a distribución de los créditos puede frustrar la evolución equilibrada de un banco de desarrollo, especialmente en una época en que esos

bancos se ven a menudo presionados por los gobiernos y las instituciones de desarrollo internacionales para asumir nuevas funciones y responsabilidades que, si bien son totalmente convenientes e incluso necesarias desde el punto de vista de la promoción de un desarrollo económico y social equilibrado, suponen costos adicionales para los presupuestos de los bancos de desarrollo.

En lo que respecta a la financiación externa, la situación se presenta favorable para el mayor acceso de los bancos de desarrollo a los inmensos recursos del mercado internacional privado de capitales. Este es muy importante en la mayoría de los países en desarrollo, debido a la considerable cantidad de divisas que requieren las inversiones financiadas por los bancos de desarrollo.

El mercado internacional privado ya suministra considerables fondos a los países en desarrollo. El grupo de países a los que este mercado considera solventes se está ampliando gradualmente y aunque los prestadores procuran cada vez más vincular sus operaciones a proyectos concretos en lugar de asignar fondos para fines generales a los gobiernos prestatarios, sus plazos de vencimiento se han ido alargando hasta hacerse adecuados para satisfacer las necesidades de inversión industrial. La financiación por inversionistas extranjeros en forma de préstamos a un banco de desarrollo activo y emprendedor proporciona oportunidades para establecer contactos de negocios y acarrea ventajas colaterales.

Desde el punto de vista de las instituciones de desarrollo internacionales, tales como el Banco Mundial y los bancos regionales, se plantea, como se señaló anteriormente, un grave problema en cuanto a la asignación de los recursos entre necesidades de inversión contrapuestas de los países en desarrollo. Por lo tanto, existe una tendencia natural de esas instituciones a concentrarse cada vez más en los sectores de inversión que tienen menos posibilidades de obtener la confianza y el apoyo de las fuentes de capital privadas. Al mismo tiempo, procurarán, muy adecuadamente en esta fase del proceso de desarrollo, dar nueva dirección a sus esfuerzos, concentrándolos en una lucha más pronunciada contra las raíces de la pobreza en los países en desarrollo y en la satisfacción de las necesidades humanas básicas.

Todo esto no significa que las instituciones de desarrollo internacionales deben suspender sus operaciones de crédito en apoyo de los bancos de desarrollo que lo necesitan. Las instituciones internacionales continúan considerando que los préstamos a esos bancos figuran entre los más productivos de sus carteras, desde el punto de vista del estímulo que proporcionan al desarrollo económico y social. Su larga trayectoria de asociación con muchos de los principales bancos de desarrollo del mundo constituye para ellas una fuente de gran orgullo y satisfacción.

El Banco Mundial por sí solo ha suministrado asistencia por valor de unos 6.000 millones de dólares a más de 100 instituciones bancarias de desarrollo de unos 73 países, y esta actividad ha representado, en realidad, una parte muy importante de sus operaciones totales. Sin embargo, constantemente surgen nuevas prioridades, y los recursos de estas instituciones nunca son ilimitados. Por lo tanto, dentro de la esfera de la banca de desarrollo misma, es probable que las instituciones internacionales se concentren cada vez más en la promoción de nuevos bancos de desarrollo, especialmente en países que hasta ahora todavía no han podido establecer organismos eficaces de este tipo, y en ayudar a los bancos de desarrollo más arraigados a mejorar su acceso a los mercados de capitales nacionales e internacionales.

La responsabilidad inmediata respecto de esta nueva tendencia a la independencia financiera debe recaer sobre los propios bancos de desarrollo. En realidad, muchos de esos bancos ya han tomado medidas en ese sentido y han obtenido resultados satisfactorios. Esta nueva dimensión de sus actividades exige una intervención de la gestión de alto nivel así como la adquisición de nuevas técnicas para las operaciones de obtención de fondos. Todo esto, evidentemente, ha de ser sin perjuicio de mantener el nivel más alto posible de calidad en las operaciones de crédito, dado, sobre todo, que la calidad de la cartera de un banco de desarrollo será el principal factor determinante de su propia reputación ante los inversionistas nacionales e internacionales.

Se espera que las instituciones de desarrollo internacionales se interesen también activamente por esta materia a la que podrían contribuir considerablemente realizando esfuerzos especiales para prestar asistencia a los gobiernos, o más bien, haciendo presión sobre ellos, a fin de que formulen programas positivos para la creación de mercados de capitales locales activos y eficaces y sigan políticas macrofinancieras encaminadas a la movilización del ahorro nacional y a su aprovechamiento para los objetivos prioritarios de desarrollo. Asimismo pueden proporcionar considerable asistencia a los bancos de desarrollo para obtener acceso a los mercados de capitales internacionales; una de las formas más eficaces de alcanzar este objetivo es, como se ha demostrado en varias ocasiones, lograr que los créditos concedidos a los bancos de desarrollo sean financiados por fuentes privadas conjuntamente con el Banco Mundial y los bancos regionales.

B. Grupos de trabajo

GRUPO 1 - RELACIONES SECTOR PÚBLICO/BANCOS DE DESARROLLO EN PAÍSES EN DESARROLLO SEMIINDUSTRIALIZADOS

H. F. G. LEEMBRUGGEN

**Gerente General de Malaysian Industrial Development Finance Berhad,
Malasia**

La financiación del desarrollo industrial y económico en Europa y América del Norte ha sido, históricamente, una función del crecimiento de la formación de capital. Fue ayudada por el sistema bancario y, por consiguiente, no estuvo directamente vinculada con los gobiernos. Esto se debió probablemente al crecimiento más lento experimentado por los países donde tuvo lugar la Revolución Industrial y la función menor que desempeñó el sector público en ese tiempo. Hasta en los casos de financiación de grandes obras públicas, la función del sector público fue sólo indirecta.

La devastación ocasionada por la segunda guerra mundial y la necesidad consiguiente de fondos muy grandes para reestructurar y rehabilitar las economías dañadas hizo necesaria la creación de nuevas instituciones financieras, incluso en los países europeos. Su función fue la de proporcionar financiación para industrias pequeñas, de tamaño mediano y en gran escala, para el desarrollo regional y sectorial, y para el desarrollo con propósitos sociales. Esto condujo a un concepto orientado hacia el desarrollo que requirió una intervención estatal más directa. Los desequilibrios en la distribución del desarrollo y de la riqueza requirieron también instituciones especializadas respaldadas por fondos públicos para desarrollar las regiones menos adelantadas.

A principios del decenio de 1940, la necesidad de reducir la diferencia entre los niveles de vida de los países en desarrollo de Africa, Asia y América Latina, por una parte, y los países de Europa y América del Norte, por otra, produjo una promoción más consciente del desarrollo económico mediante instituciones de financiación del desarrollo.

Esta tendencia recibió un ímpetu excepcional con el establecimiento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, en 1945, con la participación del Banco Mundial en la creación de tales instituciones de financiación del desarrollo, y con su suministro de las muy necesarias líneas de crédito especializadas. La participación del Banco Mundial produjo también una participación más estrecha de los gobiernos, tanto en la formación como

en la evolución de instituciones de financiación del desarrollo. Esto no sólo se debió a la necesidad del Banco Mundial de asegurarse el apoyo de los gobiernos para el proceso de desarrollo, sino también a la creencia de que la participación de los gobiernos fortalecería la posición y la estabilidad de las incipientes instituciones de financiación del desarrollo.

La constante evolución de los bancos de desarrollo desde 1945 se evidencia por un análisis de 139 IFD, que revela que no menos del 67% son en más del 50% de propiedad estatal y que el 46% son totalmente de propiedad estatal (véase el cuadro).

Se puede considerar el período de 1945 a 1975 como de establecimiento. La evolución progresiva de los bancos de desarrollo como una actividad bien determinada se evidencia por el hecho de que el 82% de las IFD se establecieron después de 1950, el 41% entre 1961 y 1970, y el 19% después de 1971 (véase el cuadro). Al decenio de 1980 corresponde resolver si la mayor parte de la banca de desarrollo ha alcanzado ahora una etapa de madurez suficiente para que se pueda presagiar un cambio en sus relaciones con los gobiernos.

PERFIL DE LAS INSTITUCIONES DE FINANCIACION DEL DESARROLLO

<i>Por grado de propiedad estatal</i>		
<i>Porcentaje de propiedad estatal</i>	<i>Número de IFD</i>	<i>Porcentaje del total</i>
0	23	17
1-10	5	4
11-20	-	-
21-30	4	3
31-40	4	3
41-50	9	6
51-60	9	6
61-70	3	2
71-80	5	4
81-90	1	1
91-99	10	7
100	64	46
Desconocido	2	1
Total	139	100

<i>Por antigüedad</i>		
<i>Año de establecimiento</i>	<i>Número de IFD</i>	<i>Porcentaje del total</i>
Antes de 1920	3	2
1920-1925	-	-
1926-1930	1	1
1931-1935	2	1
1936-1940	2	1
1941-1945	6	5
1946-1950	11	8
1951-1955	12	9
1956-1960	19	14
1961-1965	35	25
1966-1970	22	16
1971-1975	24	17
1976-1980	2	1
	139	100

Fuente: Financial Resources for Industrial Projects in Developing Countries (PI/61).

Los aspectos principales de las relaciones de las IFD con los gobiernos durante el período de 1945 a 1975 se pueden resumir como sigue:

a) Se requirió la participación estatal no sólo para suministrar el capital necesario, sino también para prestar fortaleza y estabilidad y proporcionar cierto prestigio;

b) La participación estatal en la propiedad, y a veces en la dirección, de las IFD se justificó porque podían asegurar el desarrollo apropiado de estos incipientes instrumentos de crecimiento;

c) Tanto los acuerdos oficiales - a veces originados en el Banco Mundial - como los entendimientos verbales ayudaron a asegurar el respeto estatal a la independencia de las IFD, tanto públicas como privadas. Los gobiernos reconocieron también que la mejor manera como las IFD podían cumplir sus funciones era si se las dejaba en libertad para funcionar con la menor intervención posible;

d) Los vínculos entre los gobiernos y las IFD ayudaron también a éstas a ajustar mejor sus políticas de funcionamiento al marco de desarrollo económico nacional y les dieron más fácil acceso al proceso de planificación nacional. Esto, a su vez, permitió a las IFD más enérgicas, desempeñar una función en la conformación de la política de desarrollo;

e) Se ha sostenido que las IFD no podrían funcionar aisladas y que, debido a que su función primaria es de catalizador del desarrollo, sólo podrían sacar ventajas de vínculos estrechos con los gobiernos. De permanecer en completa independencia, las IFD quedarían rápidamente aisladas y anticuadas por las políticas gubernamentales, por lo cual la participación e influencia estatales debía ser una especie de seguro. Sin embargo, hasta en los casos en que prevalecían las mejores intenciones, la posibilidad de influencia estatal seguía siendo motivo de preocupación para los bancos de desarrollo. Los temores se exacerbaban por la tendencia de algunos gobiernos a tratar de aumentar sus tenencias de capital y, de esta forma, ejercer presión sobre la dirección de las IFD para hacer fluir la corriente de préstamos hacia empresas que no reunían los requisitos normales;

f) En consecuencia, la opinión predominante fue que la movilización de recursos escasos hacia un desarrollo económico productivo y rentable no podría tener éxito a menos que las IFD siguieran una política de firme independencia a pesar de sus vínculos con los gobiernos. La dificultad era que las IFD dependían de los gobiernos para la obtención de fondos. En tal situación, la calidad del funcionamiento de las IFD sólo se podría juzgar por la flexibilidad e independencia de sus decisiones. A su vez, esto reposaba en la alta calidad de su pericia profesional, integridad, iniciativa y certero juicio, y el respeto que merecían a los gobiernos. El objetivo a corto plazo era lograr que la dirección de las IFD estuviera lo más libre posible de presiones indebidas;

g) Existía, por eso, la opinión muy difundida de que las IFD harían muy bien en reducir al mínimo los peligros de la influencia estatal mediante:

- i) La adopción de estatutos con atribuciones precisas que restringieran el ámbito de la influencia estatal;
- ii) La adopción de normas que aislaran las funciones expresas de las IFD de la necesidad de financiar proyectos o participar en esferas de desarrollo que tuvieran carácter más bien político que económico;
- iii) El empeño por lograr, en la mayor medida posible, que gran parte del capital social de las IFD fuera de propiedad privada;

- iv) La insistencia en garantías gubernamentales para inversiones que satisficieran criterios socioeconómicos más bien que los económicos-normales;
- v) La obtención de sus propios fondos para lograr, de esta forma, el debilitamiento gradual de los vínculos entre los gobiernos y las instituciones.

Se puede suponer que, en el decenio de 1980, la banca de desarrollo avanzará rápidamente hacia una fase más madura y competitiva. Esto se deberá no sólo a la experiencia más larga de las IFD, sino también a la tasa de desarrollo más rápida de las economías en que funcionan y la competencia que empiezan a ofrecer los bancos, casas de aceptaciones (*merchant banks*) y otros intermediarios financieros especializados.

La rápida subida del costo del desarrollo industrial y económico en años recientes y la continuación de esta tendencia incrementará seguramente los costos de los proyectos futuros y del desarrollo de infraestructuras a cifras tan altas que ninguna IFD podrá por sí sola disponer del capital necesario. La subida de los costos de desarrollo requerirá también capital a plazo más largo y a tasas más competitivas. Esto quizá sólo podrá obtenerse en cantidad suficiente en el futuro cuando haya garantías gubernamentales. El suministro de líneas de crédito en divisas exige también un respaldado mediante garantías gubernamentales, y esta tendencia requerirá por sí misma el apoyo de los gobiernos.

El rápido desarrollo de las economías de los países en desarrollo ocasionará por sí mismo desequilibrios en la distribución del desarrollo y de la riqueza dentro de las fronteras nacionales. Por tanto, se tendrá que llegar a acuerdos especiales entre las IFD y los gobiernos a fin de proporcionar capital para el desarrollo de las regiones de menos desarrollo y de más riesgos. Para poder llegar a estos nuevos campos de financiación, se necesitarían fuentes convenientes de financiación a tasas por debajo de las del mercado y esto sólo se podría alcanzar con apoyo gubernamental.

La corriente de fondos a través del sistema bancario de los países en desarrollo requeriría, por tanto, una creciente intervención gubernamental. Si disminuyeran los vínculos entre los gobiernos y las IFD, sería dudoso que estas últimas pudieran obtener cantidades suficientes de fondos a costos convenientes. En este caso, el futuro de la banca de desarrollo podría ser un paso hacia una disminución de su rentabilidad y rendimiento, ya que la escasez de capital y su más alto costo colocan a los bancos de desarrollo en la posición de prestamistas marginales. Podrían verse cada vez más desplazados al trabajar en un mercado de capitales de altos costos y tener que estrechar el margen de sus tasas de interés para poder competir con otras instituciones.

Por tanto, una conclusión posible es que cuanto más complicada sea la índole de la financiación, más altos serán los costos del desarrollo y más grande la competencia, y que el principio que ahora se expande de que el desarrollo se difunda de manera más justa y equitativa, y con la mayor rapidez posible, dentro de los países en desarrollo, exigirá que aumenten los vínculos entre los gobiernos y los bancos de desarrollo durante el decenio de 1980. En caso contrario, la tradición de la banca de desarrollo se irá adulterando y perdiendo progresivamente, a medida que los bancos de desarrollo se transforman en prestamistas financieros marginales como consecuencia de la competencia normal.

Relaciones sector público/bancos de desarrollo en países en desarrollo semiindustrializados

L. R. Almeida Durán

Director de Programación y Proyectos, Nacional Financiera, México

Instituciones de desarrollo y desarrollo económico

Los bancos de desarrollo hicieron su aparición en la mayoría de los países en desarrollo de América Latina en relación con objetivos de industrialización. Todavía se consideran, sobre todo, como instrumentos adecuados para crear condiciones de crecimiento sostenido, contribuyendo así a elevar los niveles de vida.

El desenvolvimiento ulterior de estas instituciones les ha permitido proporcionar apoyo financiero a la infraestructura de sus países, como también para el desarrollo y promoción de empresas nuevas que equilibren la estructura industrial. La combinación resultante de experiencia en materia de financiación y de producción ha dado a los bancos de desarrollo una capacidad apreciable para aplicar una política de industrialización.

Sin embargo, el desarrollo económico se miraba como un proceso integrado. Se fijaron objetivos a largo plazo para el sistema económico, y dichas instituciones pasaron a ser directamente responsables en su papel de intermediarios financieros. Esto explica, a su vez, la creciente participación estatal en la propiedad o supervisión de los bancos de desarrollo.

Tal participación de parte del Estado es naturalmente más amplia en países, como México, que tienen una economía mixta.

La Nacional Financiera S.A. de México (NAFINSA) se fundó en 1934 como banco estatal concebido para promover el desarrollo económico del país. Sus activos totales, al 31 de diciembre de 1978, se estimaban en 191.464 millones de pesos¹. Como institución financiera más grande del país, ya que sólo el Banco Central posee activos mayores, la Nacional Financiera es el principal instrumento del gobierno para financiar la infraestructura económica y promover la industrialización. Proporciona crédito a la industria como también al gobierno y sus empresas y organizaciones, y garantiza préstamos, especialmente los que se contraen en el extranjero. Compra valores industriales y estatales e invierte en empresas industriales. Mediante la emisión de sus propios valores, obtiene fondos en el mercado interno. Participa en

¹ Con el tipo de cambio de 1 dólar = 22,80 pesos, esto equivale a unos 8.400 millones de dólares.

negociaciones para la obtención de fondos en el extranjero por su propia cuenta y como agente financiero del gobierno.

Promueve nuevas empresas industriales, aporta capital de riesgo y estimula la participación de otras fuentes de capital, y procura tecnología para las empresas. Participa en la planificación industrial de los sectores básicos de la economía, especialmente aquellos que tienen prioridad para la política económica, por ejemplo, alimentos y fertilizantes, industria pequeña y mediana, bienes de capital, productos petroquímicos secundarios y otras industrias básicas. Asume la tarea de coordinar la formación de *trusts*, sobre todo en relación con los sectores industrial y turístico.

En suma, como intermediario financiero, la Nacional Financiera S.A. desempeña dos funciones básicas: como agente financiero del sector público y como banco de desarrollo del país.

Papel como agente financiero del sector público

Desde un principio, el papel de agente financiero del sector público ha sido una de las funciones más importantes de la institución. Durante los últimos 45 años, sus actividades se han venido expandiendo tanto a nivel nacional como a nivel internacional. A nivel nacional, actúa como agente financiero y como asesor para la emisión, colocación y otras operaciones relacionadas con los valores públicos; ha tratado de desarrollar el mercado privado de valores, comenzando con bonos hipotecarios y pasando después a apoyar la adquisición de acciones de empresas industriales; ha llegado a ser un apoyo principal para las emisiones públicas. Al intervenir cuando es necesario, ayuda a estabilizar las cotizaciones de la bolsa de valores, a fin de atraer a un número mayor de inversionistas y ahorradores. Ayuda a la formación de empresas por medio de un fondo de apoyo especial y un instrumento conocido como fondo de coinversión.

Desde 1941, NAFINSA viene obteniendo financiación del exterior, bien sea en su calidad de agente financiero del sector público o para sus propios fines de desarrollo. Al 30 de junio de 1978, los créditos obtenidos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo totalizaban unos 5.000 millones de dólares.

La política de la institución ha consistido en diversificar las fuentes de financiación en condiciones adecuadas a determinados programas o proyectos, asumiendo la responsabilidad por el servicio de esa financiación y por su utilización para fines productivos, dentro de los límites de la capacidad de pago nacional.

Por lo tanto, sus operaciones de crédito abarcan entidades públicas, privadas, bilaterales y multilaterales. En su búsqueda de mecanismos apropiados, ha formulado un plan de líneas globales de crédito y ha introducido el empleo de créditos paralelos y el sistema de fondos de coinversión a nivel internacional, lo que permite obtener recursos del extranjero a tasas de interés bajas. En un caso, facilitó la transferencia de tecnología; en otro, organizó la participación de capital extranjero en empresas nuevas que tenían que establecerse en sectores aun más complejos, tales como la industria de bienes de capital y la industria de productos petroquímicos secundarios.

Deben mencionarse también las actividades de NAFINSA en los mercados de capital internacionales. En un momento cuando únicamente

instituciones de países desarrollados tenían acceso a esos mercados, NAFINSA logró hacerse presente también, gracias a su enfoque serio y a su reputación de cumplir sus obligaciones. Esto le dio una imagen de solvencia y de fiabilidad de la cual aún ahora sigue disfrutando en las esferas bancarias.

La complejidad de las operaciones financieras internacionales ha alcanzado un grado tal que la práctica usual es que los préstamos se obtengan de consorcios bancarios, en que se agrupan varios acreedores de diversos países. Como los mercados en que actúa NAFINSA incluyen el Euromercado, los países productores de petróleo, el Japón y otros mercados de dólares, ello le ha inducido a establecer oficinas en Washington, Nueva York, Tokio y Londres.

Papel como banco de desarrollo nacional

No cabe duda de que NAFINSA ha sido un instrumento poderoso para apoyar la política de desarrollo nacional de México. La amplia diversidad de usos de sus fondos y de los instrumentos empleados para obtenerlos en el país y en el extranjero le permite apoyar las esferas prioritarias de desarrollo fijadas por el gobierno y, al mismo tiempo, actuar como banco de desarrollo. Los resultados financieros han sido positivos, sin ningún subsidio fiscal, fuera del caso de sus fondos fiduciarios.

En los últimos 45 años se ha modificado el papel asignado al Estado como motor principal de la economía. Esto se ha reflejado, a su vez, en el papel asignado al banco de desarrollo y en la amplia variedad de instrumentos de política económica que se utilizan. Sin embargo, de conformidad con la carta fundamental de NAFINSA, que está en vigor desde el 3 de enero de 1975, sus tareas tradicionales se han aumentado. Además de asumir las funciones de un banco de finalidad múltiple y de ofrecer servicios bancarios integrados, una de las tareas primordiales de la institución es ahora la labor de planificar y promover el desarrollo industrial del país.

A la luz de su nueva carta, la institución puede considerarse como el órgano financiero encargado de la planificación y programación industriales del país. Con este objeto, la institución se ha organizado en cinco departamentos encabezados por directores adjuntos, para llevar a cabo funciones más específicas, a saber:

- a) Programación industrial, promoción de empresas nuevas y estímulo a la participación del sector privado en éstas;
- b) Obtención de recursos para la ejecución de esos programas;
- c) Encauzamiento de esos recursos hacia programas sectoriales, empresas existentes o proyectos nuevos;
- d) Apoyo de gestión y asistencia técnica permanentes y sistemáticos a las empresas que reciben créditos de NAFINSA o están asociadas con ella; supervisión de los fondos fiduciarios establecidos por el gobierno como órganos de apoyo para la función de programación industrial;
- e) Administración interna de la institución, lo que supone la gestión de sus recursos humanos y el establecimiento de controles para asegurar la eficiencia.

Actividades corrientes

El funcionamiento global de la institución se pone de manifiesto por las cifras siguientes:

Actualmente, la inversión de NAFINSA en el grupo de sus empresas afiliadas asciende a 14.056 millones de pesos (9.620 millones de dólares). Estas empresas tienen un capital pagado total de 43.189 millones de pesos (1.890 millones de dólares) y activos por un valor de 210.071 millones de pesos (9.210 millones de dólares). Dan empleo a 115.628 personas y mantienen un volumen de ventas de 83 156 millones de pesos (3.650 millones de dólares).

Durante el período diciembre de 1977 a diciembre de 1978, 38 empresas (de un total de 79) tuvieron utilidades de 2.940 millones de pesos, lo que constituyó un rendimiento de 10% para la institución. Se están realizando estudios sobre las empresas aquejadas de problemas a fin de encontrar maneras de mejorar sus operaciones y determinar cómo deberían funcionar para ser rentables. Actualmente, 43 empresas tienen planes relativos a proyectos y ampliaciones con una amplia gama de objetivos; la inversión combinada que se requiere asciende a 55.371 millones de pesos (2.430 millones de dólares).

Relaciones con el gobierno

La coordinación oficial de los objetivos de política económica y de las funciones y tareas del sistema de banco de desarrollo estatal se realiza al nivel más elevado de la institución, el consejo de administración. En éste participan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría del Patrimonio Nacional y Desarrollo Industrial, la Secretaría de Comercio y el Banco de México (que es el banco central del país). Tres representantes del sector privado, en nombre de los intereses de los banqueros e industriales privados, reflejan la situación jurídica de la institución como compañía limitada en una economía mixta.

La política económica del actual gobierno hace hincapié en el objetivo de reducir la tasa de inflación y desempleo. Con este objeto se ha constituido una «alianza para la producción» entre los sectores público y privado. Esta alianza se ve reforzada por reformas administrativas y políticas, la planificación de asentamientos urbanos y rurales (plan de urbanización nacional) y planes sectoriales en armonía con el plan de desarrollo general del país. El papel de la institución dentro de la actividad económica nacional queda reflejado, pues, en orientaciones derivadas del plan de desarrollo general, el plan industrial y el plan de urbanización nacional; las funciones asignadas a la institución en virtud de su carta le permiten, en realidad, ceñirse a las directrices de estos instrumentos de programación.

NAFINSA, en cooperación con la Secretaría del Patrimonio Nacional y Desarrollo Industrial y de conformidad con las pautas fijadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aplica su programa de apoyo al sector industrial proporcionando recursos a un número muy grande de empresas y órganos paraestatales, al mismo tiempo que promueve programas sectoriales estratégicos. Con este objeto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha anunciado que el sistema bancario proporcionará apoyo en forma de préstamos para programas activos de cambio y promoción estructurales, especialmente en relación con los sectores de pesca y agricultura, pequeña y

mediana industria, fabricación de bienes de capital, exportaciones, turismo y acuerdos concertados con la alianza para la producción. La función de promoción industrial de NAFINSA sigue las pautas establecidas en el plan de industrialización nacional. Contribuye a los objetivos del plan de diversas maneras: mediante su labor de programación industrial, su participación en la comisión de industrialización nacional, su programa de apoyo integrado a la industria pequeña y mediana, el comité de coordinación y evaluación financiera para el programa de desarrollo de la industria de bienes de capital, y un programa de promoción directa del sector de bienes de capital.

El desafío del porvenir

La estrategia del gobierno prevé tres etapas de desarrollo. Cada una consta de un período de dos años, el primero (1977-1978) encaminado a lograr la estabilidad de precios internos y un tipo de cambio flotante. El segundo período (1979-1980), el llamado período de consolidación, se propone la eliminación de estrangulamientos en la estructura económica existente y en la esfera de recursos financieros, a fin de consolidar la tasa de crecimiento económico acelerado. El tercer período (1981-1982) se orienta hacia el desarrollo real, con una tasa de crecimiento anual de por lo menos 10% desde 1981 hasta 1990.

Este crecimiento explosivo supone para la institución un papel importante en la creación directa de empresas (especialmente en el sector de bienes de capital), una mayor canalización de recursos mediante sus fondos de desarrollo y, lo que es extremadamente importante, una acentuación de la programación de desarrollo industrial. Esto incluye la participación del país en planes de financiación e inversión en otros países latinoamericanos, junto con una gestión racional y coherente de sus planes de financiación tradicionales, utilizando recursos del extranjero y transferencias de tecnología (fondos de coinversión).

Esto significa que la institución, en la esfera de la financiación, tendrá que atender a una reorientación de sus pautas tradicionales de financiación internacional, pasando de una orientación básica de país deudor al establecimiento de mecanismos de financiación que permitan encauzar adecuadamente el excedente de divisas de México, derivado de las exportaciones de petróleo.

Tales planes de financiación tendrán que ser integrados en una política de programación industrial, y la creación y extensión de proyectos y empresas será de importancia aun mayor para que se logren las tasas de crecimiento proyectadas de 13% para el sector industrial.

Con miras al futuro, la institución tendrá que hacer mayores esfuerzos, en comparación con instituciones docentes, especialmente en materia de recursos humanos, a fin de capacitar a personal de gestión para las empresas que se formarán e introducir nuevas técnicas de gestión en las empresas del sector público. Sólo de esta manera será posible alcanzar niveles adecuados de eficiencia y rentabilidad en las empresas públicas que se establezcan en el sector de bienes de capital, el sector de productos petroquímicos secundarios y otros sectores industriales de prioridad nacional.

Actualmente, la institución está aplicando un programa de acción inmediata en el sector de bienes de capital. Esto supone inversiones de 22.000

millones de pesos en 1978 y 1979, la creación de unos 23.000 nuevos puestos de trabajo y la sustitución de importaciones por valor de 17.000 millones de pesos.

El éxito de la institución en su labor de promoción directa está relacionado con la utilización de los instrumentos que ahora se hallan a su disposición, además de una creciente transferencia de tecnología y la participación de proveedores extranjeros de tecnología en el capital de riesgo de empresas nuevas. Esto significará una participación combinada del Estado, los inversionistas nacionales y los proveedores extranjeros de tecnología en los proyectos industriales prioritarios que se requieren para el desarrollo del país. Estamos conscientes, pues, de que las metas planificadas para el decenio de 1990 suponen una participación considerable del sector privado nacional y extranjero en las orientaciones y en las pautas del plan de desarrollo industrial nacional.

Relaciones sector público/bancos de desarrollo en países en desarrollo semiindustrializados

Sung Sang Park

**Vicepresidente del Banco para la Pequeña y la Mediana Industria,
República de Corea**

Necesidad de una relación estrecha

En la fase inicial de la industrialización, los gobiernos promueven gran número de proyectos nuevos: plantas de fertilizantes y plaguicidas para aumentar la productividad agrícola, fábricas de cemento para la construcción, plantas de energía eléctrica para usos industriales, medios de transporte y redes de comunicaciones, etc. Estos proyectos nuevos requieren inmensas cantidades de capital, que se obtiene como préstamos tanto del extranjero como de fuentes locales.

La limitación técnica de financiación de estos proyectos y la supervisión financiera que se requiere durante su ejecución y funcionamiento hace necesaria una institución financiera adecuada, tal como un banco de desarrollo, incluso cuando los recursos extranjeros y nacionales para el proyecto son movilizados enteramente por el gobierno.

La distinción entre bancos de desarrollo de propiedad estatal e instituciones de financiación del desarrollo (IFD) privadas establecidas con este objeto se hace cada vez más clara a medida que el sector industrial se desarrolla. Aquéllos se preocupan sobre todo de grandes proyectos estatales, mientras que éstas tienen que ver más bien con el sector industrial privado, relativamente pequeño, incluso cuando no hay una clara separación entre los dos sectores.

El concepto de una IFD privada, favorecido sobre todo por el Banco Mundial, demostró especialmente su eficacia al canalizar la asistencia financiera del Banco en apoyo del sector industrial privado de los países en desarrollo.

A medida que adelanta la industrialización, crece la necesidad de inversión y, con ella, la necesidad de movilizar ahorros internos a largo plazo, los que han de constituir la fuente principal de fondos para préstamos a las IFD. Si bien su vigor financiero y su reputación de prestar un servicio eficaz siguen siendo elevados, las IFD privadas comienzan, pues, a comprobar que las fuentes de crédito se hacen cada vez más inciertas en tanto que el acceso a los ahorros internos es limitado.

El concepto de la IFD privada constituye una tentativa de evitar excesiva intervención estatal, pues pueden mantenerse al margen de una intervención

estatal directa, lo que les permite atender más eficazmente al sector industrial privado. Debido a este principio subyacente, las IFD privadas han funcionado como instituciones independientes que adoptan sus propias decisiones, salvo en los casos cuando el sector estatal ha de dar garantías para los préstamos contraídos en fuentes externas.

Un problema que acompaña a la completa independencia del sector estatal es, por supuesto, el hecho de que algunas IFD no consiguen movilizar suficientes recursos internos. Esto refleja en parte las elevadas tasas de interés del mercado. Debido a la inflación, esas tasas fluctúan a menudo en los países en desarrollo entre 20 y 30% anual, y el elevado costo consiguiente hace difícil financiar proyectos de inversión a largo plazo (de 8 a 10 años). El periodo de gestación de la construcción de fábricas e instalación de maquinaria es a menudo de dos a tres años, y hasta el momento en que la construcción de la planta queda terminada, su costo, incluido el interés, es de 60 a 90% más alto que el costo inicial.

Con todo, los economistas del desarrollo insisten en que unas tasas de interés oficiales exageradamente bajas deberían incrementarse a fin de reflejar tasas de mercado realistas, lo que haría posible movilizar recursos financieros internos para proyectos de desarrollo. Sin embargo, aun si se acepta este concepto racional sobre política en materia de interés, el elevado costo de la financiación sigue creando muchos problemas para el establecimiento de plantas industriales, debido al prolongado periodo de construcción. Hasta que un proyecto industrial inicia sus operaciones, hay que dejar margen para un largo periodo de instalación, con un periodo de gracia apropiadamente extenso. Además, hay que contar con los elevados costos del capital de explotación, si bien éstos podrían ser aceptables si se hacen recaer sobre el consumidor.

Una posibilidad para movilizar recursos internos a través de las IFD es que el margen entre el costo de los recursos movilizados a las tasas de interés de mercado y las tasas de interés de un préstamo que se estimen relativamente aceptables sea subvencionado por el gobierno, por lo menos durante el periodo de construcción de la planta. La experiencia de los países semiindustrializados indica, pues, que una asistencia parcial más bien que total de parte del sector público para la movilización del ahorro, mediante una subvención de los costos del interés, podría ser la mejor solución para las IFD. Esto minimizaría también la intervención estatal.

Por consiguiente, la idea de la autosuficiencia y autonomía, sin asistencia de parte del sector estatal, debería examinarse a la luz de la relación entre el sector estatal y las IFD. Estas deberían sopesar el costo de la intervención así como los beneficios que se pueden obtener de una relación estrecha con el sector estatal, al aceptar, por ejemplo, vinculaciones mediante propiedad, asignación de recursos, ciertas formas de subvenciones y concesiones tributarias.

Problemas de las relaciones y la cooperación

Toda vinculación entre el sector estatal y los bancos de desarrollo puede interpretarse como una intervención unilateral de parte del sector estatal. Y, en realidad, si la vinculación es una relación de propiedad, el control estatal del banco de desarrollo y de las IFD puede ser riguroso.

Un motivo de ello es que, durante la fase inicial de la industrialización, el sector estatal ve a menudo a los bancos de desarrollo y a las IFD como

participes renuentes en el esfuerzo de desarrollo económico nacional. Por una parte, se piensa que se ciñen a las directivas estatales sólo bajo presión. Por otra, no se tiene en cuenta en las directivas que el hábito de obediencia conduce a menudo a la inercia institucional, perdiéndose por completo la iniciativa, la capacidad de innovación y el profesionalismo cuando la intervención es fuerte. De esta manera, la eficacia de la IFD puede verse restringida cuando el sector estatal interviene hasta el punto de que se eliminan o se frustran su autonomía, su profesionalismo y su objetividad en la adopción de decisiones.

También puede haber una presión notable como resultado de la vinculación de propiedad, por ejemplo, cuando el sector estatal designa directores que lo representen en el consejo directivo de la IFD o nombra al presidente de la institución. Sin embargo, si los directores procedentes del sector estatal se retiran de sus funciones oficiales al ser nombrados, se convierten en directores privados que sirven a los intereses de la institución misma, incluso si mantienen su papel de perros guardianes. Y si el presidente se elige de entre las instituciones bancarias profesionales y tiene experiencia en materia de financiación, es aun más probable que la IFD sea una institución sana, incluso si es de propiedad parcial o total del sector público.

Pero incluso cuando tales IFD se dirigen eficazmente como empresas privadas, aun pueden surgir conflictos, ya que la empresa privada se orienta a la obtención de utilidad, en tanto que el interés público se considera como objetivo de política estatal. Si las IFD estiman que han sido establecidas como instrumentos para inversión a largo plazo en provecho del desarrollo económico nacional, la eficiencia de gestión podría quedar subordinada hasta cierto punto al interés público. En cambio, si se ejercen presiones que afectan a las diversas inversiones sin que haya una clara decisión al respecto por parte del sector público y el consejo directivo, esto puede ocasionar una mala asignación de recursos o incluso el fracaso de proyectos. Tal intervención no suele surgir de decisiones del sector público y el consejo directivo, sino de personas que ocupan posiciones de poder. Las presiones ejercidas sobre una IFD con respecto a la contratación o promoción de sus funcionarios es un tipo de intervención que puede destruir el profesionalismo. Cuando el banco de desarrollo es de propiedad del sector estatal, también puede verse bajo presión para ajustarse a las escalas de sueldos de la administración pública, que suelen ser bajas en comparación con las del sector privado. Este problema es grave en lo que respecta a minimizar pérdidas de personal y atraer personal nuevo. Una solución es que el gobierno permita que se paguen al personal de las IFD y del banco de desarrollo de propiedad estatal sueldos más elevados que a los empleados públicos.

Si se hace demasiado hincapié sobre los aspectos de interés público de la política crediticia de una IFD, ello puede ocasionar pérdida de ingreso, lo cual, a su vez, crea problemas para obtener nuevo capital. Incluso cuando los bancos de desarrollo de propiedad estatal son instituciones sin fines de lucro, un déficit puede afectar a su reputación y reducir su solvencia en el país y en el extranjero. Los accionistas de la IFD deben obtener ciertas utilidades, incluso si voluntariamente las limitan a un nivel modesto.

Se reconoce que la adhesión a simples normas de obtención de utilidades hace imposible alcanzar objetivos de desarrollo económico nacional. Por otra parte, si no se tiene en cuenta el potencial de utilidades en la financiación de proyectos de desarrollo, eso también puede ser un obstáculo al objetivo de la política de desarrollo industrial general. Los esfuerzos conjuntos y las

consultas entre la IFD y el sector público al financiar proyectos importantes pueden ser, pues, factores decisivos para el éxito de los diversos proyectos de desarrollo.

De todos modos, suele haber gran divergencia entre las expectativas del sector público y las de las IFD. Mientras que el gobierno suele pensar en objetivo de política a largo plazo al evaluar proyectos de inversión, las IFD están más interesadas en las perspectivas inmediatas. Algunos gobiernos tratan de promover proyectos que serán ineficaces durante algunos años pero prometen tener un éxito ulterior, en tanto que la dirección de una IFD puede poner la mira en la obtención temprana de utilidades sobre su inversión. Los proyectos pueden fracasar también porque, a pesar de la presión del sector público para llevarlos a su terminación, pueden ser prematuros para la fase que atraviesa la economía.

A fin de minimizar tales posibles conflictos entre el sector público y las IFD, podría sugerirse que los grandes proyectos del sector público se realicen a través del banco de desarrollo del sector público con recursos intensamente subvencionados, dejando que los proyectos del sector privado se lleven a cabo mediante las IFD de propiedad privada.

Este sistema dual para la financiación del desarrollo tendría el mérito de mitigar la tensión que podría crearse entre ambos sectores. Según la experiencia de los países semiindustrializados, la intervención financiera estatal en el sector público y en el sector privado puede conducir a la ineficacia de ambos. Por ejemplo, la dispersión de recursos escasos entre un número demasiado grande de proyectos puede ser una causa de ineficiencia. En una etapa avanzada de industrialización, sería prudente de parte del gobierno actuar más bien mediante una orientación general que emitiendo instrucciones sobre proyectos determinados. De esta manera, los bancos de desarrollo y las IFD privadas tendrían más espacio de maniobra para seleccionar los diversos proyectos. Estos seguirán teniendo derecho a recibir financiación para el desarrollo, de conformidad con la política gubernamental sobre diversificación de proyectos, lo cual daría lugar a la diversificación industrial.

En tales circunstancias, la relación entre los gobiernos y las instituciones de desarrollo en los países semiindustrializados podrían llegar a ser de cooperación más bien que de intervención.

Resumen de las deliberaciones

En el curso del debate, un representante de Filipinas restó importancia a los temores expresados por oradores anteriores respecto a las consecuencias de que los bancos de desarrollo dependiesen del sector público para obtener los fondos que necesitasen. Refiriéndose a la experiencia del Banco de Desarrollo de Filipinas, afirmó que su institución tenía que ceñirse a prioridades y objetivos de desarrollo nacionalmente aceptados. Las actividades del Banco estaban orientadas, pues, a objetivos tales como creación de empleo, aceleración del crecimiento económico, distribución más equitativa de la riqueza y el ingreso y desarrollo industrial regional. El Banco había participado también activamente en la promoción de bancos regionales y de desarrollo rural.

En tanto que su banco no hacía frente a ningún problema de intervención estatal, el orador se preguntó si algún banco de desarrollo podía estar en condiciones de aislarse de vinculaciones con su gobierno. El problema real consistía en definir la mejor manera como la función de apoyo del gobierno podía fusionarse con el papel catalizador del banco de desarrollo para el logro de objetivos mutuamente compartidos.

Al mirar hacia el futuro, el Grupo de trabajo estimó que la institución de la banca para el desarrollo se encontraba en una encrucijada. Los países en desarrollo se estaban haciendo más industrializados y sus economías lograban mayor diversificación. Sin embargo, si los bancos de desarrollo tratan, como resultado de ello, de alejarse del apoyo estatal, podrían tener que diversificarse hacia esferas de actividades que les pondrían en competencia con otras instituciones financieras. A este respecto, se hizo referencia al ejemplo del Banco de Desarrollo de Singapur. Si bien algunos bancos de desarrollo podrían aplicar esa política con éxito, el peligro era que tales instituciones se aislasen de la corriente principal de actividades de desarrollo y perdiesen, por lo tanto, su razón de ser como instituciones de desarrollo. Pero otro camino para el funcionamiento de los bancos de desarrollo consistía en lograr un entendimiento con los gobiernos.

Se observó que, si bien en el pasado las vinculaciones entre los bancos de desarrollo y los gobiernos surgían del apoyo para la obtención de fondos – inclusive garantías para préstamos extranjeros – la conexión de interacción en el decenio de 1980 tenía que ser más profunda y diversificada. Los bancos de desarrollo, ya fuesen de propiedad privada o de propiedad estatal, tenían que trabajar en estrecha coordinación y cooperación con el gobierno a fin de alcanzar objetivos económicos socialmente aceptados.

Se preguntó si las discusiones respecto a la diferenciación entre bancos de desarrollo de propiedad privada y de propiedad estatal no estaban mal encaminadas. Lo más importante parecía ser la objetividad de la toma de decisiones así como la capacidad de gestión para resistir a presiones que se

ejercieran en sentido contrario a sus decisiones operacionales maduramente adoptadas.

Las preguntas relativas a la relación entre los gobiernos y los bancos de desarrollo no tenían que plantearse en el contexto de una perpetua confrontación. Más bien, debían concebirse en un marco de cooperación positiva, en que a cada parte se le respetase el derecho a sus propias convicciones.

Se recalcó que una institución de banca para el desarrollo debía considerarse fundamentalmente como un medio de llenar brechas. La entidad debía observar brechas institucionales o de otra índole en la economía que impidiesen el desarrollo industrial y asumir esa función, a fin de llenar eficazmente esa brecha. Por ejemplo, el Banco de Desarrollo de Singapur había identificado y tratado de llenar brechas al emprender operaciones de banca comercial, banca mercantil y caja de emisiones en competencia con las instituciones bancarias comerciales existentes, en su mayor parte de propiedad extranjera. Esta era la única manera como el banco podía cumplir sus obligaciones al servicio del desarrollo, consistentes en atraer empresarios extranjeros, como también tecnología y técnicas de gestión extranjeras, y desarrollar empresas nacionales en pequeña escala. Lo que convenía comprender era que no existía divergencia entre la política estatal y las actividades del Banco.

No hubo unanimidad entre los delegados en cuanto a la definición exacta de una institución bancaria para el desarrollo. Algunos creían que los bancos de desarrollo de propiedad privada no merecían ese título porque eran prudentes para asumir riesgos y se guiaban por el motivo de maximizar sus utilidades. Estaban en desacuerdo con el análisis del Sr. B. Knapp (ex funcionario del Banco Mundial), según el cual en el decenio de 1980 los bancos de desarrollo tendrían que ser cada vez más independientes de los gobiernos en lo relativo a sus recursos, para que pudieran mantener su autonomía operacional. Muchos observaron que era posible que los bancos de desarrollo tuvieran que depender cada vez más de los gobiernos, de una manera o de otra, y que en tanto que esas instituciones tuvieran presentes sus obligaciones respecto al desarrollo del país, las vinculaciones con el gobierno aumentarían, lo cual estaría muy justificado.

Las deliberaciones pusieron de relieve que, en el decenio de 1980, el contacto entre bancos de desarrollo y gobiernos se diversificaría y que la distinción entre bancos desarrollo de propiedad privada y de propiedad estatal tendería a borrarse cada vez más, por lo menos a nivel operacional.

GRUPO 2-RELACIONES SECTOR PÚBLICO/BANCOS DE DESARROLLO EN PAÍSES DE INDUSTRIALIZACIÓN INCIPIENTE

G. F. Mbowe

**Presidente y Gerente General del Banco de Inversiones de Tanzania,
República Unida de Tanzania**

Origen de los bancos de desarrollo

El origen y el crecimiento de las IFD y sus relaciones con el sector público en los países de industrialización incipiente tienen su punto de partida histórico en los países latinoamericanos. Efectivamente, algunas de ellas fueron creadas durante la crisis del decenio de 1930 y durante la segunda guerra mundial, cuando esos países se vieron duramente afectados por el deterioro de los precios de sus exportaciones de productos básicos, la escasez de bienes de consumo, la falta de capitales privados extranjeros para iniciar nuevas empresas industriales y la insuficiencia de divisas para promover la inversión privada interna.

Estos problemas económicos llevaron al sector público de los países latinoamericanos a aplicar una política de industrialización enérgica mediante la sustitución de importaciones. La promoción de esta política se produjo paralelamente a la creación de instituciones de financiación del desarrollo que canalizaban recursos hacia la industria privada. En esos años se asistió al nacimiento de la Nacional Financiera de México, en 1943; la Corporación de Fomento de la Producción de Chile, en 1939; el Instituto de Fomento Industrial de Colombia, en 1940; el Banco Industrial de la República Argentina en 1943; y la Corporación Venezolana de Fomento de Venezuela, en 1946¹.

En los países de África y Asia, el surgimiento y desarrollo de tales instituciones, entre 1950 y 1975, estuvo relacionado con su independencia política. El establecimiento de las IFD obedeció a razones de orden social, político y económico, y el principal factor que indujo a los gobiernos a crear tales instituciones fue la necesidad de infraestructuras financieras apropiadas para movilizar recursos internos y externos con vista al desarrollo industrial acelerado. El establecimiento de estas instituciones, en la misma época en el Oriente Medio, estuvo relacionado con la explotación de los recursos naturales de la región.

¹ Bureau of Business and Economics Research, *Public External Financing of Development Banks in Developing Countries* (Oregon, University of Oregon, 1966), pp. 6 a 23.

En la República Unida de Tanzania, la fundación de las principales IFD obedeció a una política de racionalización del sector público, tras la Declaración de Arusha de 1967 en la que se definieron los objetivos económicos del país. Las medidas adoptadas por el Gobierno de Tanzania con objeto de orientar las actividades económicas consistían en el establecimiento sistemático de entidades paraestatales directamente vinculadas al sector de la producción, por una parte, y en el de instituciones financieras sectoriales especializadas, incluidas entidades paraestatales orientadas hacia los servicios, por otra.

En todos estos casos, la intervención decisiva de los gobiernos indicó la necesidad de una vinculación entre esas IFD y el respectivo sector público.

La creación de tales instituciones se explica por ciertas condiciones desfavorables prevalecientes en esos países, a saber:

a) La ausencia de mercados privados para reunir capitales en acciones u obtener préstamos a largo plazo;

b) La renuencia de los bancos comerciales existentes, que estaban orientados hacia la financiación comercial, para conceder préstamos, incluso a corto y mediano plazo como no fuera a empresas sólidamente establecidas, extranjeras o nacionales;

c) La tasa relativamente baja de beneficios con respecto a los riesgos en comparación con otras utilizaciones del capital financiero, tales como la construcción, la especulación con la tierra, el comercio y los préstamos con fines de consumo;

d) Un clima desfavorable para la inversión extranjera;

e) Mercados limitados y elevado costo de producción debido a la escasez de mano de obra calificada, técnicos y personal de gestión;

f) La necesidad de estudios de preinversión y de una evaluación adecuada de las empresas industriales;

g) En el caso de, por lo menos, algunos países, la incapacidad de obtener divisas para importar equipo y materiales industriales¹.

La concepción y el marco de las IFD en diversos contextos, tales como economías totalmente socialistas, de planificación centralizada, de planificación indicativa y de economía de mercado permite ver que sus fundamentos y su función no difieren sustancialmente. Sus características comunes se resumen bajo los siguientes epígrafes:

La función catalizadora

Con objeto de fortalecer su desarrollo armonioso, la mayoría de los países en desarrollo ha formulado planes con objetivos tales como:

Industrialización acelerada

Aumento del valor de la producción agrícola

Creación de nuevas oportunidades de empleo

Asistencia a la promoción de empresas públicas

Ayuda a instituciones de interés privado y social en sus actividades de promoción

Por ende, la función primordial de las IFD es actuar como catalizadoras en la promoción de estos objetivos prestando asistencia financiera a proyectos concretos así como asesoramiento técnico para la realización de estudios de viabilidad y la ejecución de proyectos. Cuando el sector público es el principal

¹ Bureau of Business and Economic Research, op. cit.

promotor, las IFD deben trabajar en estrecha colaboración con el Gobierno para promover estos objetivos.

Asistencia técnica

La asistencia técnica que prestan las IFD es una contribución fundamental para la industrialización. Por estar especializadas en movilización, gestión y asignación de recursos y en evaluación y supervisión de proyectos, las IFD públicas o privadas han de prestar continuamente asistencia técnica a proyectos patrocinados por los gobiernos. El grado de su contribución depende de la intimidad de las relaciones de trabajo entre el sector público y estas instituciones.

Movilización de recursos

La razón fundamental a que obedece la creación de IFD es no solamente proteger los fondos fiscales o canalizar los subsidios y créditos oficiales, sino movilizar los recursos nacionales y extranjeros necesarios para el desarrollo económico. Por la importancia de esta función es indispensable una estrecha relación con los respectivos gobiernos, puesto que precisamente el sector público determina el alcance, las modalidades y la periodicidad de la movilización de recursos.

Desarrollo económico

Las IFD se establecen con objeto de promover el desarrollo económico y social, y no necesariamente de maximizar las ganancias. Respecto a las instituciones públicas este objetivo figura normalmente en sus estatutos. Por este motivo, los préstamos que conceden deben estar en consonancia con los objetivos nacionales. Pero ello no entraña una participación incondicional, ni siquiera en la promoción de proyectos de carácter netamente social, como, por ejemplo, la construcción de estadios de fútbol. Las IFD, pertenezcan a quien pertenecieren, no son - y no deben llegar a ser - meros conductos administrativos para la concesión de préstamos, sino más bien entidades capaces de aprovechar eficazmente los capitales para alcanzar los objetivos de desarrollo fijados por el gobierno.

Función estratégica

La autosuficiencia industrial suele estar relacionada con el fomento de ciertas industrias estratégicas, tales como la siderurgia, la fabricación de celulosa y papel y la fabricación de fertilizantes. Estas actividades suponen normalmente enormes desembolsos de recursos. No obstante, las IFD han de dar asistencia preferencial a las actividades que tienen prioridad nacional e importancia estratégica. Esta función exige, pues, una estrecha relación de trabajo con el sector público.

Cooperación regional

La cooperación industrial regional, la promoción de industrias multinacionales, las actividades conjuntas de investigación tecnológica, la financiación conjunta de industrias estratégicas regionales, etc., son algunos de los problemas a que se enfrentan los países en desarrollo. Se espera que las IFD tanto nacionales como regionales asuman esta tarea junto con sus respectivos gobiernos.

Función comercial

La mayoría de las IFD de los países de industrialización incipiente fueron creadas o fomentadas como medio para canalizar los recursos públicos y el ahorro interno privado hacia la industria. Para atraer capitales extranjeros con vistas a la industrialización, tales instituciones deben ser solventes y funcionar sobre una base comercial adecuada. En su calidad de entidades comerciales, deben ser rentables, pagar los impuestos sobre las sociedades y declarar dividendos a sus gobiernos y a los demás accionistas como también obtener préstamos del extranjero. En la mayoría de los casos, el sector público avala los préstamos obtenidos en el extranjero, pero las IFD también deben ser capaces de cumplir con las obligaciones derivadas de sus operaciones con el extranjero, sin tener que invocar la cláusula de garantía.

Transferencia de tecnología

Muchas de las tareas que entraña la industrialización rebasan probablemente la capacidad de las IFD. Sin embargo, estas instituciones cumplen una función importante asistiendo a los gobiernos a encontrar algunas de las respuestas. Por esta razón, el problema de la transferencia de tecnología también concierne a las IFD.

En muchas de ellas se han creado departamentos que se ocupan exclusivamente de asesorar a los clientes sobre tecnologías adecuadas. Habida cuenta del interés nacional por los asuntos relacionados con la tecnología, los gobiernos han colaborado estrechamente con las IFD para ampliar las instalaciones y servicios así como los programas de investigación en la materia.

Por definición, las funciones primordiales de estas instituciones abarcan aspectos esenciales en los esfuerzos emprendidos por el sector público con miras a promover el crecimiento y el desarrollo. Especialmente en los países de industrialización incipiente, que se caracterizan por la escasez de instituciones, servicios de capacitación y enseñanza y especialistas en gestión industrial y por un bajo nivel de vida, el sector público se ha visto obligado a participar activamente en el proceso de desarrollo, especialmente en el sector industrial.

Cooperación internacional

Pero éste es sólo un aspecto de la compleja trama de relaciones entre el sector público y las IFD. Existen otras formas y modalidades indirectas de cooperación en las que participan instituciones internacionales y bilaterales.

Los recursos de que disponen actualmente las IFD pueden clasificarse en tres categorías: capital nacional, capital externo y asistencia técnica.

Los gobiernos de los países de industrialización incipiente reciben una asistencia considerable destinada a actividades industriales y de otra índole, que proporcionan organizaciones internacionales tales como el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para África (CEPA), el Banco Asiático de Desarrollo (BASD), el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), etc. Las empresas que procuran obtener la asistencia financiera de tales organizaciones deben, por tanto, actuar en coordinación y cooperación con el sector público y, por lo mismo, atendiendo éste a las IFD deben tener relaciones de trabajo con el mismo. Esto es condición indispensable para obtener asistencia financiera y técnica de las organizaciones internacionales. Por ejemplo, los préstamos del Banco Mundial y del Banco Europeo de Inversiones requieren la garantía de los gobiernos. La asistencia técnica que presta la ONUDI a las IFD se tramita normalmente por conducto de los ministerios de Hacienda, Planificación y Promoción de la Mano de Obra. Conscientes de la necesidad de que parte de la asistencia de esas organizaciones internacionales se encauce directamente a las instituciones de financiación del desarrollo, el sector público ha intervenido varias veces activamente en los debates relativos a los planes nacionales de desarrollo, especialmente en los países de industrialización incipiente, donde esas instituciones procuran participar y colaborar en programas de inversión en los sectores industrial, agropecuario y de infraestructura básica.

Cooperación bilateral

Otro foro de la cooperación entre el sector público y las IFD es la asistencia bilateral de orden financiero y técnico prestada a los países de industrialización incipiente. Las principales fuentes son: la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional (SIDA), el Organismo Noruego de Desarrollo Internacional (NORAD), el Organismo Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA), el Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA), la Oficina de Administración Financiera de los Países Bajos y la Sociedad Alemana para el Desarrollo (DEG) de la República Federal de Alemania, por no nombrar sino algunas.

Estas instituciones prestan una asistencia muy considerable a países como la República Unida de Tanzania destinada a sectores productivos concretos. Su asistencia para la industria, la agricultura y la silvicultura se ha canalizado invariablemente por medio de los gobiernos hacia las instituciones financieras que, a su vez, la asignan y hacen efectiva. La canalización de estos fondos a través de las IFD hace muy necesario que exista una firme cooperación entre ellas y el sector público.

Una condición clave para que las IFD funcionen correctamente es su capacidad para actuar como puntos de enlace entre el sector productivo público, el sector privado, el gobierno y las instituciones aportantes. Mediante este proceso de cooperación, las IFD pueden secundar a sus respectivos gobiernos no sólo en el examen de los proyectos, sino también en la promoción de nuevos enfoques del desarrollo.

Vinculaciones reciprocas entre IFD

A la luz de esta perspectiva amplia y de la función de las IFD en la estrategia de desarrollo, cabe subrayar que deben servir a los objetivos macroeconómicos de sus gobiernos. Deben actuar en estrecha colaboración con los gobiernos debido a sus vinculaciones históricas y a los fines con que fueron creadas.

Precisamente debido a esta estrecha relación, los gobiernos prestan a las IFD una ayuda considerable: fondos fiscales, fondos de fuentes bilaterales e internacionales, asistencia técnica multilateral y bilateral. Como conductos de la ayuda oficial hacia las actividades productivas directas, las IFD se ven invitadas con frecuencia por el sector público a participar en conversaciones con organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales. En algunos casos, se las insta a proponer sectores que merecen ser objeto de asistencia financiera o a pronunciarse sobre ciertos proyectos.

Atendiendo a sus funciones especializadas y a la experiencia adquirida a lo largo del tiempo, las IFD son a menudo el primer punto céntrico en el proceso de evaluación económica y técnica que realizan las organizaciones internacionales y bilaterales. Dichas consultas contribuyen a evaluar el contenido y el volumen de la ayuda que se presta a los países de industrialización incipiente. La relación íntima de las IFD con el sector público puede ejercer, por lo tanto, una gran influencia en la evaluación por parte de las instituciones internacionales y bilaterales. La información técnica que las organizaciones internacionales desean obtener incluye políticas sobre diversos problemas, niveles de actividad industrial, datos industriales, prioridad nacional de los proyectos industriales, la aceptabilidad en banca de los proyectos en curso y situación del sector de los negocios y de la economía en general.

Organización y arreglos institucionales

Por diversas razones, no puede esperarse que todas las IFD se caractericen por la misma configuración ni por una estructura administrativa común. Por ejemplo, el marco jurídico y administrativo debe estar directamente relacionado con el medio en el cual funciona una IFD. Al mismo tiempo, se suele reconocer que ese marco debe ser lo bastante flexible para darle una autonomía que le permita cumplir sus funciones con el mayor grado posible de eficacia.

Los estatutos de las IFD deben ser lo más amplios posible. Deben abarcar sus objetivos, la designación del personal superior, el consejo de administración y sus funciones, la composición del capital, las exigencias en materia de contabilidad y auditoría, la política de inversiones y financiera, así como cualquier otro aspecto relativo a sus vinculaciones con las aportaciones de recursos por parte del sector público, la obtención de recursos externos y las garantías para los préstamos.

En la supervisión de las actividades de las IFD pueden distinguirse cuatro niveles. Son éstos los que ejercen respectivamente los ministerios, el consejo de administración, la auditoría externa y un comité parlamentario. Si bien debe alentarse la adopción de este tipo de dispositivos, en la práctica es menester definir claramente los objetivos de las instituciones de financiación del desarrollo y crear sistemas fácticos de control y coordinación que no entorpezcan su funcionamiento.

Conclusión

Una de las consideraciones más importantes cuando se procura ampliar la cooperación entre el sector público y las IFD es una mejor comprensión de las prácticas del sector público, sus expectativas y la influencia que ejercen en el medio en que operan las instituciones. Esta influencia tiene un enorme alcance y ninguna institución puede pretender sustraerse a ella. En otras palabras, las IFD no gozan de inmunidad absoluta. El grado de la influencia varía según los países, y precisamente la calidad de la administración de la institución determina si ésta será un sólido instrumento para la estrategia oficial de desarrollo o un mero auxiliar al servicio de antojos políticos.

Habida cuenta de la similitud de las intenciones y objetivos, especialmente entre las IFD públicas y el sector público, es difícil que se susciten conflictos. A veces se manifiesta el temor de que una influencia excesiva del sector público pueda obstaculizar la eficacia administrativa de las IFD. Quienes así se expresan proponen que, sin dejar de mantener ciertas vinculaciones con el sector público, las IFD mantengan una distancia prudente para evitar que su ética comercial se vea sumida en la burocracia oficial y en el oportunismo político. Sin embargo, cabe señalar que el grado en que la influencia oficial puede entorpecer las actividades y la eficacia de estas instituciones depende en gran medida de la cooperación y los vínculos existentes entre estas instituciones y los ministerios así como de los esfuerzos que se hagan para mantenerlos.

Los gobiernos no monopolizan las buenas ideas ni son impermeables a los argumentos lógicos de las IFD. En efecto, la persuasión y la lógica son instrumentos fundamentales en el trato con el sector público. Al abordar temas delicados de gran importancia nacional, tales como la determinación de las tasas de interés, suelen predominar las opiniones del gobierno. Es éste un aspecto en el cual las cifras son más elocuentes que las palabras. Para el sector público, un análisis cuantitativo sencillo puede resultar más convincente que un argumento teórico y abstracto. Todo lo que se refiere al tipo de interés reviste una importancia capital puesto que así se determina si una IFD puede movilizar recursos, de qué manera, los riesgos a que se expone y los costos administrativos a que puede hacer frente.

Son varios los sectores en los cuales las IFD pueden promover relaciones regulares de trabajo con el sector público: entre otros, pueden prestar asesoramiento en el manejo de los riesgos que entrañan las operaciones con divisas, la transferencia de tecnología, la política relativa a tasas de interés, las prioridades para la inversión y los planes de incentivos. Cuando existe una relación de trabajo armoniosa, es poco común que el sector público interfiera en la esfera de las instituciones de financiación del desarrollo. Además de la información que los gobiernos pueden obtener directamente sobre la actuación de estas instituciones, también reciben información por conducto de la representación oficial en el consejo de administración.

La cooperación entre las IFD y el sector público es primordial y, por tanto, debe cultivarse. Por lo que respecta a los asuntos de importancia nacional, un examen colectivo entre estas instituciones puede ser más efectivo en el sector público que las iniciativas aisladas. En particular, se recomienda que las instituciones de financiación del desarrollo de cada país se reúnan periódicamente con funcionarios de categoría superior del gobierno con objeto de volver a considerar los aspectos de la política que repercutan en su actuación general y en el bienestar de sus clientes.

Relaciones sector público/bancos de desarrollo en países de industrialización incipiente

Obeng-Ansong

Director Gerente del Banco Nacional de Inversiones, Ghana

Al obtener la independencia muchos países en desarrollo tras la segunda guerra mundial, la necesidad de acelerar el proceso de desarrollo económico se hizo más evidente y apremiante. Se puso el acento en la industrialización como medio de conseguir un crecimiento económico más rápido. Sin embargo, faltaban los elementos necesarios para el desarrollo: capital, información sobre oportunidades de inversión y empresarios locales con la preparación administrativa y técnica indispensable para la industria y la agricultura. Esas carencias retrajeron a la iniciativa privada en sectores nuevos de la actividad económica que parecían cargados de riesgos y exigían capital a mediano y largo plazo.

El sistema de banca comercial, que sólo puede ofrecer fondos a corto plazo, se dedica a prestar apoyo al sector mercantil, inversión que parece muy rentable y relativamente segura. Pero eso hizo surgir la necesidad cada vez más apremiante de instituciones especializadas para determinar las oportunidades de inversión, evaluar proyectos y movilizar fondos y medios de gestión nacionales y extranjeros para ejecutar los proyectos. Los gobiernos vieron, pues, en la creación de bancos de desarrollo un instrumento para afianzar la recién conseguida soberanía política mediante la movilización de capital a mediano y largo plazo y la transferencia de tecnología y de conocimientos técnicos en materia de gestión.

En muchos países en desarrollo, el sector privado no ha tomado la iniciativa de crear bancos de desarrollo porque había otras oportunidades de inversión muy rentables con periodos de gestación relativamente cortos. Por esa razón, el sector público ha tenido que ocuparse intensamente de la creación de esas instituciones. Los bancos de desarrollo han tendido, por eso, a ser totalmente de propiedad estatal, a lo sumo con participación privada minoritaria.

El sector público no se limitó a iniciar la creación de bancos de desarrollo, sino que también los financió proporcionándoles capital social y préstamos a largo plazo a tipos de interés favorables. En los casos en que era necesario, les concedió garantías para permitirles reunir capital suplementario de fuentes nacionales y extranjeras. El apoyo financiero público determinó, pues, hasta cierto punto el importante papel que los bancos de desarrollo iban a desempeñar en el proceso de desarrollo económico de un país poco desarrollado. Por esa razón, los factores que condujeron a la creación de los bancos de desarrollo y el papel desempeñado por el sector público en su creación, suelen determinar la relación entre el sector público y los bancos de

desarrollo. Cuanto más estrecha sea la vinculación con el sector público a través de la propiedad y la gestión, más probabilidad habrá de que aquél influya en las actividades de éstos. No obstante, existen grandes variaciones en tales relaciones.

Si la institución cuenta con alguna participación privada, el sector público puede limitarse a nombrar el Gerente General y a uno o dos miembros del consejo de administración. En ese caso, la dirección cuenta con relativa libertad para ejercer el control dentro del amplio marco de las políticas oficiales de desarrollo económico. En esas circunstancias, el grado de intervención del sector público depende en gran medida de la competencia de la dirección y la calidad del consejo de administración.

Sin embargo, si el banco de desarrollo pasa a ser una prolongación de un departamento o ministerio del gobierno, como en los países con incipiente desarrollo industrial antes de la independencia, las directrices oficiales pueden ser frecuentes y específicas. En esos casos, la dirección puede estar expuesta a injerencias políticas directas, y hasta los titulares de cargos pueden cambiar con un cambio de gobierno.

Sea cual fuere la forma que adopten, los bancos de desarrollo no pueden funcionar aislados y necesitan el apoyo y estímulo del sector público para desarrollar su labor con eficacia. Con el paso del tiempo, los bancos de desarrollo han llegado a tener relaciones especiales de trabajo con el sector público con vistas a conseguir los objetivos para los que fueron creados. La relación es institucional y se refleja en el intercambio de información y en las consultas sobre diversas cuestiones relacionadas con la política del desarrollo. Como la relación es mutua, en muchos casos se nombra a miembros de la dirección de los bancos de desarrollo para que formen parte de comités económicos interministeriales y nacionales. Gracias a ello, los bancos de desarrollo participan en el proceso de adopción de la política oficial.

En los casos en que la relación institucional es buena, el sector público se muestra dispuesto a colaborar en la resolución de los problemas técnicos de sus instituciones bancarias de desarrollo.

A la inversa, dada la estricta metodología que siguen respecto a los proyectos, los bancos de desarrollo se ganan la confianza del sector público y corresponden a ella poniendo sus servicios a disposición del sector público. A consecuencia de esa relación de trabajo, se solicita asesoramiento a los bancos de desarrollo en relación con las diferentes propuestas de inversión presentadas al gobierno. Así, en los países de industrialización incipiente los bancos de desarrollo pueden verse supeditados a la actividad y el control del gobierno y, aunque dicho control puede reducirse, no se elimina totalmente.

En suma, el grado en que los bancos de desarrollo mantienen una buena relación institucional con el sector público, y la confianza que éste tiene en la dirección del banco determinan el grado de control que se ejerce sobre éste.

Relaciones sector público/bancos de desarrollo en países de industrialización incipiente

G. Raynor

Gerente General del Banco de Inversión y Desarrollo de Malawi

Entre el Gobierno de Malawi (a través de la Tesorería Nacional, el Banco de la Reserva y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) y el Banco de Inversión y Desarrollo de Malawi, conocido generalmente como Indebank, existe lo que podría considerarse una relación modelo.

Indebank es el único banco de desarrollo que opera en Malawi, lo cual constituye, posiblemente, un factor importante para el establecimiento de una relación armoniosa. Indebank inició sus operaciones el 1 de enero de 1973 a base de una asociación entre una entidad de derecho público de Malawi, la Corporación Agrícola de Desarrollo y Comercialización, y tres organizaciones internacionales de desarrollo institucional bien conocidas, a saber, Commonwealth Development Corporation (CDC), del Reino Unido; Financial Management Office (FMO), de los Países Bajos, y Deutsche Entwicklungsgesellschaft (DEG), de la República Federal de Alemania. En 1978, la Corporación Financiera Internacional se unió a los coparticipes iniciales en el capital social de Indebank. También está apoyado Indebank por líneas de crédito facilitadas por DCD, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Mundial, contando estas dos últimas líneas de crédito con la garantía del Gobierno de Malawi. El total de recursos disponible asciende a 27 millones de dólares, el total de proyectos es de 44 y los compromisos ascienden a 19 millones de dólares. Desde su comienzo, el Banco ha sido modestamente rentable.

Indebank está inscrito en Malawi como sociedad de derecho privado y, de conformidad con sus estatutos, cada coparticipante puede nombrar dos miembros del consejo de administración. Esto otorga dos directores al coparticipante nacional, uno de los cuales es el Presidente no ejecutivo de la sociedad. Sin embargo, la relación entre Indebank y el Gobierno de Malawi se rige oficialmente por un convenio financiero y de cooperación entre el gobierno, los coparticipes y el banco, firmado poco antes de que éste iniciase sus operaciones. Fuera de las disposiciones usuales de dar permisos de control de cambios para facilitar la remisión de fondos, el pago de dividendos, etc., los aspectos más importantes del convenio son sus principios sobre política de inversión y procedimientos de operación, los cuales no se pueden modificar sin el asentimiento por escrito de cada uno de los cinco coparticipes. Estos principios definen, entre otras cosas:

Los sectores de inversión de importancia primordial para el ulterior desarrollo económico de Malawi

El procedimiento de aprobación en principio de proyectos

Los criterios que se han de aplicar a todas las solicitudes de participación de Indebank

Las condiciones generales en que Indebank considerará la inversión en proyectos.

Pero de todos estos factores, el más importante para controlar la cartera de inversiones de Indebank es el procedimiento de aprobación en principio de proyectos. Con arreglo a este procedimiento, antes de empezar a investigar a fondo una propuesta de proyecto se envía a los directores un resumen de la misma con una nota de la gerencia del Banco que indique que se ajusta a los principios de la política de inversión. En el plazo de 30 días, los directores deben indicar si están de acuerdo o no para que se proceda a la completa investigación del proyecto; el veto de un director paraliza la investigación detallada hasta que el asunto se haya examinado en la próxima reunión del consejo de administración. Esta situación no se ha planteado nunca, pero es dudoso que el consejo de administración autorice a la gerencia del Banco a seguir adelante con la investigación de un proyecto contra los deseos de uno de los coparticipes.

Por este procedimiento puede verse que el Gobierno de Malawi o, en realidad, cualquiera de los coparticipes, mediante sus directores miembros del consejo de administración de Indebank, pueden detener la investigación ulterior de un proyecto si no lo consideran deseable. En la práctica, desde la iniciación de Indebank nunca ha ocurrido que un director haya interpuesto su veto en virtud del procedimiento de aprobación en principio. Únicamente en una ocasión se rechazó un proyecto a pedido del gobierno, por motivos que, según se supo más tarde, tenían que ver con una acción por infracción en materia de divisas, que estaba pendiente contra el patrocinante del proyecto, de lo cual, por supuesto, Indebank no tenía conocimiento en aquel momento.

En la práctica, el Gobierno de Malawi se atiene completamente al juicio del Presidente de la sociedad para decidir si los proyectos constituyen un apoyo a su estrategia económica. En caso de duda, el Presidente tiene acceso directo al Ministro de Hacienda para obtener orientación. El Presidente cuenta también con el apoyo de un consejo de administración experimentado y favorable al desarrollo, en que están fuertemente representadas las organizaciones de desarrollo internacionales que apoyan a Indebank.

Desde el comienzo de Indebank ha habido sólo modificaciones pequeñas de los principios de operación, sobre todo en relación con el aumento de los límites de la inversión. A pesar de los principios convenidos en materia de inversión, podría ser posible que un gobierno ejerciera presión, directa o indirectamente, para persuadir a sus instituciones de desarrollo de que apoyasen su política invirtiendo en proyectos que estimase de interés para el país. En Malawi no existen tales presiones, o, si existen, han sido tan sutiles que no han sido percibidas por la gerencia del banco. La relación entre el gobierno e Indebank, aunque tiene una base contractual, reposa en la práctica sobre la confianza y el entendimiento mutuo.

Indebank reconoce su papel en la promoción de proyectos de desarrollo a mediana escala comercialmente viables y coopera estrechamente con el gobierno y con las empresas de derecho público para identificar proyectos que correspondan a su función financiera de banco de desarrollo. Existen, naturalmente, proyectos amplios, tales como programas de producción de azúcar, plantas de cemento y de fertilizantes, etc. El gobierno, al mismo tiempo que reconoce la limitación de la contribución que un banco orientado al

desarrollo puede hacer a la financiación de proyectos agrícolas e industriales a mediana escala, ve complacido la cooperación de Indebank en la promoción de tales proyectos. Si bien los proyectos de vastas proporciones están fuera de su alcance, existe un entendimiento de que Indebank se concentrará en identificar, promover y financiar los proyectos de servicio periféricos que inevitablemente surgen.

La cooperación entre el gobierno e Indebank para participar en proyectos funciona en ambos sentidos, y hay muchos casos en que Indebank ha podido llenar lagunas financieras en los proyectos que promueve al solicitar la participación de sociedades de derecho público. La cooperación ha sido especialmente útil en proyectos que tienen consecuencias económicas y sociales, para los cuales es fundamental la buena voluntad del gobierno.

El gobierno mantiene su confianza en las políticas de sentido común y orientación práctica del consejo de administración, aun cuando en los dos últimos años ha garantizado líneas de crédito del Banco Europeo de Inversión y del Banco Mundial, y no existe representación gubernamental directa en el consejo de administración de Indebank. La relación con el Banco de Reserva de Malawi es, asimismo, de respeto mutuo y comprensión. Indebank no está registrado como banco en Malawi, por lo cual no está obligado a cumplir las restricciones bancarias, incluso las que normalmente se aplican a los depósitos de los bancos comerciales.

El papel del Gobierno de Malawi ha sido de protección y comprensión. En consecuencia, no ha habido fracasos de proyectos, y debido a esto la reacción de los coparticipes de Indebank ha sido igualmente cooperativa. Siempre han estado disponibles fondos de los coparticipes para satisfacer las necesidades de inversión del Banco, sobre todo para sus inversiones en la agricultura, sector para el cual es reconocidamente difícil encontrar financiación internacional a mediano plazo.

En suma, los factores principales que contribuyen a una relación ideal son los siguientes:

a) Deliberaciones iniciales detalladas y amplias entre todas las partes, que permitan pleno acuerdo sobre los principios de inversión y los procedimientos de operación del Consejo de Administración;

b) Una reglamentación jurídica clara y concisa en que se enuncien las obligaciones recíprocas del gobierno, los coparticipes y la sociedad;

c) Una aplicación precisa y cuidadosa de las políticas y procedimientos de operación convenidos por parte del consejo de administración a través de la gerencia;

d) Libertad del banco de desarrollo para escoger proyectos comerciales viables en beneficio económico del país, para los cuales sea más adecuada la financiación;

e) Interés por parte del banco de desarrollo para ejecutar la política gubernamental.

Resumen de las deliberaciones

Al examinar las relaciones entre los bancos de desarrollo y el sector público un funcionario del Banco Mundial, hablando a base de su experiencia personal respecto a las instituciones de financiación del desarrollo en el continente africano, confirmó esta «relación simbiótica». Se mostró cauteloso para profetizar la dirección que podría asumir la relación futura en los diferentes países, dada la amplia variedad de situaciones económicas y sociales en estos países y la diversidad entre las propias instituciones de financiación del desarrollo. Sin embargo, estimó que había necesidad de mayor cooperación entre los gobiernos y las IFD respecto a la identificación, preparación y ejecución de proyectos viables de todos los tamaños, que fuesen de importancia para la economía del país. Los bancos de desarrollo se verían en el caso, durante el decenio de 1980, de diversificar sus actividades; se les podría exigir que participasen, en mayor medida que en la actualidad, en la identificación de proyectos y la formulación de estudios de viabilidad y que se especializasen en determinados sectores de financiación que se habían descuidado hasta el momento. A este respecto, el Banco Mundial comprendía que los puntos de contacto de las IFD con los gobiernos probablemente aumentarían y podrían incluir, además de los ministerios de Hacienda, Industria y Planificación, los relacionados con Obras Públicas, Construcción y Educación.

Los participantes observaron que la índole de las relaciones entre las IFD y el sector público estaba determinada por la estructura de la respectiva economía. En especial, la relación podía variar según que la economía fuese del tipo de planificación centralizada, mixta o de orientación hacia el mercado. Asimismo, la relación era diferente según que la IFD fuese en su mayor parte de propiedad privada o completamente de propiedad estatal. Un tercer factor era la composición y estructura de la gerencia de la IFD. Las relaciones sector público-IFD tenían que entenderse en función de estos factores.

El asesor económico y estadístico de la Corporación Financiera Industrial de la India observó que los bancos de desarrollo, por ser tan solo uno de varios instrumentos dedicados al desarrollo industrial, no estaban en condiciones de ejecutar toda la gama de actividades que suponía promover el desarrollo industrial de un país. Por lo tanto, era importante dividir las funciones entre instituciones diferentes empeñadas en la tarea común del desarrollo industrial, y evaluar el funcionamiento de los bancos de desarrollo dentro del marco de las tareas que se les confiasen.

Se llegó a la conclusión de que la mayoría de las instituciones de financiación del desarrollo industrial habían establecido, en realidad, relaciones excelentes con sus gobiernos, ya fuesen gobiernos federales o unitarios, independientemente de las funciones específicas dentro de la economía o de la entidad que fuese propietaria del capital de los bancos.

GRUPO 3-RELACIONES SECTOR PÚBLICO/BANCOS DE DESARROLLO EN PAÍSES CON ECONOMÍA DE PLANIFICACIÓN CENTRALIZADA

M. Radosavljevic

Presidente del Banco de Inversiones de Yugoslavia

La planificación y la financiación de la inversión en Yugoslavia se ha visto influida por los cambios institucionales y el desarrollo de los recursos productivos. En realidad, el sistema evolucionó en tres fases: periodo de planificación económica centralizada, periodo de planificación de proporciones globales y periodo de alta gestión.

Planificación económica centralizada

El primer periodo se inició inmediatamente después de la liberación del país y duró hasta fines de 1950. El sistema de planificación y financiación, en general, y el sistema de planificación y financiación de la inversión, en particular, se caracterizaban por la centralización de la adopción de decisiones y de la asignación física de factores de la producción, de conformidad con prioridades centralmente establecidas. Más adelante se aplicó un plan de inversiones en forma de programas centralmente decididos, basados en prioridades fijadas para la construcción de las instalaciones necesarias. Estos programas asumían la forma de listas de proyectos clave, con datos básicos tales como tipo, tamaño y valor industrial del proyecto, desglose de las inversiones de capital, duración del periodo de construcción, tiempo necesario para la puesta en marcha, etc.

Como la economía nacional estaba devastada por la guerra, la necesidad urgente de un rápido desarrollo de los recursos productivos exigía control estricto sobre los medios de financiación y sobre su asignación a los proyectos de inversión decididos en el plan social del gobierno.

En este periodo, las inversiones hechas en todo el territorio de Yugoslavia se financiaban con cargo al presupuesto, sin ninguna obligación de reembolso. Las autoridades estatales de planificación decidían respecto a los fondos necesarios y las fuentes correspondientes. Su utilización y el control sobre su aplicación correcta y útil estaban confiados al único banco de desarrollo que existía en ese momento en el país, el Banco de Inversiones de Yugoslavia. De esta manera, la función de banco de desarrollo dependía directamente de la aplicación estatal y de las autoridades presupuestarias.

Planificación de proporciones globales

En el período que se inició en 1950, se introdujo un proceso de autogestión en las empresas y en algunas esferas de los servicios públicos. Esto significa la introducción de un nuevo sistema económico, cuya característica principal era restringir el campo de la planificación central y dar a las empresas y a las comunas poderes de decisión más amplios.

A mediados del decenio de 1950 se legisló para introducir nuevos incentivos, y entonces se pusieron en marcha cierto número de grandes proyectos industriales. Después de la liquidación de la economía controlada por el Estado y el paso de la gestión de las empresas a manos de los trabajadores, se aplicaron durante el período que llegó hasta 1960 las nuevas medidas siguientes en materia de financiación de la inversión:

a) Un sistema de financiación a largo plazo que comprendía fondos de inversión establecidos a niveles diferentes, esto es, a nivel de la República Federal y al de otras organizaciones sociopolíticas;

b) Introducción de un mecanismo crediticio: la financiación con cargo al presupuesto se sustituyó por créditos a largo plazo, y se introdujo la idea de reembolso del crédito con los intereses acumulados;

c) Introducción de criterios económicos para la selección de proyectos de inversión (por ejemplo, la rentabilidad).

En este período, el papel del banco de desarrollo fue más activo, ya que operaba de manera más independiente que antes. Para el desarrollo de las diferentes ramas de la economía, el sistema de las proporciones globales exigía cuantificaciones generales, pero evitaba la necesidad de especificar proyectos individuales y sus ubicaciones. Los recursos para satisfacer las necesidades – que se definían en el plan de manera general para un período de tiempo determinado (por ejemplo, un millón de toneladas de acero, 100.000 toneladas de aluminio, 50.000 automóviles, etc.) – se obtenían con cargo a fondos de inversión especiales establecidos con tal objeto. El papel del banco consistía en seleccionar, dentro de las capacidades globalmente determinadas, los proyectos que parecían más dignos de financiación, hasta los límites de los recursos disponibles. La selección de proyectos se hacía a base de licitación pública por empresas yugoslavas, aplicándose criterios económicos establecidos.

De esta manera, se otorgó al banco un derecho exclusivo de elegir proyectos dignos de financiación y de concertar relaciones contractuales.

Planificación socialista de autogestión

Aunque el primer mecanismo crediticio representaba una mejora en comparación con el sistema de control estatal para la formación del presupuesto y la asignación de fondos de inversión, surgían problemas cada vez mayores para aplicar los planes de inversión a nivel de proyectos industriales.

En primer lugar, no podía determinarse suficientemente la estructura de inversión requerida. En muchos casos, la inversión directamente productiva en la industria exigía una infraestructura de apoyo que no existía. También se planteaba la pregunta: ¿puede distinguirse entre rentabilidad y beneficios obtenidos de la estructura de inversión pública centralmente planificada?

En segundo lugar, había una fuerte tendencia a concentrar en el Banco los fondos de inversión. De esta manera, se formaron inmensas reservas denominadas capital estatal.

La eliminación de estas reservas fue una de las finalidades principales de la reforma económica de 1965. Esta introdujo la participación directa de las empresas yugoslavas en la adopción de decisiones y en la formación y asignación de fondos de inversión. Después de la enmienda constitucional de 1963, el principio de la autogestión se aplicó en la base de todo el sistema social.

A fin de satisfacer las necesidades del mercado, manteniendo simultáneamente un progreso óptimo, tanto los trabajadores de las empresas económicas (mediante acuerdos de alta gestión mutuos) como los ciudadanos de las comunidades sociopolíticas (mediante contratos sociales) armonizan y dirigen su desarrollo social y económico teniendo en cuenta sus propias prioridades y sus intereses comunes. Las empresas económicas se convirtieron en seguida en los exponentes y fuerzas motrices de la planificación económica social, al operar o bien individualmente o en conjunto con otras empresas conexas.

Cabe recalcar que los principios básicos del sistema de planificación de autogestión, sobre todo los relativos al desarrollo económico, son los principios de los contratos sociales y de los convenios de autogestión. Estos contratos y convenios tienen la finalidad de sustituir el papel del Estado en la solución de las contradicciones sociales y asegurar la cooperación y la solidaridad en la esfera económica y otras esferas de la vida. De esta manera, es posible coordinar los planes de desarrollo a base de insumos objetivos, tales como datos de la investigación científica, parámetros sociales e indicadores estadísticos.

En la financiación de la inversión, este período se ha caracterizado por una creciente descentralización de los recursos financieros, con el fin de vigorizar la situación financiera de las propias empresas económicas. De esta manera, las empresas económicas se convierten no sólo en exponentes de la planificación económica, sino también de la financiación de la inversión. La introducción de los contratos sociales y de los convenios de autogestión constituye una innovación en la planificación económica. La innovación paralela en el sistema de financiación de la inversión significó un movimiento hacia la autofinanciación y la reunión de los fondos de la empresa. Los préstamos bancarios y de otras fuentes se utilizan sólo como fuentes de recursos adicionales.

Cabe añadir, para terminar, que en Yugoslavia existe desde hace muchos años un fondo federal para la financiación de las zonas menos desarrolladas. Este fondo se especializa en financiar proyectos para acelerar el desarrollo de la industria y utiliza recursos especiales que le son asignados por las empresas económicas y los bancos comerciales.

Relaciones sector público/bancos de desarrollo en países con economía de planificación centralizada

A. Olteanu

Miembro del Consejo de Administración del Banco de Inversión de Rumania

Los economistas y políticos de todo el mundo reconocen que el desarrollo y el ahondamiento de las diferencias económicas entre los países influyen adversamente no sólo sobre los países menos adelantados, sino también sobre la evolución social económica del mundo entero, incluidos los países industrializados.

Rumania, como país en desarrollo socialista, considera que la erradicación del subdesarrollo y la reducción de las brechas entre países han de constituir una preocupación principal tanto de los diferentes países como de la comunidad internacional en su conjunto.

La experiencia de Rumania, y la de muchos otros países, demuestra que el factor decisivo en el proceso de desarrollo social y económico es el esfuerzo interno del propio país. A nuestro juicio, la clave reside en la acertada movilización de todo el potencial de recursos materiales, financieros y humanos. Sin embargo, paralelamente a los esfuerzos internos, corresponde un papel a una mayor cooperación entre los países en desarrollo mismo y con otros países.

La base de los logros alcanzados por Rumania es una política de fijar la estrategia social y económica para el desarrollo. En los años de 1976 a 1978, la tasa de crecimiento anual media del producto industrial de Rumania fue de 11%, o sea, una de las más elevadas del mundo.

Este rápido desarrollo del país es, en realidad, resultado de una constante aplicación de amplios programas de inversión, en que se asignaba una vasta proporción al desarrollo sin restringir en modo alguno los programas para elevar los niveles de vida. Por ejemplo, en 1966-1977, la tasa de inversión fue de 33,4%, el ingreso nacional aumentó a una tasa anual media de 9,5%, en comparación con 7,9% en 1956-1965, cuando la asignación para inversión era sólo el 22,4% del ingreso nacional.

Las elevadas tasas de crecimiento económico han hecho aumentar el ingreso nacional por habitante de Rumania, reduciendo así la brecha comparativa con los países económicamente desarrollados de 8 a 10 veces en 1960 hasta 3 a 4 veces para finales de 1975.

En el desarrollo económico del país desempeña un papel importante el Banco de Inversión de Rumania, que es la institución estatal especializada que

se encarga de financiar el desarrollo y administrar los recursos financieros asignados para la ejecución de programas de inversión.

El Banco de Inversión financia del 80 al 85% de las inversiones totales ejecutadas en todos los sectores de actividad, exclusión hecha de la agricultura y la elaboración de alimentos. Estas se financian separadamente mediante el Banco para la Agricultura y la Industria Alimentaria.

En cuanto órgano estatal, el Banco de Inversión aplica la política del Estado relativa a la obtención y administración de fondos para el desarrollo, según está establecido en los planes nacionales y en el presupuesto estatal. También concede créditos a las empresas económicas y controla la utilización que hacen de ellos.

Dado que la economía se está desarrollando a base de planes quinquenales y planes anuales, el Banco de Inversión colabora directamente con los órganos de planificación y financiación para determinar los proyectos de inversión que se han de ejecutar dentro de los respectivos programas, supervisando las diversas tasas de crecimiento y el crecimiento relativo que se necesita para modernizar la estructura económica y lograr un desarrollo armonioso y equilibrado de todas las regiones del país.

Una de las responsabilidades importantes del Banco consiste en evaluar, con anterioridad a toda decisión de inversión, la eficiencia económica de los proyectos desde los puntos de vista técnico, económico y financiero.

Dentro de esta actividad, se hace especial hincapié en que los fondos de inversión se utilicen económicamente, estableciendo gastos mínimos por unidad de producto que utiliza tecnología avanzada, exigiendo rentabilidad y productividad elevadas, y estimulando elevadas tasas de rendimiento sobre la utilización de los fondos para el desarrollo.

Existe, en consecuencia, una estrecha relación entre los intereses generales del sector público y las responsabilidades del Banco de Inversión. A éste se le pide que exprese su opinión competente respecto a cada proyecto, lo que se realiza mediante la cooperación de un personal de analistas financieros, economistas e ingenieros.

En todos los casos, la aprobación de la documentación tecnoeconómica para cada inversión se basa en la opinión del Banco de Inversión sobre la eficiencia económica del proyecto, inclusive la producción y ventas. Las únicas excepciones son los proyectos de importancia nacional, que son aprobados por el gobierno y para los cuales el Banco junto con otros órganos del Estado ofrece una opinión inicial.

El apoyo del Banco se facilita también a los inversionistas industriales, con miras a perfeccionar sus proyectos de inversión, especialmente en lo relativo a costos de tecnología, construcción y producción.

Todo programa de inversión ha de estar apoyado por los correspondientes recursos financieros. En esto desempeña el Banco un papel decisivo al respaldar el principio de la autogestión y autofinanciación de las empresas económicas. Ayuda a movilizar los propios recursos financieros de las industrias, coordinándolos con contribuciones procedentes del presupuesto del Estado.

Además de estos recursos básicos para financiar la inversión, el Banco aporta créditos extranjeros obtenidos de entidades internacionales.

Paralelamente a la financiación de la inversión, para la cual se proporcionan créditos a largo plazo, el Banco realiza operaciones crediticias y financieras durante los periodos de construcción y puesta en marcha.

Una de las responsabilidades del Banco es supervisar la utilización de las

inversiones desde el punto de vista de la legislación en vigor. Posee amplias facultades de investigación, desde la etapa de introducción del proyecto en el plan económico pasando por su puesta en funcionamiento hasta la evaluación final del rendimiento. Supervisa la manera cómo se están empleando los recursos humanos, financieros y materiales y determina medidas para alcanzar metas y mejorar la eficiencia del proyecto.

El Banco de Inversión participa también en el sistema de información organizado dentro de la economía, presentando informes al Gobierno y pidiendo su intervención para la solución de conflictos.

Relaciones sector público/bancos de desarrollo en países con economía de planificación centralizada

Secretaría de la ONUDI

Distintas formas de intermediación financiera

La función institucional que cabe a un banco de desarrollo industrial está definida no sólo por el sistema financiero – que comprende la totalidad de organismos bancarios, mercados de capital e instrumentos de financiación industrial de un país – sino también por la política propia de la dirección del banco, la política económica y financiera del gobierno, o por ambas. La cuestión que aquí se trata de determinar es la relación orgánica que existe en los países con economía de planificación centralizada y su comparación con las prácticas vigentes en otros países.

Al buscar criterios apropiados para agrupar sistemáticamente los diferentes sistemas bancarios del mundo, la ONUDI observa que ni la estructura de los bancos o su grado de concentración, ni el carácter de las actividades bancarias o siquiera la especialización en financiación industrial constituyen una división clara para realizar un análisis sistemático. Ya sea que la función de las empresas de financiación del desarrollo sea privada o pública, para el caso es igual quién posee la mayoría en el consejo de administración y cuáles son los demás criterios relativos a propiedad, actividades de financiación o recursos financieros. Sin embargo, se distingue entre el sistema liberal y el sistema centralmente dirigido de intermediación financiera.

En cualquier sistema económico, existen hogares, unidades productivas, organismos públicos y personas que, en determinado momento tienen recursos financieros temporalmente disponibles. Esto es el resultado del carácter estacional de la producción, el desfase cronológico entre el gasto y el ingreso y la acumulación de fondos, utilidades, reservas o anticipos presupuestarios. El criterio más importante en lo que respecta a la banca industrial es si las decisiones en materia de inversión y financiación estarán centralizadas o se tomarán individualmente.

Sistema monobancario

En las economías centralizadas, la industria y los organismos estatales deben entregar sus excedentes de fondos a las instituciones financieras públicas designadas por el gobierno. Las operaciones de crédito se planifican, en consecuencia, de modo de redistribuir los recursos monetarios de la economía conforme a planes oficiales de inversión y producción.

El rasgo más sobresaliente de la intermediación financiera de esas economías es, por supuesto, su carácter de monopolio estatal. Las instituciones financieras están completamente en manos del Estado. La economía funciona así, en teoría, con un sistema monobancario. Existe sólo un banco donde se concentran todas las compensaciones financieras y se combinan todas las funciones centrales de banco comercial y de inversión. En la práctica, sin embargo, la estructura bancaria y el funcionamiento de la intermediación financiera suelen ser muy complejos.

China tiene un sistema monobancario típico. La principal institución financiera interna es el Banco del Pueblo; no existen cajas de ahorro independientes, no existe el crédito al consumidor, y no utilizan títulos financieros como cheques, bonos y acciones. El bien conocido Banco de China es un banco para operaciones de divisas, administrado por el Banco del Pueblo.

Los recursos financieros para inversión en equipo y construcción proceden del presupuesto estatal. Se asignan sumas de conformidad con el plan nacional, en forma de subvenciones y créditos. Sólo las empresas estatales o las corporaciones municipales pueden obtener créditos, los que están restringidos a determinadas operaciones y tienen un plazo breve de vencimiento. El Banco del Pueblo se encarga de controlar la utilización correcta de los fondos conforme a los objetivos previstos en el plan. Controla el pago de salarios y los pagos a otras empresas y cumple un papel regulador permanente de la liquidez general.

En la práctica, una de las principales funciones en la organización financiera de la inversión industrial está a cargo del Banco de Construcción. Este banco no es en realidad una institución financiera, sino una dependencia del Ministerio de Finanzas y un órgano ejecutivo del Estado.

En la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, las reformas económicas de mediados del decenio de 1960 hicieron hincapié en la autofinanciación de las empresas. Desde esa época, los créditos han desempeñado un papel en cierto modo más importante como fuentes adicionales de financiación para la modernización industrial. La financiación de las inversiones mediante el presupuesto estatal se ha sustituido lo más posible por intentos de que la expansión de las empresas se base en la obtención de excedentes económicos.

Aunque el Gosbank (banco estatal de la URSS) desempeña múltiples funciones especiales, no puede compararse, como organización, con ninguna de las instituciones financieras de las economías de mercado. Es un organismo estatal, como lo muestra el hecho de que su consejo de administración está directamente subordinado al Consejo de Ministros de la URSS. Sus recursos consisten en saldos en cuenta corriente, depósitos de las Cajas de Ahorro y las empresas de seguros estatales, depósitos de otros bancos, reservas presupuestarias de la URSS y de otras entidades administrativas.

A diferencia de la estructura monobancaria de China, el Gosbank proporciona crédito a largo plazo a las cooperativas de agricultores y de consumidores y préstamos a mediano plazo para financiar inversiones no planificadas centralmente.

En la reforma económica de 1965 se tomaron medidas para fomentar el papel del crédito e instaurar el cobro de intereses. El propósito era estimular una utilización más amplia de los créditos en la economía. Se espera que en vez de gravar el presupuesto estatal, las empresas industriales autofinancien su capital fijo y su capital de explotación con sus propios recursos, los excedentes de capital y las deducciones por amortización. Las subvenciones con cargo al presupuesto estatal están reservadas para un número limitado de grandes proyectos, el aumento de la producción de energía, el establecimiento de nuevos planes basados en tecnología avanzada, etc.

El sistema de la URSS ha servido de modelo básico para la mayoría de las demás economías centralizadas – especialmente los países socialistas de Europa – y también para varios países socialistas en desarrollo como Argelia, Birmania, Etiopía, Iraq y la República Árabe Siria. En muchos de estos países, el crédito cumple la función especial de proporcionar financiación adicional destinada a mejorar la productividad y aumentar las exportaciones.

Si se tiene en cuenta el objetivo de las reformas económicas, sería sumamente discutible considerar a los bancos de los países socialistas como instituciones administrativas, como burocracias pasivas encargadas sólo de la distribución y el control de la inversión financiera. Su papel es mucho más amplio:

a) Muchas instituciones tienen funciones complementarias en la estructura financiera de la economía socialista. Ocupan una posición de privilegio puesto que proporcionan crédito a largo plazo no sólo para financiar inversiones centralmente planificadas en todas las ramas de la economía, sino también en los casos en que no se han reservado contribuciones presupuestarias y en que ni las empresas ni los ministerios correspondientes tienen otros recursos financieros disponibles;

b) Las actividades de los bancos socialistas en el exterior incluyen la financiación del comercio internacional (especialmente el comercio Este-Oeste) y las transacciones de divisas, oro y depósitos;

c) Los bancos socialistas tienen una capacidad muy desarrollada como intermediarios en los mercados de capitales internacionales, en los que operan con monedas tanto europeas como asiáticas;

d) Los bancos socialistas disfrutan, en las economías de mercado occidentales, de los mismos derechos que los bancos privados;

e) La cooperación financiera internacional es una tradición socialista.

La tendencia a la nacionalización

Con el antecedente de la banca industrial de los países socialistas de economía de planificación centralizada se puede observar la tendencia a la nacionalización en varios países en desarrollo. A este respecto deben hacerse, sin embargo, algunas distinciones. En algunos casos la nacionalización significa la expropiación de los bancos privados que pasan al dominio estatal. En otros casos, la estructura bancaria estaba dominada antes por bancos extranjeros, lo que a menudo se consideró inadecuado para las necesidades básicas de las economías centralizadas de países socialistas en desarrollo. Por consiguiente, los bancos extranjeros de algunos países en desarrollo fueron obligados a constituirse en sociedad anónima en el propio país y no en el extranjero. En ambos casos, sin embargo, esto no conduce necesariamente a un sistema bancario monoestructurado, si bien contribuye a establecer posiciones

mayoritarias nacionales. Los bancos centrales, los bancos de desarrollo y otras instituciones de propiedad estatal siguen desempeñando sus funciones específicas.

La cuestión que se plantea es la medida en que la nacionalización influye en la financiación de las inversiones industriales. Según la experiencia de la ONUDI, los bancos extranjeros de las antiguas colonias se ocupaban principalmente de financiar el comercio exterior, las cosechas y el suministro de materias primas y de efectuar las operaciones de divisas y las transacciones de exportación e importación. No prestaban atención al desarrollo industrial, por lo menos en lo que se refiere a la pequeña y mediana industria nacional. La ONUDI concentró, por lo tanto, su apoyo en los bancos nacionales de desarrollo industrial, especialmente en los de propiedad estatal que debían desempeñar un papel importante en los planes de desarrollo industrial del país respectivo.

Como son muchos los bancos nacionales de desarrollo que inician sólo ahora sus operaciones bancarias, las actividades del programa de la ONUDI relativo a actividades de banca para el desarrollo industrial han tropezado con muchas limitaciones prácticas en los últimos diez años. El objetivo era ayudar a los bancos a formarse una reputación y a que tuvieran solvencia internacional y el mejor modo de lograrlo era la acción conjunta y la cooperación internacional entre los bancos.

El Banco Mundial ha financiado ya algunos grandes bancos de desarrollo de propiedad estatal (en Filipinas, la India y la República de Corea), y ha evaluado y financiado instituciones gubernamentales que tienen por objeto el desarrollo de actividades en el sector público industrial (Argelia y la República Unida de Tanzania). Cada vez tiene más interés la financiación conjunta con los bancos comerciales y las instituciones oficiales de ayuda (por ejemplo, los bancos regionales de desarrollo).

A este respecto es importante el Banco Internacional de Inversiones¹ establecido en Moscú por los Gobiernos de Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, la República Democrática Alemana y la URSS, a los que se unieron más tarde Cuba, Rumania y Viet Nam. El artículo II del acuerdo constitutivo dispone lo siguiente:

«La tarea fundamental del Banco será otorgar créditos a largo y mediano plazo fundamentalmente para la ejecución de proyectos pertinentes a la división internacional socialista del trabajo, la especialización y la cooperación en el campo de la producción, los gastos de ampliación de los recursos de materias primas y energía en el interés común de los miembros, y la ejecución de proyectos para el desarrollo de las economías nacionales de los países y otras finalidades establecidas por el Consejo del Banco y compatibles con los objetivos del Banco.»

El Banco Internacional de Inversiones establece contactos y relaciones comerciales con las instituciones y bancos internacionales financieros y crediticios y de otro tipo.

El Banco Internacional de Inversiones ha creado también su propio Fondo Especial para financiar programas destinados a la asistencia económica y técnica a los países en desarrollo. El artículo V en el acuerdo de constitución del Fondo se consigna el propósito de movilizar recursos adicionales de capital por conducto de los bancos nacionales para la industria del sector público o

¹ *Agreement on the Establishment of the International Investment Bank - Statutes of the International Investment Bank, Moscú, 1971.*

privado de los países en desarrollo. El artículo V dice como sigue:

1. El Banco otorgará préstamos con cargo al Fondo para la creación de nuevas empresas, la reconstrucción y modernización de las empresas existentes en la industria, la agricultura y otras ramas de la economía de los países en desarrollo, . . .
2. Los préstamos con cargo a los recursos del Fondo podrán otorgarse a:
 - a) los bancos centrales u otros bancos de los países en desarrollo;
 - b) las empresas y organismos económicos del sector público y del sector cooperativo de los países en desarrollo.

En ciertos casos, por decisión del Consejo del Banco, se podrán otorgar préstamos a las empresas y organismos privados de los países en desarrollo.»

Conclusión

Aunque se base en sistemas económicos diferentes, toda intermediación financiera tiene principalmente por objeto movilizar recursos financieros para la industria y distribuirlos de un modo óptimo en beneficio de toda la población. Si es la economía centralmente planificada o la economía de mercado el criterio que más se acerca a ese punto óptimo, es una cuestión que no corresponde analizar aquí. La experiencia adquirida por la ONUDI en su cooperación ordinaria con bancos de todo el mundo confirma que su espíritu y motivación tienen mucho en común en ambos casos. El límite entre la «centralización» y la «libertad de decisión» no está siempre claramente definido en un sistema. Tanto en una economía planificada como en una economía de mercado, los bancos industriales pueden estar en condiciones de seguir sus propios criterios y emplear los fondos de los programas, en gran medida, en forma discrecional.

En la banca internacional existe también un campo importante cada vez más grande para la iniciativa y la toma de decisiones institucionales. Esto no significa necesariamente que un banco pueda disponer libremente de sus propios recursos ni que las inversiones que no hayan sido programadas centralmente no tengan que ser aprobadas y controladas; pero los gerentes de los bancos tienen una libertad de elección cada vez mayor. En términos generales, casi todas las instituciones financieras industriales—incluso si mantienen estrechas relaciones con el gobierno—cooperan con los mercados de capital extranjeros y tienen activa participación en los mercados monetarios internacionales. Si aplicasen estrictamente instrucciones emanadas de un sistema burocrático interno carecerían de toda flexibilidad. Son condiciones necesarias las decisiones rápidas, la motivación personal y la creatividad junto con la capacidad profesional.

En resumen, en lo que respecta a las relaciones sector público/bancos de desarrollo de las economías de planificación centralizada, hay muchos motivos de optimismo para el decenio de 1980. No obstante, los sistemas bancarios internacionales, sean centralmente planificados, o no, deberían utilizar en forma mucho más efectiva su capacidad de cooperación, haciendo confluir los fondos de inversión que requiere la industria y proporcionando financiación a los países en desarrollo.

Resumen de las deliberaciones

Un representante de Checoslovaquia hizo notar que hasta finales del decenio de 1970 su país no tenía un banco de desarrollo para promover la propia industrialización, pero había establecido un organismo de comercio exterior denominado Fincom y el Banco Comercial Checoslovaco para la colaboración bilateral con otros países en desarrollo. Las contrapartes de países en desarrollo eran por lo general empresas de comercio exterior. La participación extranjera en proyectos conjuntos revestía la forma de aportaciones de capital o préstamos relacionados con el capital, o asistencia para obtener ayuda financiera de organismos internacionales.

El Gobierno de Checoslovaquia influía en las operaciones de esas instituciones, especialmente en lo relativo al alcance y orientación de sus actividades. En realidad, todos los proyectos de asistencia que superasen ciertos límites de inversión debían ser aprobados por el gobierno. Por su parte, las instituciones influían también en la política gubernamental al proporcionar información económica sobre diversos aspectos de la economía y las políticas de los países receptores.

Un participante, del Banco de Desarrollo Industrial de la Costa de Marfil, preguntó cómo reaccionaban los países de planificación centralizada ante las fluctuaciones monetarias y las tasas de inflación de los países industrializados y qué medidas habían adoptado sus bancos de desarrollo para proteger sus operaciones de los efectos nocivos de la inflación, el desempleo, la recesión, etcé.

Contestando a esas preguntas, los miembros del Grupo especial subrayaron que factores externos como la inflación y las fluctuaciones monetarias tenían sólo una influencia mínima, dado que las transacciones con el mundo industrializado exterior no se basaban en condiciones monetarias del mercado libre. Se hizo hincapié, además, en que países de planificación centralizada no tenían el problema del desempleo.

En respuesta a una pregunta formulada por participantes de bancos internacionales acerca del acceso a recursos de inversión que no fueran las contribuciones estatales, se señaló que la financiación se obtenía principalmente de cuatro fuentes. La primera eran las acumulaciones internas de los propios bancos; la segunda, el reembolso de los préstamos a las empresas; la tercera, las líneas de crédito de las instituciones crediticias internacionales; y la cuarta, las asignaciones presupuestarias gubernamentales.

Participantes de los bancos de Sudamérica pidieron una clarificación del papel que cabía a los bancos de inversión estatales en la fijación de las prioridades de inversión y la selección y financiación de proyectos industriales. También preguntaron acerca de los mecanismos para encauzar el ahorro nacional hacia los bancos en los países de planificación centralizada.

En respuesta a esas preguntas, el Presidente dijo que los planes de desarrollo nacional a largo plazo, y por lo general los planes quinquenales y

anuales, incluían las proyecciones de cada empresa sobre sus necesidades futuras. Estas proyecciones y planes de las empresas se presentaban al examen del banco de inversiones. Este sometía su informe de evaluación de los planes de cada empresa a la consideración del gobierno, que los incorporaba al plan integral. La ejecución del plan estaba sujeta a revisión, y sobre la base de esas evaluaciones, se podían modificar los planes de cada empresa. El banco podía negarse a autorizar la ejecución de los planes de una empresa.

Al contestar la pregunta sobre los mecanismos para encauzar hacia los bancos el ahorro nacional en los países de planificación centralizada, el Presidente señaló que el ahorro de las unidades familiares se depositaba en bancos de ahorro especiales, los cuales ponían los fondos acumulados a disposición de la inversión.

El participante de la ONUDI hizo presente que el ahorro privado existía en la URSS y en otros países de planificación centralizada. Eso significaba que las personas tenían que decidir entre gastar o mantener cuentas de ahorro. Dada la magnitud de esas economías, el ahorro privado acumulado era importante. La regulación y la intervención estatales no suponían necesariamente que cambiase la propiedad de los fondos. Por otra parte, en varios países de economía planificada, las medidas de centralización no se aplicaban a todas las operaciones bancarias.

Dado el tamaño relativo de las operaciones de la banca industrial, e incluso teniendo en cuenta la necesidad de una gestión flexible, a menudo se consideraba suficiente que el banco central y las principales instituciones fueran de propiedad estatal. Se conocían sistemas de nacionalización parcial de los bancos, por ejemplo, en la Argentina, Austria, Francia, la India, Indonesia, Italia, el Perú y Sri Lanka. Por consiguiente, no era fácil definir claramente el campo de operaciones de los bancos de desarrollo industrial al que deberían limitarse los diferentes tipos de instituciones sin superponerse entre sí. El reconocimiento de ese hecho había permitido que los bancos de desarrollo industrial practicasen la cooperación internacional con un espíritu de comprensión sorprendente.

GRUPO 4- OPCIONES TECNOLÓGICAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN PARA LOS BANCOS DE DESARROLLO

J. C. Caruana

Gerente General de Investment Finance Bank Limited, Malta

Las opciones de la actividad económica de Malta han estado determinadas principalmente por su posición estratégica en el centro del Mediterráneo. Malta atrajo la atención de muchas naciones durante los últimos dos mil años, durante los cuales la isla estuvo dominada por las necesidades militares y defensivas de dichos países, que dieron forma a la economía de Malta. Por lo tanto, no resulta sorprendente que Malta haya sido conocida como «la isla fortaleza» y que hasta hace unos pocos años no existiera en ella ninguna industria. La única excepción fue el astillero, e incluso éste se adaptaba a las necesidades defensivas más que a la actividad comercial.

Por consiguiente, cuando a fines del decenio de 1950 el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte hizo saber que reduciría radicalmente su presencia militar en Malta, el gobierno de este país se encontró ante el tremendo problema de encontrar puestos de trabajo para miles de trabajadores que quedarían sin empleo. Esto tenía que llevarse a cabo en el menor tiempo posible. No obstante, el gobierno reconoció sin demora que para alcanzar su objetivo de crear puestos de trabajo en un breve espacio de tiempo, tenía que basar su programa sobre tres pilares: el turismo, la construcción y reparación de buques y la industria manufacturera.

En cuanto al turismo, Malta contaba en mayor o menor medida con los elementos necesarios: sol, mar y un clima parejo a lo largo de todo el año. El turismo ha dado resultados verdaderamente exitosos; en 1978 el número de turistas que visitaron Malta sobrepasó a la población local en casi un 50%.

El astillero presentaba un problema más difícil. A comienzos del decenio de 1960 el Gobierno de Malta llevó a cabo una actividad tenaz para transformar el astillero en una empresa comercial. Los trabajadores del astillero habían adquirido considerables aptitudes en materia de ingeniería y transformación de metales, y en unos pocos años Malta ocupó un lugar propio en el sector de reparación de buques del Mediterráneo. Más recientemente, los Diques Secos de Malta pasaron audazmente a la construcción de buques. En el último año, entregaron - antes del término fijado - sus dos primeros buques de carga, y entre sus actividades de construcción figuran un dique flotante, pedidos repetidos de boyas de amarre, así como otras construcciones de acero. Durante los últimos cinco años, el astillero ha alcanzado un volumen de operaciones y excedentes de explotación cada vez mayores, derivados de una

mayor utilización de mano de obra, precios convenientes para las reparaciones y, sobre todo, una explotación comercial dinámica y decidida.

Ahora bien, la construcción del tercer pilar fue la más difícil. La industria manufacturera tenía que comenzar a partir de cero y se encontraba frente a cuatro dificultades:

a) Los malteses no estaban familiarizados con el proceso productivo:

b) No había información acerca de la compra o el mantenimiento de maquinaria y equipos, ni tampoco existían know-how ni aptitudes empresariales;

c) No existía una infraestructura para satisfacer las necesidades de la actividad industrial;

d) Aunque siempre habían existido capitales en abundancia, los malteses no tenían tendencia a invertir en el país.

Por consiguiente, a fines del decenio de 1950 y comienzos del decenio de 1960 el gobierno emprendió un amplio programa para crear la infraestructura necesaria. Se construyeron polígonos industriales y se mejoraron las instalaciones portuarias. Mediante estímulos para las inversiones el gobierno procuró alentar a los inversionistas nacionales y extranjeros para que vinieran a Malta y procuró fomentar la transferencia de tecnología.

Con una población de 320.000 habitantes, Malta no constituye un verdadero mercado para la producción local, y no puede jactarse de poseer otros recursos naturales que su propio pueblo. La mano de obra es abundante y su capacitación resulta fácil. Por lo tanto, el objetivo consistía en atraer industrias de gran densidad de mano de obra y orientadas hacia la exportación. Y, como sucede en casi todos los países en desarrollo, las industrias manufactureras textiles fueron las primeras en llegar. Por tratarse de industrias de gran densidad de mano de obra y de bajo costo, fueron también las que ofrecieron menos posibilidades para la transferencia de tecnología hacia Malta. Asimismo, debido a que en su mayor parte pertenecían a propietarios extranjeros, no resultaban las más apropiadas para alentar la competencia.

Por lo tanto la selección de industrias estuvo guiada por las circunstancias del pasado y por las necesidades inmediatas del momento. Pero los precursores cumplieron otras finalidades útiles. Sobre todo, crearon para los malteses un entorno industrial, una mentalidad adaptada a la mecanización, procesos productivos, comercialización y contratos con el mundo industrializado.

Siempre se apreció el peligro de que las mismas razones que habían atraído hacia Malta las industrias textiles y de prendas de vestir podían alejarlas hacia otros países en desarrollo. Y, aunque éstas constituyen todavía más del 50% de la industria manufacturera, se están realizando activos esfuerzos para proseguir la diversificación de la actividad industrial.

Así, el Plan Oficial de Desarrollo para el período 1973-1980 hace mucho hincapié en el desarrollo de las pequeñas industrias de los sectores mecánico y metalúrgico. Los malteses poseen aptitudes tradicionales en estos sectores. También las aptitudes de la industria de servicios están realizando progresos alentadores. Se están creando empresas dedicadas al mantenimiento, de motores de aviación para compañías que trabajan en la zona del Mediterráneo, equipos para compañías de exploración petrolera y plantas eléctricas y mecánicas. También en este caso el éxito de tales actividades encaminadas a la industrialización resulta demostrado por las cifras de la exportación: 27 millones de dólares EE.UU. en 1968 y 356 millones de dólares EE.UU. en 1978.

Teniendo en cuenta la gran limitación de sus recursos, Malta no puede abrigar esperanzas de ocupar uno de los primeros lugares en la esfera de la tecnología. Pero algunas firmas nacionales han reconocido la necesidad de introducir innovaciones y de adaptar las técnicas importadas a las posibilidades nacionales. Actualmente, algunas empresas destinan una parte importante de sus recursos a la investigación y desarrollo. Muchas de ellas están en condiciones de crear sus propios diseños, hallar sus propios proveedores y mercados, y producir bienes de alta calidad. También se ha remodelado el sistema educativo con el propósito de cultivar las aptitudes que tienen más demanda, de conformidad con las actividades indicadas en el Plan de Desarrollo de Malta.

Tal como ocurre con la mayor parte de los bancos de los países en desarrollo, resulta una tarea difícil para los bancos de Malta el analizar la viabilidad de los proyectos. Como la tecnología se encuentra relativamente en las primeras etapas de su desarrollo, los bancos carecen de la necesaria variedad de técnicos que puedan evaluar la modernidad, capacidad, idoneidad, valor, etc., de la maquinaria y equipos en todos los diversos sectores de la actividad industrial. Tampoco resulta fácil evaluar, con respecto a una empresa determinada, la disponibilidad futura y los precios de las materias primas, las posibilidades de venta y la comercialización de los productos y sobre todo el know-how, las aptitudes y la capacidad de los empresarios. A menudo se ha de confiar en el consejo de amigos o de expertos extranjeros. Pero esto no siempre es posible, y cuando lo es, resulta caro y algunas veces constituye un freno para la realización de los proyectos.

Debido a estas razones sería deseable que los países en desarrollo tuvieran un acceso más fácil y menos costoso a un banco de conocimientos tecnológicos establecido por organizaciones internacionales.

Opciones tecnológicas y fuentes de información para los bancos de desarrollo

Secretaría de la ONUDI

En el decenio de 1980 los bancos de desarrollo se hallan frente a dos cuestiones básicas:

a) Su papel no consiste simplemente en proporcionar financiación; sino también en promover la capacidad tecnológica y en influir sobre ella, así como en construir una base para el desarrollo tecnológico nacional;

b) Es menester que los bancos de desarrollo creen por sí mismos un banco de información tecnológica fundamental, o bien que tengan acceso a un banco de esta clase, no sólo para disminuir sus propios riesgos, sino también para que puedan desempeñar su función específica en cuanto al fomento del proceso de desarrollo. Ambas cuestiones se pusieron de relieve en las respuestas a cuestionarios que se distribuyeron entre altos funcionarios de bancos de desarrollo.

También se plantearon preguntas acerca de cómo los bancos de desarrollo pueden lograr que la tecnología escogida resulte adecuada en función de las metas de desarrollo, las dotaciones de recursos y las situaciones productivas concretas, y cómo pueden cerciorarse de que los equipos escogidos y los precios pagados resulten razonables, teniendo en cuenta que deben basarse en un examen detallado que, a su vez, necesita recursos considerables. Preguntas como éstas indican que los bancos de desarrollo tienen efectivamente un papel que desempeñar en la adecuada selección de tecnología, en su asimilación, en su adaptación y posiblemente en su mejoramiento.

Pero en tanto que la tecnología también ha sido aceptada como el principal elemento del proceso de desarrollo, existe una tendencia a consolidarla excesivamente, a examinarla con independencia del proceso productivo real. Lamentablemente, el desarrollo tecnológico ha sido identificado con la creación de institutos de investigación y desarrollo, que a menudo carecen de sensibilidad hacia las necesidades de la industria y del proceso productivo. Como consecuencia, se ha gastado mucho dinero en el cultivo de aptitudes que no tienen relación directa con los trabajos efectivamente realizados.

A menos que el desarrollo tecnológico se examine en pequeña escala, teniendo en cuenta productos y proyectos concretos, y a menos que se cree la capacidad necesaria para asimilar, adaptar y mejorar la tecnología, los países en desarrollo no avanzarán mucho en la construcción de una base productiva viable y, por consiguiente, de una simultánea base tecnológica. Por lo tanto, debe hacerse hincapié no sólo en la producción de bienes y servicios, sino también en el logro de capacidades en materia de ingeniería, diseño e innovaciones, para satisfacer las necesidades cambiantes del mercado y

también para utilizar del mejor modo posible las materias primas y los recursos humanos disponibles.

Por lo tanto, cabe preguntarse: ¿cómo pueden los bancos de desarrollo asegurar que se logran estas capacidades, y cómo se pueden elaborar procedimientos prácticos para que los bancos de desarrollo los utilicen en esta tarea? Se plantea la pregunta con la esperanza de que los bancos de desarrollo no sólo concuerden en términos generales en cuanto a su papel en el fomento del desarrollo de la capacidad tecnológica en el plano de los proyectos, sino también que lo apliquen en sus sistemas de evaluación de proyectos, entrega de fondos para partidas determinadas y procedimientos de vigilancia.

El otro aspecto planteado anteriormente, es decir, la información necesaria para que los bancos de desarrollo se cercioren de que la tecnología o el procedimiento escogido es adecuado y que los términos y las condiciones acordadas entre el comprador y el vendedor de la tecnología son razonables y justos, constituye un problema tremendo, especialmente cuando se trata de inversiones cuantiosas y de procedimientos tecnológicos o productivos complejos.

Los problemas no resultan menos graves en el caso de las unidades industriales pequeñas y medianas. Las tecnologías sustitutivas disponibles no están documentadas suficientemente y no se ha elaborado la metodología apropiada para evaluarlas. También se considera que la información sobre términos y condiciones es de carácter confidencial, aunque ambas forman parte de la información comercial global. La ONUDI, por conducto del Banco de Información Industrial y Tecnológica (INTIB), recientemente creado, ha reunido algunos datos sobre opciones tecnológicas. También ha creado el Sistema de Intercambio de Información Tecnológica (TIES), cuya finalidad consiste en reunir sistemáticamente información acerca de elementos decisivos, tales como porcentajes de los derechos de patente, duración de los acuerdos, precios de las licencias y del know-how, pagos correspondientes a asistencia técnica y administración, etc. La creación del TIES fue fundamentalmente el resultado de la reunión celebrada entre unos 15 países para intercambiar información sobre los términos y condiciones de los contratos. Basándose en dicha información, la ONUDI preparó directivas para evaluar los acuerdos de transferencia de tecnología, que se publicarán en breve.

Por medio de la utilización del INTIB y de un servicio de preguntas y respuestas, la ONUDI también podría estar en condiciones de ayudar a los bancos de desarrollo interesados, en el caso de que ellos lo deseen. Como la orientación básica del INTIB es la de proporcionar un servicio de esta clase, sería necesario mantener un diálogo constante a fin de discernir la naturaleza de la información que se necesita. Mediante su red constituida por otros bancos de información y corresponsales técnicos, el INTIB podría obtener la información concreta que necesitaran los bancos de desarrollo.

También se sugiere que los bancos de desarrollo se reúnan entre sí y examinen si sus necesidades de información podrían verse satisfechas por un gran banco de desarrollo que tuviera varios años de experiencia, o bien por un grupo de estos bancos que creara una pequeña dependencia para reunir y analizar la información. El tema es amplio y requiere un mayor debate. Sin embargo, las observaciones y sugerencias formuladas por este grupo podrían servir de base para nuevas tareas en las dos esferas que se han esbozado.

Opciones tecnológicas y fuentes de información para los bancos de desarrollo

S. bin Tan Sri Data Osman

Gerente General del Banco Pembangunan Malaysia Berhad

En primer lugar, está la cuestión de la misma selección tecnológica, esto es, la tecnología adecuada. Pero la tecnología está en cambio constante como consecuencia de la evolución técnica y científica. Aunque los usuarios de la tecnología hacen frente a varias posibilidades, sea con respecto a técnica de producción o a tipo de equipo o a tipo de administración, no se puede suponer que las posibilidades serán siempre las mismas.

En segundo lugar, está la cuestión conexas de la reunión, almacenamiento y difusión de información - cómo organizar la difusión del conocimiento tecnológico. La paradoja es que mientras los conocimientos de la técnica más adelantada se transmiten rápidamente por todo el mundo - millones de personas se enteran de un alunizaje, de los aviones a reacción gigantes y de las bombas nucleares - los conocimientos relativos a la tecnología de bajo costo a menudo necesitan años para salvar unos pocos kilómetros.

Definición de tecnología

En el sentido más amplio, la tecnología es un método de aplicar la ciencia para conseguir resultados prácticos. Por consiguiente, tiene que ver con selección de sistemas de producción, diseño del equipo, ingeniería, comercialización y sistema de administración - todo lo cual contribuye al progreso material de la humanidad. Pero la sociedad también depende de varios otros factores ambientales.

Las políticas del gobierno que reflejan los valores sociales y las aspiraciones de la sociedad.

La distancia tecnológica entre el receptor y el aportante de tecnología, y
La capacidad de asimilación del receptor.

La tecnología más reciente y más automatizada no es necesariamente la más adecuada. La selección que se ofrece a los bancos de desarrollo, a los industriales o a los planificadores estatales no es entre esto y aquello, sino más bien entre todo un espectro de tecnologías que van desde las pequeñas y sencillas a las grandes y complejas.

La dificultad no reside sólo en la selección de tecnología sino también en las condiciones en que ésta se proporciona. Entre estas condiciones están los conocimientos técnicos, los honorarios de técnicos, las regalías, la selección de proveedores, las garantías sobre funcionamiento y asistencia técnica posterior.

Toda asistencia que los demás bancos de desarrollo puedan prestar sobre la base de su experiencia con sus clientes, nos proporciona una base adecuada para la adaptación y la negociación.

La elección de tecnología es normalmente una decisión que se adopta a nivel de la empresa. Este es el nivel en que los bancos de desarrollo pueden desempeñar su función propia de transmitir su experiencia para ayudar a los clientes a seleccionar no sólo la tecnología más reciente, sino también la más adecuada. Hay algunos bancos de desarrollo que han sido nombrados consultores gubernamentales en la preparación de planes a largo plazo. Estos bancos también pueden influir en la adopción de decisiones al nivel más alto. Los bancos de desarrollo tienen que estar continuamente al corriente de lo más reciente, lo mejor y lo más adecuado. En una palabra, lo que necesitan es un buen sistema de información.

Fuentes de información

La información es un factor de producción muy importante, así como un recurso importante, pero el mejor modo de organizarla y aprovecharla para promover la difusión de innovaciones está lejos de ser claro. El problema de la selección de tecnología se resuelve en parte si el sistema de reunión y difusión de información es eficiente. Se han hecho muchos intentos con diversos centros de intercambio de información tecnológica, pero éstos han sido organizados principalmente en forma nacional, por organizaciones estatales o por instituciones privadas. Por supuesto, hay organizaciones multinacionales que se ocupan de la difusión de información sobre tecnología y la promoción de empresas nacionales. Desgraciadamente, casi todas estas organizaciones multinacionales tuvieron su origen en los países industrializados y todavía están basadas en ellos. Para los países en desarrollo se trata de una selección entre usar los sistemas de información de los grupos multinacionales que ya existen o construir sus sistemas propios.

El acceso a la tecnología extranjera y el costo de su adquisición se han calificado a menudo de grandes dificultades para los países en desarrollo. La experiencia de diversos centros de documentación y centros de transferencia de tecnología indica que la información es una mercancía muy cara, porque entran en ella tres elementos de costos: el acopio de información, su clasificación y almacenamiento, y finalmente su difusión. El costo de reunir información tecnológica es decididamente más alto en el caso de los países en desarrollo. Los gastos de almacenamiento y recuperación también son altos. Pero, y esto es lo más importante, la información pierde actualidad a medida que pasa el tiempo. Para ser útil, el servicio de información debe poder reunir y almacenar una cantidad considerable de información (tal vez entre el 50% y el 80% de toda la información relativa a una tecnología determinada). En cambio, los usuarios son pocos.

Aunque los costos de reunión y almacenamiento son importantes, la dificultad principal es la de la difusión de información. El verdadero problema reside en la capacidad de los usuarios de tener acceso a la información almacenada. En otras palabras, todo nuevo sistema debe empezar con una clara evaluación de sus posibles usuarios y reconocer que los diversos usuarios tienen distintas necesidades. El sistema de distribución no debe ser rígido. Un empresario pequeño, por ejemplo, no va a tomar la iniciativa y recurrir al sistema de información; por tanto, la información debe transmitirse por

conducto de un servicio de extensión. En cambio, las empresas grandes serán usuarios activos, puesto que saben lo que necesitan.

La corriente de tecnología

La transferencia de tecnología se hace hoy en un solo sentido. La información sobre tecnologías fluye de los países desarrollados o industrializados hacia los países en desarrollo, pero rara vez entre países en desarrollo. En el decenio de 1980 cabe esperar que los bancos de desarrollo desempeñen una función más considerable como agentes de transmisión de información tecnológica entre los mismos países en desarrollo. Los bancos de desarrollo deben participar activamente en esta transmisión. Si es necesario, deben emprender o iniciar programas propios de investigaciones en conjunción con instituciones de investigación nacionales ya establecidas, tales como universidades e institutos de investigación. En cuanto al alcance de su actividad, las funciones de los bancos de desarrollo deben incluir la identificación de tecnologías nacionales o extranjeras y su desarrollo, incluso hasta la etapa comercial.

Otra esfera en que los bancos de desarrollo pueden usar su influencia es la de estimular las fuerzas innovadoras nacionales. Un efecto secundario de la industrialización ha sido la paralización de esas fuerzas. Hay muchas actividades económicas de los países en desarrollo en que el talento nacional puede desarrollarse y mejorarse. Este método permite aumentar el número de las personas que participan en el proceso de desarrollo.

Obstáculos a la transmisión de información

Los problemas con que se tropieza en la obtención de información tecnológica pueden ejemplificarse con las experiencias del Banco Pembangunan Malaysia en relación con la iniciación de una industria nacional de elaboración de alimentos. Fueron enormes el tiempo que hubo que dedicar a la tarea, así como el número de personas a quienes hubo que consultar, de instituciones que debieron visitarse, de proveedores de maquinaria a quienes hubo que escribir y de investigaciones de mercado que hubo que hacer.

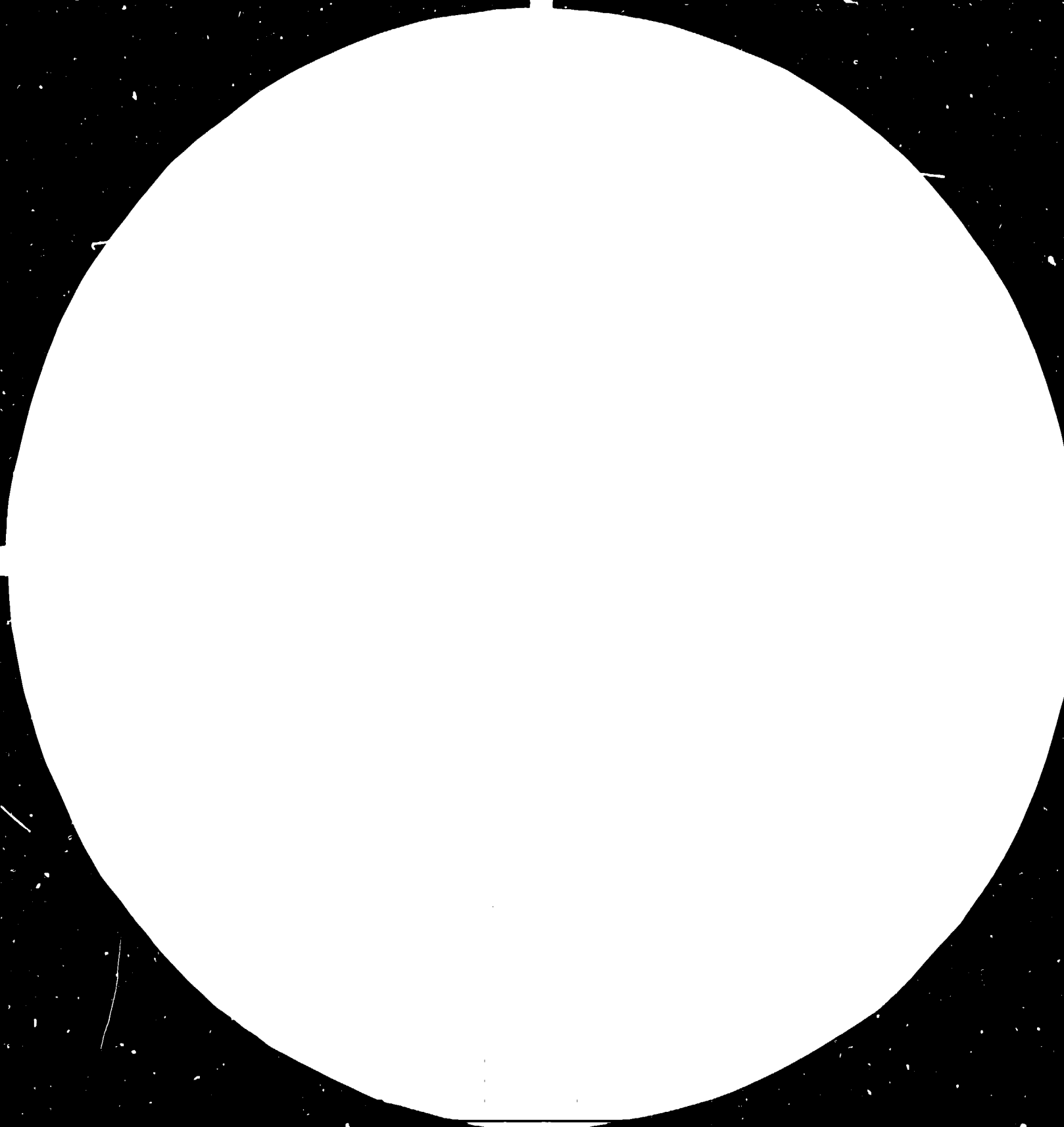
La corriente de información entre países en desarrollo también está lejos de ser satisfactoria. Para citar otro ejemplo de Malasia, hay en este país varias instituciones de investigación, en el sector privado y en el sector público, que se dedican a la investigación tecnológica. Desgraciadamente, sus resultados, innovaciones y datos todavía no se transmiten sistemáticamente a los posibles usuarios del país. Cabe pensar que lo mismo ocurre en muchos otros países. Por supuesto, lo mismo puede decirse de las organizaciones multinacionales con respecto a la difusión de información a los países en desarrollo.

Conclusión

Para superar estos problemas deberían establecerse algunos centros de intercambio intermedios a nivel internacional, preferiblemente a nivel regional, con el auspicio del Banco Mundial o de la ONUDI, para que sirvan de centros de intercambio de información tecnológica. La idea de un banco internacional de tecnología se ha propuesto hace mucho, pero hasta ahora no se ha hecho

nada concreto. En el nivel nacional debería haber centros de extensión tecnológica. El objeto no es sólo introducir nueva tecnología, sino también tratar de determinar, dentro de cada sociedad, el mecanismo social de cambio que permita estimular la capacidad interna de innovación e invención.

84.11.08
AD.86.07
11140+10





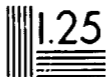
2.8



3.2



4.0



MICROSCOPY RESOLUTION TEST CHART

NATIONAL BUREAU OF STANDARDS
GAITHERSBURG, MARYLAND 20899
ASTM PHOTO MICROGRAPHY

Resumen de las deliberaciones

Hubo acuerdo general en que los bancos de desarrollo industrial tenían un papel importante que desempeñar en la selección adecuada de tecnología, en la asimilación y adaptación de la tecnología y, tal vez, en la innovación tecnológica. Su papel consistía no sólo en fomentar el desarrollo de la capacidad tecnológica a nivel de proyectos, sino también en traducirlo a sus sistemas propios de evaluación de proyectos, desembolso de fondos para partidas específicas y procedimientos de vigilancia.

Sin embargo, un miembro del grupo dijo que, aunque reconocía el papel importante que desempeñaban los bancos de desarrollo industrial en la selección de tecnología, la dicotomía de funciones - entre los ingenieros que elegían la tecnología y los economistas que luego debían evaluar las tasas de beneficio económico - no era favorable a la selección de tecnologías que reflejaran realmente el ambiente socioeconómico y las necesidades de la sociedad.

Un representante de la Corporación de Financiación Industrial de la India dijo que el intercambio de información tecnológica de la ONUDI había resultado muy útil a los bancos de desarrollo. No obstante, creía que sólo los bancos de desarrollo más grandes usaban estos servicios. El orador sugirió que se elaborara un vínculo intermedio para extender este servicio a los bancos de desarrollo relativamente pequeños. Si la misma ONUDI no fuera capaz por sí misma de poner ese servicio al alcance de los bancos de desarrollo pequeños, podrían elaborarse disposiciones institucionales por las cuales los bancos de desarrollo más grandes funcionarían como vínculos entre la ONUDI y los bancos de desarrollo pequeños.

Un delegado intervino para decir que los bancos de desarrollo enfrentaban dos tipos de limitaciones en su papel de agentes de selección y transferencia de tecnología. Una de éstas se refería a factores externos a los bancos de desarrollo y la otra a factores internos. Las limitaciones externas resultaban de la imperfección y del carácter monopolístico del mercado de tecnología. Estas características impedían el libre acceso a la tecnología. Un problema conexo era la insuficiencia de la corriente de información sobre experiencias internacionales con respecto al uso de tecnologías determinadas.

Las limitaciones internas resultaban de la incapacidad de los bancos de desarrollo para movilizar recursos de la magnitud necesaria para elaborar tecnologías pertinentes al ambiente de sus operaciones. El delegado opinó que algunos de estos problemas podrían superarse mediante una cooperación más estrecha y más eficaz entre bancos de desarrollo y organizaciones internacionales.

Un banquero añadió que los problemas de la adaptación y la elaboración de la tecnología dentro del país interesado no podían quedar exclusivamente en manos de los bancos de desarrollo. En algunos países se buscaban soluciones mediante la creación de dependencias de investigación y desarrollo

en universidades e institutos tecnológicos. Tal vez los bancos de desarrollo podrían iniciar un esfuerzo modesto asociándose a esas actividades. También debía recordarse que la mayoría de los bancos de desarrollo tenían poco más de diez años de antigüedad y todavía habían de adquirir pericia en el arte de la utilización de tecnología. La falta de capacidades de gestión industrial en la mayoría de los países en desarrollo complicaba el problema.

El Presidente del Banco de Desarrollo del Caribe comunicó a los delegados un experimento relativo a la reunión y utilización de información sobre tecnología adecuada, efectuado por su institución en sus operaciones cotidianas. La dependencia de tecnología, que era financiada por un organismo aportante internacional, tenía dos secciones: una para reunir información procedente tanto de proveedores como de personas que tenían conocimiento práctico del uso de la tecnología, y la otra dedicada a la búsqueda de instituciones de investigación y desarrollo tecnológicos y a estimular la labor interna de investigación y desarrollo. El orador añadió que el proceso de elegir tecnologías en el banco se integraría totalmente con el de preparación y evaluación de proyectos. Esto se lograría estableciendo desde el principio una colaboración estrecha entre la labor del personal de proyectos y la del personal tecnológico. Las tecnologías intermedias útiles para los países en desarrollo podían hallarse no sólo en países en desarrollo como el Brasil, la India y México, sino también en países desarrollados como la República Federal de Alemania, Italia, el Japón y, hasta cierto punto, el Reino Unido.

El director gerente de un banco egipcio mencionó la necesidad de información sobre el costo de la transferencia de tecnología. Esta información, añadió, permitiría a los bancos negociar con los aportantes de tecnología con conocimiento de causa. El orador instó al Banco Mundial y a la ONUDI a elaborar un sistema por el cual los bancos de desarrollo pudieran recibir esa información en forma continua.

Refiriéndose particularmente a las necesidades de información de los bancos de desarrollo pequeños, un representante del Banco Mundial sugirió mirar más allá del marco de los bancos de desarrollo y contribuir a crear capacidades nacionales de extensión técnica a las cuales los bancos de desarrollo y sus clientes pudieran recurrir cuando necesitaran asistencia. El orador opinó que la red internacional, por eficaz que fuera, debía ser apoyada por una red nacional que pudiera encargarse de las actividades tecnológicas complementarias que fueran necesarias. Sería muy difícil que una institución internacional como el Banco Mundial proporcionara información sobre los costos de la tecnología en los miles de casos que debían tramitar los bancos de desarrollo.

Un representante de la ONUDI bosquejó dos situaciones concretas para los bancos de desarrollo industrial interesados en elegir tecnologías adecuadas. La primera era aquella en que un banco de desarrollo tenía pocas posibilidades de acción porque el promotor del proyecto ya había determinado todos los elementos y necesidades del proyecto - incluso el proceso, la tecnología, el edificio y la maquinaria y hasta los proveedores - antes de dirigirse a la institución financiadora. En la segunda situación, el banco de desarrollo participaba en las actividades de promoción del proyecto. En este caso, el banco podía sin duda desempeñar un papel importante en la búsqueda de tecnología adecuada, el asesoramiento acerca de ella y la selección de una tecnología determinada. Esto contribuiría a reducir al mínimo los riesgos del banco, pero también exigiría más disposición a asumir nuevas responsabilidades.

Para concluir, se manifestó que un banco de desarrollo industrial no debía necesariamente tener la capacidad de analizar la tecnología desde diversos puntos de vista dentro de su propia organización. A este respecto, se mencionó el ejemplo de la India, país en el cual los bancos de desarrollo habían contribuido a crear varias organizaciones de consultoría técnica. Estas organizaciones prestaban servicios útiles en materia de análisis, selección y, en algunos casos, adaptación de tecnologías adecuadas a nivel de proyecto. Los bancos de desarrollo industrial trabajaban en estrecho contacto con esas instituciones. Se preveía que en el decenio de 1980 aumentaría el número de instituciones de financiación del desarrollo industrial que seguirían el ejemplo de la India.

GRUPO 5 - EL REDESPLIEGUE INDUSTRIAL Y LA FUNCIÓN DE LOS BANCOS DE DESARROLLO

J. Leech

**Asesor en materia de relaciones internacionales de la Commonwealth
Development Corporation, Reino Unido**

La expresión «división internacional del trabajo» significa en la actualidad que en los países en desarrollo la mano de obra se ha de concentrar en las industrias que dichos países necesitan en especial, mientras que los países desarrollados han de pasar a tener un sistema de tiempo libre planificado, basado en industrias que emplean tecnología muy avanzada. Resulta irónico que el tiempo libre haya aumentado en el mundo industrializado, pero sólo a causa del desempleo provocado por la imprevista recesión.

Hoy en día, esa hermosa estrategia ha quedado hecha trizas. Se gastan cantidades inmensas para impedir el cierre de industrias con alto coeficiente de mano de obra y para proteger sus puestos de trabajo. Los adelantos tecnológicos que no proporcionan empleo durante la fase experimental se mantienen en reserva por miedo a que acaben con otros puestos de trabajo en el futuro. En lugar de la ayuda para el reajuste que se creía necesaria en otro tiempo para complementar la transferencia de industrias, la ayuda actual se caracteriza por su carácter protector - ayuda para los casos de reajuste inadecuado - y no responde a la existencia de una estrategia coherente.

Sin embargo, las actividades mal orientadas no se limitan a esas medidas exclusivamente. Se piensa, además, que deben respaldarse con una protección arancelaria y de otra índole. El señor Robert McNamara, Presidente del Banco Mundial, en su discurso pronunciado ante la UNCTAD V en Manila, este año, dio una idea de la desviación de los recursos en ese sector. Citando un estudio reciente que revelaba los efectos de las medidas proteccionistas impuestas por los Estados Unidos de América entre 1975 y 1977, observaba que el resultado ha sido un costo para los consumidores de 600 millones de dólares en azúcar, 1.250 millones de dólares en acero al carbono, hasta 800 millones en carne, 500 millones en televisores y 1.200 millones en calzado. Podría añadirse, que eso constituye un 8½% más o menos del total de la ayuda oficial al desarrollo prestada por todos los países aportantes en conjunto durante esos mismos tres años.

Otro indicador de esta lamentable tendencia lo constituyen las estadísticas comerciales de la Comunidad Económica Europea. Mientras que el índice de las exportaciones a los países en desarrollo en 1978, en comparación con 1977, se situaba en 197,66, el de las importaciones procedentes de ellos cayó a 94,65.

En otras palabras, la promesa de una progresiva complementariedad entre las economías de los países desarrollados y los países en desarrollo es cada vez menos realizable. Al mismo tiempo, en lugar de que se fabriquen productos de alto coeficiente de mano de obra en el Tercer Mundo y el mundo industrializado los importe para su consumo, cada vez se exportan más industrias que utilizan tecnología muy avanzada a los países en desarrollo, sobre todo en Asia. Así, pues, el sistema se está volviendo con rapidez competitivo en lugar de complementario.

Eso en sí no es malo, evidentemente. Lo importante es comprender que el mundo ha dejado atrás la estrategia simplista original. Ahora el fundamento para la transferencia de industrias debe ser no sólo el potencial de mano de obra de los países en desarrollo, sino también su inmenso potencial de recursos energéticos, hidroeléctricos y de otro tipo, que pronto serán de importancia más decisiva. El aprovechamiento de esa energía requerirá un insumo tecnológico masivo; y esto es, precisamente, lo que el mundo industrializado puede ofrecer.

Además, la combinación de la tecnología del Norte con los productos del Sur ofrece nuevas oportunidades para la complementariedad. El equipo fabricado en India, por ejemplo, se adapta mejor en muchas esferas a las necesidades propias de los países en desarrollo, que son las condiciones para las que fue diseñado. Lo que a veces le falta son los dispositivos de control de calidad muy perfeccionados, fabricados en los países desarrollados. Juntos podrían suministrar productos de venta asegurada, así como ofrecer una nueva esfera para la cooperación entre sus fabricantes independientes.

Si bien existen esas nuevas oportunidades, el problema sigue siendo el de cómo tender los puentes necesarios para permitir su organización. En mi opinión, ese podría ser uno de los campos de acción de los bancos de desarrollo industrial. Se han de encontrar maneras nuevas de establecer contacto con los auténticos candidatos a la cooperación en los países en desarrollo. Eso ha sido siempre un problema; y, en la medida en que se necesiten industrias más perfeccionadas, puede aumentar la complejidad del problema. Indudablemente, un camino será el de no limitarse al ámbito de las instituciones actuales de los países industrializados que se ocupan principalmente de la ayuda a países extranjeros, sino buscar las que realizan en los países desarrollados la misma labor que los bancos de desarrollo en los países en desarrollo.

Como el problema ha adquirido un nuevo cariz técnico, ha pasado también a situarse en un nivel económico y político diferente. Dentro de Europa, los problemas estructurales de la industria han superado las fronteras nacionales y han pasado a depender de la política elaborada en la sede de la Comunidad Económica Europea, en Bruselas. Como pocos países en desarrollo ofrecen por sí solos las condiciones adecuadas para industrias que utilizan tecnología muy avanzada, es necesaria también la integración y cooperación económica regional. Esa identidad de objetivos permite un planteamiento programado y sistemático del problema de la transferencia de industrias que sea beneficioso para ambas partes.

De aquí se pueden sacar varias conclusiones. Durante el pasado decenio, las relaciones entre los bancos de desarrollo industrial se han caracterizado por una búsqueda de asistencia y experiencia técnicas, proceso que las reuniones anuales organizadas por la ONUDI han contribuido en gran medida a fomentar y sistematizar. La misión para el decenio de 1980 consistirá, sin duda, en la creación de un sistema similar de cooperación entre los bancos de

desarrollo industrial del tercer mundo y las instituciones de los países desarrollados encargadas de los programas nacionales de financiación industrial, por ejemplo, Finance for Industry de Gran Bretaña, Federal Business Development Bank del Canadá, y muchas otras. Sin embargo, su objeto no debería ya ser las formas superadas de ayuda, sino la transferencia organizada de industrias de una zona a otra

No obstante, semejante programa puede dar resultado sólo si su fundamento es la cooperación paralela en el nivel regional. Las agrupaciones regionales como, por ejemplo, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), etc., necesitan reconsiderar su política de ubicación de industrias, para que sus miembros participen efectivamente en ese proceso. Pocos países están en condiciones, por sí solos, de imponer sus ideas o de ofrecer el potencial de mercado para aplicarlas.

Evidentemente, en este sector es donde los bancos de desarrollo y sus asociaciones regionales podrán desempeñar un papel concreto, y eso constituye el nuevo reto que han de afrontar en el decenio de 1980. La CEE está dispuesta a apoyar otros esfuerzos de integración regional, y las instituciones financieras de sus miembros se han declarado deseosas de participar en las iniciativas de desarrollo. Del mismo modo, se confía en que una de las funciones principales de los bancos nacionales de desarrollo en los países en desarrollo sea la de fomentar una cooperación regional más estrecha y lograr que los interlocutores del Tercer Mundo correspondan con interés a ese esfuerzo. En ese caso, la asociación ya puesta a prueba entre las instituciones de desarrollo industrial y las instituciones financieras de ambas partes puede adquirir nuevas y más amplias dimensiones en la redistribución de industrias: campo de acción muy extenso y en el que aún no han actuado de modo eficaz.

El redespiegue industrial y la función de los bancos de desarrollo

Secretaría de la ONUDI

Introducción

La expresión política «nuevo orden económico internacional» tiene una connotación económica y pragmática más progresista que la que normalmente le da la banca industrial. El modelo clásico de las relaciones comerciales internacionales, o sea, la actual interdependencia de la producción internacional a nivel mundial, no tiene necesariamente que estar en pugna con una interpretación moderna de la teoría de la relación de intercambio. El nuevo orden económico internacional es fundamentalmente un objetivo aceptado a nivel internacional, pero no un método prescrito. Dentro del sistema económico mundial seguirán prevaleciendo las corrientes internacionales de bienes y servicios y la especialización de acuerdo a los costos comparativos. Sin embargo, el nuevo orden económico internacional tendrá que alcanzar un objetivo planificado, a saber, aumentar - mediante una industrialización acrecentada y acelerada y con la ayuda de un sistema comercial internacional estable - los ingresos y beneficios para la población mundial en su conjunto.

Las desproporciones existentes en los ingresos y la distribución desigual del bienestar social han llegado a ser inaceptables no sólo en el plano nacional, sino también en el internacional. El proceso de ajuste internacional que se requiere tendrá que abarcar una conciliación de los costos y beneficios de la producción industrial que, con una especialización en aumento, deberá mejorar la relación de intercambio para muchos países.

En un clima de crecimiento y de confianza en los negocios, con igual acceso a los recursos naturales, o con sistemas económicos diferentes que estén en equilibrio, cabría esperar que los mecanismos del mercado asegurasen la realización eficaz de este objetivo. Dado que éste no es evidentemente el caso, podría concebirse una nueva estructura - a establecerse por una autoridad planificadora -, que preparase un programa detallado de acción. O bien, podría pensarse en un proceso de producción y distribución elaborado matemáticamente, que lograra en términos más exactos los objetivos económicos y sociales. Lamentablemente, no existe algo que pudiera llamarse «crecimiento económico equilibrado». Si esto fuese realmente posible, no existiría el problema del subdesarrollo: tampoco habría crisis económica, recesiones, problemas de balanza de pagos, inflación, desempleo ni industrias anticuadas. Tampoco habría, por otra parte, innovaciones, tecnologías avanzadas, espíritu de empresa ni progreso social y económico.

Y, sin embargo, para que los países en desarrollo alcancen el objetivo de Lima, será necesaria la reestructuración de la industria mundial, mediante, entre otras cosas, un mejor acceso al mercado y el ajuste de las políticas industriales. Existen innumerables factores económicos y una gran variedad de ideologías políticas – un espectro extremadamente amplio si se tienen en cuenta los 150 Estados Miembros de las Naciones Unidas – que determinan el alcance de los procesos de ajuste que tendrán que estructurarse. Hasta ahora, el consenso es lograr este objetivo con un mínimo de perturbación y hacer participar a los países industrializados en la misma medida que a los países en desarrollo.

Redespliegue industrial

Un método de reestructuración internacional en el que se ha hecho especial hincapié en los debates internacionales en los últimos años es el concepto del redespliegue de industrias. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en su resolución 131 (V) sobre el proteccionismo y el ajuste estructural, y la Asamblea General, en sus resoluciones 3362 (S-VII) y 31/163, instaron a los países desarrollados a fomentar el redespliegue de ciertas industrias hacia los países en desarrollo. En las mismas resoluciones se pidió a la ONUDI que preparara estudios que comprendieran recomendaciones de políticas para fomentar el redespliegue. Cabe expresar de partida que el redespliegue de industrias no implica necesariamente el desmantelamiento de la capacidad industrial no competitiva en un país, para volverla a establecer en otro.

Reconociendo que el concepto de redespliegue admite una gran diversidad de interpretaciones, no tiene sentido – y es aun peligroso – describir el proceso en términos absolutos. La «reubicación», por ejemplo, puede o no referirse a la «transferencia de tecnologías» o al «redespliegue», que puede entenderse como relacionado con el «desempleo» en los países industrializados, pero no necesariamente.

Algunos ejemplos ilustran la amplitud de las interpretaciones que dieron al redespliegue diversos gobiernos y empresas a los que se pidió su opinión al respecto. Muchos estimaron que era el establecimiento de filiales industriales en países en desarrollo; otros pensaron en términos de transferencia de tecnología y know-how o en la venta de equipo, incluso equipo usado. Se entendió también erróneamente, como la capacitación de nacionales de países en desarrollo o la prestación de servicios de gestión a los países en desarrollo. La interpretación típica de la banca parece ser la transferencia de fábricas existentes o las simples inversiones de capital.

En la ONUDI se utiliza hasta ahora una definición muy general del «redespliegue» considerándolo como: «una forma de cooperación industrial internacional encaminada a la transferencia de recursos con miras a establecer capacidades productivas en los países en desarrollo, a fin de aumentar su participación en la producción industrial mundial total sobre la base, con respecto a cada país, de la dotación de factores y aptitudes, objetivos de desarrollo y otras consideraciones socioeconómicas» (ID/B/199, párr. 35). Por consiguiente, redespliegue significaría la transferencia de capitales, tecnología, know-how, fábricas y otros recursos de una empresa industrial activa de un país desarrollado a un país en desarrollo, a fin de establecer, en este último, capacidades de fabricación (ID/B/222, párr. 6).

El papel de los bancos de desarrollo industrial

En general, el redespiegue comprende la adopción de decisiones por el empresario del país desarrollado, la empresa o el copartícipe del país en desarrollo, el gobierno del país en desarrollo y el gobierno del país desarrollado. Como siempre, los intermediarios serán instituciones de financiación del desarrollo industrial.

La ONUDI ha emprendido estudios a nivel de empresas en varios países desarrollados para determinar el interés de los empresarios industriales y su motivación para participar en actividades de redespiegue. De los estudios se desprende que existen bastante interés y motivación para el redespiegue de ciertas capacidades industriales hacia los países en desarrollo. Empresas de prácticamente todos los subsectores industriales han indicado que consideran el redespiegue como un medio de racionalizar su producción o de aprovechar mejor los recursos existentes.

Surge la cuestión de si existe campo para las empresas de financiación del desarrollo en cuanto a su participación en el proceso de redespiegue. Lo siguiente constituye un breve resumen del posible ámbito de sus actividades:

a) Prestar asistencia a la financiación de proyectos de redespiegue con su participación en el capital de sociedades y con préstamos; participar en inversiones para empresas mixtas y garantizar préstamos otorgados por fuentes financieras externas;

b) Financiar proyectos de redespiegue por métodos no convencionales de financiación, tales como acuerdos de «leasing» o de retrocompra, o garantizar transacciones de retrocompra y de compensación;

c) Financiar la comercialización de productos manufacturados de países en desarrollo en mercados de exportación;

d) Informar, y posiblemente prestar asistencia, por conducto de la ONUDI, a las empresas interesadas de países industrializados en materia de oportunidades de inversión en países en desarrollo e informar también a los patrocinadores de países en desarrollo acerca de sus posibles asociados;

e) Iniciar el redespiegue de industrias entre países en desarrollo, incluida una mayor cooperación regional;

f) Invitar a los países en desarrollo a que participen en las reuniones de promoción de inversiones organizadas por la ONUDI en las que el redespiegue sea un tema importante, como fue el caso de las reuniones de promoción de inversiones celebradas en Brno (Checoslovaquia), Budapest (Hungría), Helsinki (Finlandia), Montreux (Suiza) y en otras ciudades;

g) Participar en reuniones internacionales de consulta y negociación para sectores industriales específicos organizadas por la ONUDI tales como siderurgia, industrias de fertilizantes, productos de cuero, producción de grasas y aceite, productos farmacéuticos, etc.

Conclusión

La publicación *La industria en el año 2000: nuevas perspectivas*, preparada con ocasión de la Tercera Conferencia de la ONUDI (Nueva Delhi, 21 enero-febrero 1980), examina el objetivo de Lima y la reestructuración y redespiegue necesarios y sugiere recomendaciones relativas a programas de apoyo. Estas propuestas son pertinentes no sólo como principios de orientación para la cooperación futura entre las instituciones de financiación

del desarrollo, sino que identifican también las limitaciones de los países en desarrollo para asimilar y aprovechar los beneficios del rediseño. Algunos problemas con que es posible que tropiecen los bancos de desarrollo industrial en el decenio de 1980 podrían producirse en gran medida en las esferas del rediseño y de la reestructuración.

Resumen de las deliberaciones

Al establecer el marco de los debates, el Director de la Oficina del Programa Cooperativo de Inversiones del Programa Cooperativo Banco Mundial/ONUDI recordó a los delegados el enorme déficit de divisas con que posiblemente tropiecen los países en desarrollo en su intento para alcanzar el objetivo de crecimiento industrial. Algunos medios posibles de que se dispone para salvar este déficit son:

- a) Mayor ayuda oficial al desarrollo;
- b) Aumento de la participación de la industria en la corriente total actual de ayuda;
- c) Financiación compensatoria;
- d) Aumento de los recursos de inversión de los inversionistas privados extranjeros, de tal modo que la parte destinada al redespliegue pueda incrementarse en el futuro.

El redespliegue se definió como «la transferencia de capitales, tecnología, know-how, fábricas y equipo y otros recursos de una empresa industrial activa de un país desarrollado a un país en desarrollo, a fin de establecer, en este último, capacidades de fabricación».

Un funcionario de un banco de desarrollo de la Argentina, citando la experiencia de su institución, señaló que había habido ejemplos buenos y malos de redespliegue. Mientras que sus experiencias habían sido buenas respecto de una fábrica de cemento y de una de productos químicos, no podía decirse lo mismo de su experiencia con fábricas de vehículos automotores. En tanto que las primeras trabajaban con éxito, la última había llevado a su institución a enormes pérdidas financieras y los consumidores no estaban satisfechos por el costo unitario, lo anticuado de los modelos y su baja calidad. Pero peor aun, las empresas automotrices redesplegadas llevaron de hecho a su país a la promulgación de leyes proteccionistas.

El director de un banco de Costa de Marfil expresó que en su país todos los proyectos de redespliegue eran seleccionados por la Oficina de Promoción Industrial, establecida con la asistencia de la ONUDI. Este organismo no sólo analizaba cuidadosamente los términos y condiciones para el redespliegue de fábricas, sino que también la aplicabilidad de tecnología y las posibilidades para su readaptación a fin de ajustarse a las condiciones locales.

Sin embargo, agregó, esperaban que las fábricas redesplegadas encargaran a empresas locales la fabricación de productos no complejos. Alentaban también el establecimiento de empresas redesplegadas de propiedad de empresas conjuntas y administradas por ellas.

En tanto que los términos y las condiciones, junto con los aspectos tecnológicos de todos los proyectos de redespliegue, eran examinados por las autoridades gubernamentales, el Banco de Desarrollo analizaba cuidadosamente la viabilidad tecnoeconómica y financiera sólo de los proyectos y empresas que buscaban la asistencia del Banco. La Oficina de Promoción

Industrial participaba únicamente respecto de los proyectos pequeños y medianos.

Un participante de la República Unida del Camerún estimó que era fundamental insistir en la participación de empresarios locales y en la concentración de acuerdos para asociar y capacitar contrapartes locales en la gestión y funcionamiento de las empresas red desplegadas. Muchas empresas red desplegadas eran reacias a admitir estas dos precondiciones. Abogó también por una cooperación regional estrecha en materia de intercambio de experiencias y de información en cuanto al funcionamiento de fábricas red desplegadas.

Un funcionario de una compañía belga de inversiones informó sobre el éxito de las experiencias de su compañía en la organización de visitas de funcionarios de bancos de desarrollo y organizaciones de planificación a empresas belgas y de reuniones con empresarios de su país. Los resultados habían sido muy alentadores en lo relativo a la materialización inmediata de ideas de proyectos y la concertación inmediata de transacciones comerciales. Tenían también gran interés por capacitar técnicos belgas en materia de establecimiento y gestión de empresas red desplegadas en países receptores. Mencionó diversos ejemplos en los que su compañía había participado con éxito en el red despliegue de fábricas, particularmente en el Ecuador, Túnez y la República Unida del Camerún.

El orador apoyó la sugerencia de un participante del Reino Unido de que los bancos de desarrollo de los países en desarrollo, hicieran esfuerzos coordinados para establecer una relación eficaz con organismos semejantes de los países desarrollados, a fin de promover el red despliegue industrial.

Un funcionario de una empresa financiera industrial de la India señaló que los países en desarrollo debían ser cautelosos al importar fábricas usadas en nombre del red despliegue industrial. Había que estar en guardia contra procedimientos obsoletos, fábricas anticuadas o fábricas con capacidades que los mercados locales no podían absorber. Debía también preverse la capacitación de técnicos locales. A su juicio, una forma de asegurar el rendimiento y la viabilidad satisfactorios de la fábrica en las condiciones locales, podía ser insistir en la participación de la firma aportante en el capital social.

Otro funcionario de un banco de la India señaló que, al seleccionar fábricas para red despliegue, sólo debían elegirse las que tuvieran un potencial multiplicador a largo plazo y efectos de vinculación a la economía local. Sugirió también que los promotores extranjeros de fábricas red desplegadas debían, en lo posible, reinvertir sus beneficios en el crecimiento de las empresas, más bien que remitir a su país la totalidad de los ingresos. Los países en desarrollo agradecerían profundamente esta medida.

Un representante de la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional (SIDA) dijo que las actividades de su organización estaban dirigidas a fomentar el tipo de cooperación a nivel básico examinado por el grupo. Por ejemplo, la SIDA proporcionaba asistencia financiera a una pequeña organización local de promoción industrial en un país africano, para identificar posibles proyectos en pequeña escala que serían establecidos por medio de empresas conjuntas formadas por empresarios suecos y locales. El sistema, expresó, había tenido muy buenos resultados.

GRUPO 6-FUNCIÓN DE LOS BANCOS DE DESARROLLO EN EL PERFECCIONAMIENTO DE LAS PRÁCTICAS DE CONTABILIDAD Y AUDITORÍA

Adolf J. H. Enthoven

Universidad de Texas, Dallas, Estados Unidos de América

El presente estudio versa sobre las posibilidades y métodos existentes para mejorar las prácticas de contabilidad y auditoría en el contexto de: *a)* las actividades de banca al servicio del desarrollo (internas y externas) y *b)* la economía en su conjunto; contextos que están relacionados entre sí. En la mayoría de los países del tercer mundo no se ha reconocido debidamente la importancia y las posibilidades de una buena gestión financiera (contabilidad) para las actividades de banca al servicio del desarrollo y las actividades económicas en su conjunto.

La estructura de la contabilidad

La contabilidad se concibe y se practica como un sistema de medición de la información relativa a la generación, verificación y comunicación de datos pertinentes sobre las actividades y recursos microeconómicos y macroeconómicos.

El sistema de contabilidad está integrado por tres subsistemas que se subdividen, a su vez, en una serie de ramas o versiones. Los tres subsistemas son: 1) la contabilidad de la empresa; 2) la contabilidad del sector público y 3) la contabilidad nacional o macroeconómica. La de auditoría puede considerarse como una rama independiente, pero que se compenetra con cada uno de los subsistemas. La contabilidad de la empresa está integrada por la contabilidad financiera y la contabilidad de gestión o de costos. La contabilidad pública se subdivide en contabilidad de la administración pública, contabilidad presupuestaria y contabilidad fiscal. La contabilidad macroeconómica consta de las cuentas del ingreso nacional, insumo-producto, balanza de pagos, corrientes financieras y cuentas nacionales. La circunstancia de que todos estos subsistemas y ramas guarden relación unos con otros repercute sobre la elaboración de los sistemas, métodos y prácticas de contabilidad así como sobre los métodos de enseñanza.

La contabilidad influye asimismo en la formación de capitales y los mecanismos del mercado de capitales. Los estados financieros deben ser fiables y pertinentes y han de estar sujetos a auditoría interna o externa. Una buena contabilidad de gestión ayuda a optimizar la evaluación y asignación de

recursos. Por ello, unas buenas prácticas de contabilidad y auditoría ayudan a crear suficiente confianza entre los inversionistas para estimular las corrientes de capitales y sirven para medir la eficacia del empleo del capital. Para mejorar la formación de capitales y canalizar adecuadamente los fondos, se necesita un sistema adecuado de contabilidad tanto en la esfera microeconómica como en la macroeconómica. Puede que sea preciso también introducir mejoras en los aspectos institucionales, profesionales, jurídicos, técnicos y docentes de la contabilidad, así como en las prácticas de certificación.

Sería conveniente introducir un mayor grado de armonización o normalización en materia de contabilidad a fin de aumentar la fiabilidad y la coherencia de la información para las operaciones internas y externas de la empresa, para llevar la contabilidad sectorial y nacional y para otros fines socioeconómicos. La valoración de los datos, como, por ejemplo, la de los datos históricos y los datos corrientes, es otro aspecto de la contabilidad al que deberá prestarse atención en la mayoría de los países para poder mejorar así la labor de análisis y de evaluación y fundamentar mejor las decisiones. Los valores corrientes tienden a reflejar costos y beneficios más pertinentes para mantener el capital intacto y estimular la formación de capital.

La contabilidad de los países del tercer mundo y posibilidades de mejora

En la mayoría de los países, la práctica de la contabilidad ha surgido de una obligación de rendir cuentas de origen legal, económico, político o religioso.

La metodología y la práctica de la contabilidad y la auditoría de la empresa están profundamente marcadas por la legislación sobre sociedades extranjeras y por leyes y decretos fiscales, y giran en torno al concepto de la custodia. La contabilidad puede carecer de coherencia y pertinencia, tanto práctica como teórica, por lo que tal vez resulte difícil establecer comparaciones entre estados financieros, definir las necesidades de capital y financiación, medir la eficacia, preparar estudios de viabilidad (evaluaciones de productos) y confeccionar presupuestos. Se presta escasa atención a los sistemas y procedimientos de contabilidad. Se suele contratar contadores profesionales únicamente para la teneduría de libros y el cálculo de impuestos. La auditoría puede, por su parte, dar lugar a largas y detalladas comprobaciones, debido en gran parte a la ausencia de buenos sistemas de control y verificación internos.

La contabilidad de la administración pública (por ejemplo, de las empresas públicas) suele concebirse únicamente como un procedimiento para rendir cuentas de los ingresos y gastos públicos. Se suelen utilizar métodos anticuados sin prestar la debida atención a la corrección de los procedimientos de evaluación y de los controles presupuestarios. No se insiste lo bastante en la necesidad de normas y prácticas eficaces de auditoría para la contabilidad, programación y funcionamiento de la administración pública en general y de las empresas públicas en particular.

La contabilidad macroeconómica adolece a menudo de la falta de una buena base de datos (en materia, por ejemplo, de cuantificación y valoración). Los contadores pueden no estar al corriente de los requisitos de la contabilidad macroeconómica, en materia, por ejemplo, de medición del valor añadido, sistemas de imputación, y valoraciones corrientes.

La enseñanza y capacitación impartidas están también profundamente orientadas hacia la necesidad de rendir cuentas, sin que se preste la debida atención a los siguientes aspectos: contabilidad, sistemas y procedimientos de gestión; análisis de costos-beneficios; estudios de viabilidad; sistemas de control; contabilidad de la administración pública y examen del presupuesto; y «contabilidad del desarrollo económico». Puede que no se ofrezca formación especializada y que se formen únicamente contadores generales. La formación institucional de censores jurados de cuentas, contadores de costos y de la administración pública puede verse obstaculizada por la escasez de buenos profesores, de materiales y de ayudas docentes. Muchos institutos profesionales carecen totalmente de programas de capacitación. La formación profesional puede encontrarse en un estado de abandono parecido. Se considera la contabilidad en general como una actividad secundaria y a los contadores se les paga mal.

Es preciso introducir mejoras en la «infraestructura» de la contabilidad. Los aspectos más necesitados de mejora son los siguientes:

a) *Profesionales e institucionales*. Se necesita un instituto bien montado, con actividades profesionales conexas, para evaluar la categoría profesional de los contadores, establecer y mantener normas de contabilidad (en materia, por ejemplo, de auditoría) y difundir información. Se necesita, asimismo, un instituto para elaborar normas de contabilidad y auditoría, códigos de conducta, para organizar y actualizar la formación profesional, la investigación y el material de lecturas disponibles y para desempeñar la función de un centro de coordinación general. Los bancos de desarrollo pueden estimular eficazmente el progreso profesional e institucional, tanto directa como indirectamente.

b) *Jurídicos y legales*. Estos aspectos deben definirse claramente. Una ley sobre sociedades o sobre contabilidad debería definir la importancia, el alcance y el contenido de los estados financieros, así como los procedimientos que se han de aplicar en las tareas de clasificación, valoración y otras formas de medición. En una ley sobre contabilidad se podrían definir aspectos como los siguientes: calificaciones y pruebas; requisitos de inscripción en un registro; normas de contabilidad y de auditoría; obligaciones en materia de presentación de cuentas a las autoridades, etc.

c) *Observancia de los criterios y normas de contabilidad*. Los bancos de desarrollo (BD) pueden utilizar su influencia para lograr que las normas, métodos y prácticas de contabilidad estén bien concebidos y sean debidamente observados. Pueden influir sobre los sistemas de planificación y control financiero de las empresas que financian o con las que están en contacto y exigir una auditoría adecuada. Los BD pueden, además, establecer «centros de desarrollo de la contabilidad» para atender a sus clientes actuales y futuros y a otros usuarios externos.

Sirve de base a estas posibles mejoras la necesidad de establecer «un inventario de contabilidad», que abarque los aspectos de mano de obra por sectores y funciones, y los elementos conexas de índole legislativa, institucional y docente. Este inventario y el plan de mejoras requeridas servirán de base para una «planificación de la contabilidad», que abarque los aspectos docente, institucionales, jurídico y profesional. Será preciso especificar las necesidades y avances correspondientes en materia de capacitación por niveles, funciones y tipos: superior, mediano e inferior. Habrán de esbozarse requisitos para pruebas y certificación. Deberán definirse las diversas formas de capacitación, es decir, académica, institucional, técnica y profesional. La

capacitación institucional requiere un marco institucional (profesional) sólido que abarque las diversas esferas de la contabilidad. Deberán promoverse «centros de desarrollo de la contabilidad» a fin de impartir conocimientos teóricos y prácticos para los sectores privado y público. Dichos centros podrán establecerse en cada país o para un marco regional más amplio. En estos centros se deberán tratar, además, los aspectos administrativos, de investigación, editorial y de información relacionados con el desarrollo.

Función de la contabilidad en las actividades bancarias para el desarrollo

Debe establecerse una distinción entre: a) la contabilidad interna de los BD, b) la contabilidad de las empresas financiadas por los BD y c) las tareas de contabilidad general de una economía. La contabilidad de los BD requiere:

a) Que se definan claramente una política y unos procedimientos de contabilidad que abarquen, entre otras cosas, la contabilidad financiera, la presupuestación, y lo relativo a los sistemas y a las actividades de gestión. Deberán armonizarse las directrices. Deberán, asimismo, prepararse buenos «manuales de contabilidad para instituciones bancarias al servicio del desarrollo», a ser posible con asistencia y coordinación regionales;

b) Que se capacite el propio personal en los sistemas y métodos de la contabilidad. Sería conveniente organizar, a nivel local o regional, cursos intensivos de contabilidad (gestión financiera), de tres a seis semanas de duración, para las actividades bancarias al servicio del desarrollo. Dichos cursos deberán abarcar las siguientes materias: estudios de viabilidad y análisis de costos-beneficios; medición y comunicación de datos financieros; contabilidad y auditoría por computadoras; actividades de intervención, formación de presupuestos, reglamentos, innovaciones internacionales y regionales en materia de contabilidad; alicientes profesionales, etc. Los bancos de desarrollo regionales y las organizaciones internacionales podrían organizar o apoyar programas de esta índole. El perfeccionamiento del personal contable pudiera correr, también, por cuenta de los centros de desarrollo de la contabilidad.

Contabilidad de empresas financiadas por los BD

Un BD con una administración financiera bien llevada serviría de ejemplo a las empresas que ha de financiar, mientras que el personal de los BD podría prestar asistencia al personal contable de los clientes del banco para introducir mejoras en la estructura y en las prácticas de contabilidad de esos clientes. Los BD podrían preparar formularios y procedimientos de contabilidad normalizados para las empresas, en materia de contabilidad financiera y de gestión, así como de presupuestación, sistemas y métodos de contabilidad, etc. Estos esfuerzos podrían formar parte del estudio de prefinanciación (viabilidad), bajo la forma de un proyecto de asistencia técnica, o formar parte del propio proyecto de financiación.

Un sistema de contabilidad bien montado facilitaría la labor de auditoría y contribuiría a reducir sus costos. La calidad del sistema de contabilidad utilizado tiende a estar en función inversa del ámbito necesario de la auditoría. El informe de auditoría deberá, por su parte, presentarse en «forma extensa». A este respecto, los BD podrían insistir en que se instale un sistema adecuado de control y auditoría, y en la preparación de estados financieros y de costos

claros y congruentes que recojan los datos y declaraciones pasados y previstos (proforma).

Harán falta estudios de viabilidad de proyectos de estructura normalizada. Para dar a conocer, de forma sistemática y cuantitativa, los costos y beneficios (directos e indirectos) de los proyectos. Un análisis, a nivel macroeconómico o sectorial, deberá formar parte integrante de dichos estudios de proyecto. Estos estudios deberán integrarse en el contexto de los análisis de insumo-producto. Estas actividades forman, todas ellas, parte de la esfera contable de las operaciones.

La función de asistencia técnica de los bancos de desarrollo.

La función de asistencia técnica de los BD tiene un componente interno y un componente externo. En sus relaciones externas, estos bancos podrían exigir la instalación de sistemas adecuados de contabilidad, la presentación de informes de auditoría, etc. Los BD podrían llevar un registro de las empresas de contabilidad que prestan tales servicios y podrían también establecer su propio servicio de contabilidad para satisfacer necesidades locales y regionales de asistencia en esta esfera.

En el plano nacional, el principal esfuerzo deberá orientarse a estimular la profesión de contador y de auditor, a establecer un instituto de contabilidad y a fomentar la labor jurídica, de capacitación y docente y las actividades de intercambio, investigación y desarrollo en esta esfera. Los BD podrían intervenir directamente en el desarrollo y la financiación de estas actividades o actuar indirectamente, como motores o catalizadores, a fin de estimular su aplicación. Las instituciones de desarrollo, tanto internacionales como regionales, tienen una influencia importante en estos asuntos. Puede que los BD deseen establecer equipos de evaluación para determinar el mejor modo de desarrollar una infraestructura contable útil en los diversos países. Pueden ayudar, además, a evaluar las normas de contabilidad y auditoría, la legislación en materia de contabilidad y el sistema de preparación de informes. Los BD podrían colaborar estrechamente con los organismos reguladores y las instituciones docentes, es decir, podrían actuar como catalizadores del cambio.

Procedimientos para mejorar la práctica de la contabilidad de los países del tercer mundo

Deberán estimularse los esfuerzos de los BD por mejorar las prácticas de contabilidad. Las mejoras necesarias son de índole metodológica, profesional y docente y podrían abarcar elementos internos, externos y mixtos. Entre los elementos auxiliares internos, cabría citar la concepción de un inventario y plan de contabilidad, el fomento profesional e institucional de la contabilidad, el apoyo estatal y el desarrollo de normas, prácticas y servicios de capacitación. Los elementos internos pueden exigir apoyos externos y mixtos tales como: centros de desarrollo de la contabilidad, tanto regionales como internacionales; agrupaciones profesionales; institutos y empresas extranjeras de contabilidad; e intercambios de personal técnico, profesorado y material docente. La formación del personal de gestión financiera deberá ser perfeccionada a todos los niveles.

Deberá procurarse obtener una mejor coordinación internacional y regional, para lo que puede ser conveniente establecer un instituto internacional de desarrollo de la contabilidad que funcione como centro de

intercambio o una asociación para los fines del desarrollo económico y contable. Podría obtenerse apoyo financiero para dichos programas de organismos de desarrollo internacionales, órganos de desarrollo nacionales y locales, institutos de contabilidad, organismos estatales y fundaciones.

Conclusión

La contabilidad y la auditoría no han recibido en muchos países del tercer mundo la atención que merecen. Las economías de estos países no están lo suficientemente en contacto con las prácticas más actuales e idóneas ni con los avances efectuados en los diversos sistemas, métodos y prácticas de contabilidad y auditoría, así como en los métodos docentes conexos. Sería necesario estimular el desarrollo en los tres niveles siguientes: bancos de desarrollo, clientes de los BD y nacional. Tal vez sea preciso instalar un marco de planificación contable adecuado que abarque toda la infraestructura de la contabilidad, es decir, la enseñanza, la administración y el desarrollo de la contabilidad.

Los BD podrían contribuir a este desarrollo como sigue:

a) Instalando buenos sistemas y adoptando líneas prácticas financieras y de contabilidad de costos en sus propios centros y en los centros con los que mantengan contacto;

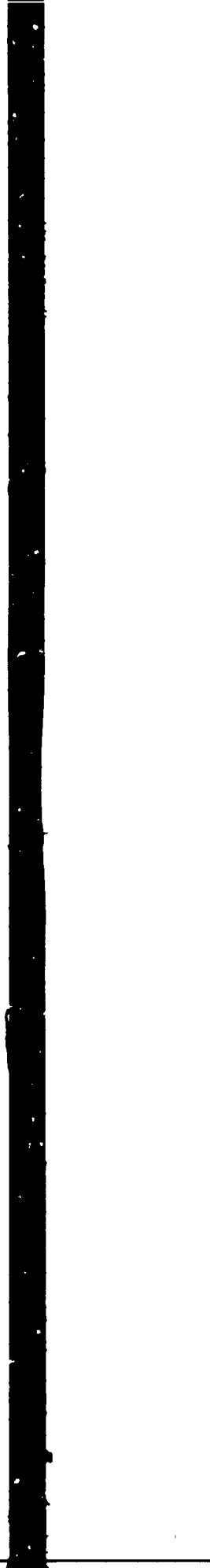
b) Exigiendo el empleo de métodos y procedimientos eficaces de contabilidad y auditoría en las empresas que financien;

c) Sirviendo como organismo de estímulo a sistemas nacionales y regionales de contabilidad, normas de auditoría, aspectos institucionales y profesionales, y perfeccionamiento de los métodos docentes, etc., en esta esfera.

Los bancos de desarrollo deberán evaluar cuidadosamente sus funciones tanto directas como indirectas desde una perspectiva empresarial y nacional, y adoptar las medidas aconsejadas por dicha evaluación. Los BD pueden y deben desempeñar una función muy eficaz para estimular el progreso de la contabilidad a todos los niveles y en todos los sectores de la economía. Para ello deben formular cuidadosamente sus procedimientos, con asistencia de organizaciones de desarrollo tanto regionales como internacionales.

Parte II

**DIVERSIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES
DE LOS BANCOS DE DESARROLLO**



A. Sesiones plenarias

Determinación, preparación y promoción de proyectos

Baldev Pasricha

Presidente de la Corporación de Financiación Industrial de la India

Los países cuyos bancos de desarrollo están representados en este simposio tienen diversas características. Difieren entre sí por su historia, su cultura, su etapa de industrialización, su nivel de desarrollo económico, sus recursos económicos y muchos otros rasgos.

El ambiente interno de un banco de desarrollo es tan variado como el externo. Por consiguiente, no hay dos bancos de desarrollo iguales. Sin embargo, todos ellos son considerados como instrumentos de desarrollo económico, y su esfuerzo común es acelerar el ritmo del desarrollo económico de acuerdo con objetivos, planes y prioridades nacionales; de ahí su interés vital en la determinación, preparación y promoción de proyectos.

Un proyecto que solicita asistencia de un banco de desarrollo es, a la vez, un riesgo comercial y un paso hacia la realización de metas socioeconómicas deseables. Aparte del punto de vista macroeconómico, el banco de desarrollo examina el proyecto teniendo presentes varios factores, como la viabilidad técnica, financiera y económica; la experiencia e integridad de los promotores así como contribución financiera de éstos al costo del proyecto; la calidad, idoneidad y competencia del personal directivo; los efectos socioeconómicos secundarios previstos, esto es, la contribución del proyecto al desarrollo de una cultura; su potencial de empleo; sus contribuciones a una mejora de la balanza de pagos; sus demandas de capital nacional escaso, divisas escasas o infraestructura; sus vínculos con otros sectores de la economía, su contribución al desarrollo de personal calificado nacional y al uso de tecnología nacional o a la asimilación de tecnología extranjera; su potencial de diversificación en el futuro, su resistencia a cambios desfavorables del mercado, resultantes de variaciones de la preferencia de los consumidores, de las políticas del gobierno, de acontecimientos internacionales, aparición de sustitutos, etc. Un proyecto que logra una alta calificación en esta larga lista de requisitos merece llamarse un buen proyecto.

Si se procura mejorar la calidad de los proyectos antes de la presentación a un banco de desarrollo, ello es una contribución importante. Una vez que es posible determinar cuáles son los rasgos de un buen proyecto en el ambiente en que ha de funcionar, el banco está dispuesto a hacer una evaluación adecuada del proyecto. Esto ocurre sobre todo en el caso de proyectos patrocinados por

empresarios noveles que no están familiarizados con los requisitos de los bancos de desarrollo.

Cabe preguntar de qué modo puede un banco de desarrollo hacer el mejor uso posible de sus conocimientos, su experiencia y sus recursos para producir un conjunto de buenos proyectos. El primer paso en esta tarea consiste en examinar y evaluar la suficiencia y eficacia de las medidas ya adoptadas para fomentar la industrialización. El paso siguiente es la clara determinación de las deficiencias críticas.

Antes de promover proyectos industriales, deben establecerse los elementos de infraestructura necesarios. Si se han tenido en cuenta los requisitos de terreno preparado, agua, electricidad, servicios de transporte y comunicaciones e institutos de formación industrial, se crea un clima favorable a la promoción de proyectos industriales. Las instituciones especializadas y las llamadas «actividades promocionales» también son necesarias en la esfera de la financiación.

Deben subrayarse la necesidad de una estrategia más amplia de promoción industrial y la importancia de proporcionar la infraestructura física e institucional necesaria, y entenderse que las actividades de determinación, preparación y promoción de proyectos no pueden ser emprendidas por un banco de desarrollo aisladamente.

Se plantea entonces la cuestión: ¿cómo ha de emprender el banco de desarrollo la tarea de determinación de proyectos? He aquí algunas respuestas:

a) La sustitución de importaciones es tal vez digna de explorarse al principio. No todos los productos que se importan serán dignos de ser reemplazados por productos nacionales. Pero puede haber un buen número de productos que se importan y que podrían fabricarse en el país, tal vez importando los bienes de capital, los conocimientos técnicos y las materias primas necesarios;

b) Los proyectos orientados hacia la exportación también podrían determinarse examinando la lista de materias primas exportadas. En este caso debe procurarse exportar productos semielaborados o terminados en vez de materias primas, o aumentar el componente de valor agregado de las exportaciones;

c) El aumento del mercado nacional para muchos bienes de consumo crea posibilidades de aumentar las actividades de fabricación o elaboración. En este caso, la determinación de una idea de proyecto debe ir seguida de un estudio del mercado. Un estudio preliminar es necesario sólo en los casos en que las perspectivas del mercado parecen buenas;

d) Otro método es estudiar las posibilidades prometedoras por medio de estudios de sectores industriales. La disponibilidad a largo plazo de materias primas nacionales, las perspectivas del mercado, los aspectos tecnológicos, el funcionamiento de las empresas que ya existen en el sector, la disponibilidad de edificios y equipo así como los costos de fabricación podrían estudiarse en forma integrada, para determinar así nuevas posibilidades de inversión;

e) Debe hacerse un esfuerzo consciente por determinar proyectos que puedan organizarse rápidamente. La determinación de varios de estos proyectos en la etapa inicial garantiza la continuación de actividades más ambiciosas de determinación de proyectos.

Los fondos gastados por un banco de desarrollo en un esfuerzo sistemático de determinación de proyectos tienen el carácter de una inversión que promete buenos dividendos. Por la misma razón, los gastos en operaciones de determinación de proyectos, incluidos los gastos de personal, deben

evaluarse cuidadosamente y la marcha de las operaciones debe someterse a estrecha vigilancia.

Por otra parte, la preparación de proyectos es una actividad por la cual la idea del proyecto se transforma en un proyecto financiable por un banco. Esta actividad exige competencia profesional en diversas disciplinas, como la ingeniería, la investigación de mercado, finanzas y economía.

El progreso desde una idea de proyecto hasta un proyecto aceptable en banca es gradual. Las ideas de proyectos no se traducen necesariamente en proyectos aceptables en banca. Primero deben hacerse estudios de previabilidad, estudios técnico-económicos y estudios de viabilidad, y redactarse informes detallados sobre el proyecto.

Como la tarea de preparación del proyecto es considerable, conviene que el banco de desarrollo obtenga la asistencia de consultores y de especialistas industriales. Pero, a fin de hacer el mejor uso posible de estos consultores, el banco de desarrollo necesita personal profesional experimentado.

Cuando las empresas de consultoría no son fácilmente asequibles, el banco de desarrollo puede considerar la posibilidad de organizar por su cuenta una división especializada de consultoría técnica para ciertas industrias. Sin embargo, un banco de desarrollo que se dedicara con éxito a actividades de preparación de proyectos podría encontrarse desviado de su rumbo original y de la función que le ha sido encomendada; y este descuido de su función podría resultar un error costoso. Además, el banco de desarrollo podría no ser capaz de evaluar objetivamente la preparación de sus proyectos.

La tarea siguiente es la de promoción del proyecto. Una empresa industrial sana como la que desea establecer el banco de desarrollo tiene dos requisitos previos: un buen proyecto y un buen promotor. Un buen proyecto en manos de un promotor de segunda clase corre tanto riesgo de fracasar como un buen promotor que trata de ejecutar un proyecto mal concebido. Por lo tanto, la esencia de la promoción de proyectos consiste en unir un buen proyecto a un buen promotor y mantenerlos juntos. La fuerza que los une es la financiación y la supervisión y orientación posteriores a la financiación.

Se debe buscar un promotor que tenga espíritu de empresa y entusiasmo, y los antecedentes comerciales pertinentes o una competencia directiva considerable. Se entiende que el promotor del proyecto debe tener un interés financiero en él. El banco de desarrollo o un organismo interesado puede proporcionar asistencia en forma de capital inicial, que podría inducir a empresarios de medios relativamente modestos a entrar en la industria como promotores de proyectos, con lo cual se aumentaría la base de empresarios.

Los bancos de desarrollo pueden alentar a los nuevos promotores de varias maneras. Pueden prestar servicios de asesoramiento gratuitos, pueden proporcionar fondos para la preparación de proyectos en condiciones favorables y ofrecer una participación en las acciones para aumentar la motivación de los posibles promotores. Además de la asistencia usual, por ejemplo, préstamos en moneda nacional y extranjera, y servicios de suscripción y garantía, los bancos de desarrollo pueden atraer a los promotores ofreciéndoles servicios especiales. Por ejemplo, podrían prestarles servicios de banco de aceptaciones para movilizar recursos en moneda nacional y obtener préstamos de divisas. Podrían ofrecer asistencia para obtener la aprobación de proyectos por el gobierno así como la cooperación de organismos.

Hay incluso una forma más directa de ayudar al posible promotor. En la India la llamamos el método bisectorial y consiste en la organización de un proyecto por el banco de desarrollo, en el cual éste y el promotor privado son

socios más o menos iguales, que reúnen entre ambos el 51% de las acciones. El 49% restante lo suscribe el público. Se entiende que la administración ordinaria del proyecto está en manos del promotor privado, según se estipula en el acuerdo bisectorial concertado entre el banco de desarrollo y el promotor privado. Aunque su participación en las acciones es sólo del 25%, el promotor privado retiene el control del proyecto. Esta inversión en acciones es muy inferior a la que sería necesaria para retener el control si el banco de desarrollo no fuera socio del promotor.

El método bisectorial ha contribuido a generar varios proyectos de tamaño mediano en la India. Su éxito depende de una selección cuidadosa de los promotores privados que pasan a ser socios del banco. Si, en una empresa bisectorial, el promotor privado no cumple su parte, el banco de desarrollo no tiene más remedio que tratar de mejorar la administración tomando otro promotor privado.

Otro aspecto que debe considerarse es la viabilidad del mismo banco de desarrollo. Si un banco de desarrollo inicia varios proyectos por su cuenta y éstos encuentran dificultades, la viabilidad financiera y, por lo tanto, la capacidad de obtener fondos del banco de desarrollo se verán probablemente perjudicadas.

Si un banco de desarrollo asume el papel de promotor, debe hacerlo como entidad jurídicamente distinta, con una estructura financiera y administrativa claramente definida. Su empresa industrial pasa a ser una actividad separada, administrada por el banco de desarrollo hasta que empiece a funcionar. Hay entonces dos posibilidades: encontrar un promotor privado que se haga cargo de todo el proyecto o encargarse de administrarlo como proyecto bisectorial.

Los bancos de desarrollo pueden desempeñar papeles análogamente importantes en la promoción de industrias pequeñas. Los métodos de determinación y preparación de proyectos son más o menos los mismos. El número de empresarios que debe encontrarse será mucho mayor cuando se trate del desarrollo de empresas pequeñas. El aspecto logístico de la tarea acaso deba modificarse ligeramente, pues la organización puede tener que ser bastante descentralizada. En este punto es particularmente prometedor el establecimiento de programas de formación de empresarios por los bancos de desarrollo en todo el mundo. El objetivo debe ser identificar grupos de empresarios adecuados y utilizar organizaciones a nivel local para ejecutar programas especialmente concebidos de formación y perfeccionamiento de empresarios.

Las diversas etapas del ciclo del proyecto examinadas, a saber, la determinación, la preparación y la promoción del proyecto, están intrínsecamente vinculadas entre sí por la lógica y los objetivos de la empresa industrial. El método que se adopte, la posibilidad que se elija entre las varias disponibles y los caminos que se tomen en las diferentes etapas del ciclo del proyecto, sólo pueden conducir a los resultados deseados si se tienen presentes todos los aspectos y las relaciones que guardan entre sí.

Instituciones de financiación del desarrollo y banca de finalidad múltiple

P. Mistry

Grupo SGV, Filipinas

La aparición del fenómeno contemporáneo de la financiación para el desarrollo puede situarse a comienzos del decenio de 1950, cuando el Banco Mundial hizo préstamos a sendas instituciones de Etiopía y Turquía. A fines de ese decenio, el Banco Mundial se había convertido en partidario entusiasta de la institución de financiación del desarrollo privada (IFD). La vía potencial para promover el crecimiento de empresas nuevas en el sector industrial y, en menor grado, en los sectores de transportes, turismo y minería de los países en desarrollo. También veía a la IFD como catalizadores para el desarrollo del mercado de capitales en el tercer mundo.

Durante el Primer Decenio para el Desarrollo, a partir de 1960, se establecieron y recibieron apoyo gran número de IFD privadas en Asia, Europa, América Latina y el Oriente Medio.

A mediados del decenio de 1960 se comprendió que sería restrictivo canalizar las transferencias de recursos únicamente a través de las IFD privadas. Estas, por sí solas, no podían satisfacer las necesidades de financiación a largo plazo de un número creciente de prestatarios que podían y debían recibir apoyo en los países en desarrollo. Por lo demás, aún no estaba demostrado que las IFD privadas promovieran el desarrollo de la capitalización en el tercer mundo.

Durante el Segundo Decenio para el Desarrollo, a partir de 1970, se vio que una proporción creciente de los recursos de las instituciones de financiación multilaterales se canalizaban hacia los grandes bancos de desarrollo públicos de Asia, Europa y América Latina. Se vio también el establecimiento de muchas instituciones nuevas, públicas y privadas, en África. Esta corriente de fondos crecientes tuvo como resultado poner más recursos a disposición de una gama más amplia de industriales y empresarios en los países en desarrollo. Sin embargo, no contribuyó mucho a favorecer el desarrollo del mercado de capitales o del sector financiero.

Al iniciarse el Tercer Decenio para el Desarrollo, parecer ser que se sostendrán las grandes instituciones públicas que cuentan con respaldo estatal. La supervivencia y crecimiento de las instituciones privadas, más pequeñas y vulnerables, como también de las instituciones públicas ya maduras, dependerá de su capacidad para hacer frente a las presiones siguientes:

a) Otras fuentes se harán atractivas o necesarias a medida que se desprendan de fuentes tradicionales tales como el Banco Mundial, los bancos de desarrollo regionales y las instituciones de ayuda bilaterales;

b) Deben ampliar su gama de servicios financieros a fin de mantenerse competitivas con otras instituciones financieras y hacer frente a las necesidades financieras cada vez más complejas de sus propios prestatarios en un mundo de tipos de cambio y tasas de interés flotantes;

c) Sus instituciones financieras están ofreciendo servicios financieros competitivos para responder a las necesidades cada vez más complejas de sus prestatarios;

d) Será necesaria una mayor diversificación de los diversos instrumentos y activos financieros que están disponibles en los mercados de capitales de los países en desarrollo a fin de satisfacer las necesidades diferentes de los ahorradores.

Como es natural, todas las IFD harán frente en la misma medida a estas presiones. Para muchas, tal vez no se presenten sino en el decenio siguiente. Sin embargo, las reacciones de las IFD más maduras, y especialmente IFD privadas de ingresos medios y más pobres pero semiindustrializados proporcionarán los ejemplos y establecerán los precedentes.

No se pone en tela de juicio la necesidad de una mayor diversificación de los esfuerzos de obtención de fondos y de los servicios financieros ofrecidos por las IFD más maduras de Asia, Europa y América Latina. Gran número de IFD han instituido programas de diversificación operacional desde hace tres a cinco años, con diversos grados de éxito.

En el Asia sudoriental, las IFD privadas más maduras poseen filiales financieras que se especializan en: arrendamiento, servicios de inversión, operaciones de fondos mutuos y fondos fiduciarios, casas de aceptación, establecimiento de parques industriales y fábricas, corretaje de valores y consultoría de gestión. En Singapur, una pequeña IFD se ha convertido sólo en 10 años en una fuerza financiera formidable, que ofrece una amplia variedad de servicios bancarios y financieros. En el Asia sudoriental y en algunas otras regiones, las IFD están también tomando la delantera en el establecimiento de instituciones de financiación de vivienda e hipotecas.

La continua diversificación financiera de las IFD es inevitable. Por lo tanto, se trata de saber, no si las IFA han de diversificarse, sino cómo lo han de efectuar y cuándo.

Las instituciones de base, ya sean bancos comerciales, bancos de desarrollo, bancos de inversión o compañías financieras, pueden aspirar, todas ellas, a constituir el núcleo de importantes aglomeraciones financieras. Tales aglomeraciones podrían convertirse en bancos universales sólidos y monolíticos. Las dependencias especializadas podrían conservar una identidad operacional separada y trabajar como una unidad bajo una razón social única.

En comparación con otros tipos de instituciones financieras nacionales de los países en desarrollo, las IFD están en mejor posición para adelantarse a las fuerzas evolucionarias y a las presiones competitivas y responder a ellas. Poseen un personal calificado capaz de realizar una planificación a largo plazo y es probable que tengan un mejor conocimiento de las vinculaciones entre las diversas instituciones del sector financiero.

En otra conferencia, celebrada el mes pasado en Asia, yo di a entender que alguno de los directores de las IFA más antiguas ya bien establecidas se habían hecho más viejos y más rígidos. Lo que quise decir es que no había lugar para quedarse inmovilizados cuando se trataba de entender la evolución de la tecnología financiera.

La capacidad interna de las IFD para prever y diversificar les da un margen de ventaja, pero están en decidida desventaja en lo que toca a recursos financieros. Incluso las IFD más maduras dependen excesivamente de fuentes de fondos a largo plazo en condiciones favorables en lo que respecta a la parte de divisas de sus operaciones. Estas representan del 70 al 90% del total. Varias IFD asiáticas, europeas y latinoamericanas tienen la capacidad de obtener fondos extranjeros en préstamo en condiciones comerciales. Sin embargo, en ausencia de garantías estatales, es poco probable que puedan obtener recursos puramente comerciales con los mismos plazos de vencimiento, a los mismos costos y en las mismas cantidades. Suponiendo que fuera posible sustituir los fondos obtenidos en condiciones favorables por fondos en condiciones comerciales, el hecho de que la mayoría de las IFD funciona dentro del marco de una tasa de interés restringida haría financieramente poco atractiva una sustitución total.

Dentro del país, las IFD han obtenido la mayor parte de sus créditos a las tasas de interés del mercado. Las IFD públicas han tenido una verdadera ventaja respecto a sus homólogas privadas. Han tenido acceso a recursos internos a largo plazo, frecuentemente con plazos de vencimiento más largos y a un costo más bajo. De todos modos, se las considera como movilizados secundarios de fondos locales. Aun así, ni las IFD públicas ni las privadas obtienen tanta atención como otros agentes de financiación.

La banca de finalidad múltiple parece ser inevitable, habida cuenta de los supuestos siguientes:

- a) Para las IFD maduras, el acceso a los fondos extranjeros en condiciones de favor se va a ver restringido durante el decenio de 1980;
- b) La sustitución total por fondos extranjeros en condiciones comerciales no será posible, ni financieramente viable, para la mayoría de tales IFD;
- c) La consiguiente reducción de recursos y operaciones no se verá compensada por operaciones de financiación internas, si las IFD se ven limitadas a ser movilizados secundarios de fondos en el mercado local.

Por consiguiente, muchas IFD se verán enfrentadas a una de dos posibilidades: o bien su base total de operaciones empezará a contraerse, o habrán de obtener otros tipos de fondos de fuentes extranjeras y nacionales, como movilizados primarios más que secundarios de fondos.

En suma, para sobrevivir, para crecer y para justificar las expectativas de sus accionistas, a las IFD maduras no les quedará otro remedio que dedicarse al negocio bancario comercial.

Hasta ahora, con pocas excepciones, tales como en Singapur, las IFD por lo general no han buscado la diversificación hacia el negocio bancario, sino más bien hacia la financiación no convencional.

Esto obedece a varios motivos, siendo el primero de ellos que gran número de gobiernos han restado estímulos a las IFD para su transformación en instituciones comerciales. Actualmente, en muchos países en desarrollo es difícil para las instituciones financieras obtener una autorización de banco comercial, o incluso una autorización para recibir depósitos. El segundo motivo es que las IFD pueden haber sido renuentes a invadir el territorio de los bancos comerciales, cuando ellas mismas ya tenían el monopolio en el sector de préstamos a largo plazo. La reacción de los bancos hubiera sido dura o tal vez exagerada. Sin embargo, las IFD maduras situadas en países de ingresos medianos ya no poseen ese monopolio y, en el caso de las que aún lo tienen, es poco probable que dure mucho. Una vez que los grandes bancos o centros monetarios internacionales entraron en los mercados regionales de Asia,

Europa, América Latina, el Oriente Medio y unos pocos países de África, la repercusión competitiva se hizo aguda. Esas grandes empresas internacionales poseen excelentes capacidades para la financiación de proyectos. Aunque continúan teniendo en cuenta las garantías, son más rápidas para la adopción de sus decisiones, más atentas a las necesidades del cliente, menos rigurosas respecto a la disciplina en la relación con el cliente y más capaces de proporcionar un paquete total de servicios al cliente, desde facilidades de sobregiro hasta seguro de activos. Además de poner a veces en segundo plano a las IFD, la presencia de esas empresas internacionales ha significado un estímulo para los bancos comerciales nacionales. Si antes estaban contentos con una relación de cooperación con las instituciones de préstamo a largo plazo, los bancos nacionales han reforzado ahora sus propias capacidades en ese sentido y están actuando agresivamente en las direcciones de financiación de proyectos y paquete total de servicios. Desde el punto de vista de las capacidades de su personal y de su orientación respecto a garantías, todavía no representan una verdadera amenaza para las IFD. El tercer motivo es que la intensa asociación entre las IFD más maduras y sus acreedores en condiciones de favor tradicionales (tales como el Banco Mundial) puede frenar el desarrollo de una orientación hacia la banca comercial. En cierto sentido, trabajar para el desarrollo parecía mucho más simpático que ser banco comercial.

En efecto, se suponía que la banca de desarrollo:

- a) Realizaba todo el trabajo arduo para identificar nuevos proyectos;
- b) Aceptaba riesgos y no insistía demasiado en garantías;
- c) Apoyaba al cliente, cualesquiera que fuesen las circunstancias;
- d) Se preocupaba de la repercusión económica, los ingresos de divisas y los efectos sobre el empleo.

En cambio, la banca comercial:

- a) Aceptaba depósitos de los pobres y hacía préstamos a los ricos;
- b) No se preocupaba excesivamente de los méritos del proyecto, en tanto existieran garantías;
- c) No prestaban mucha atención a la disciplina financiera;
- d) Hacía préstamos con márgenes de interés excesivos y sólo a clientes escogidos;
- e) En caso de mal éxito, los bancos comerciales procedían a ejecución y recibían sus utilidades.

Parecía que había que empezar por estar al servicio del desarrollo, para hacerse completamente comercial sólo en la última etapa. Y era de desear hacerse comercial a la brevedad posible. Un cuarto motivo es que, en una fase temprana de su evolución, y en algunos casos más tarde, cierto número de IFD maduras comprobaron que, para alcanzar un crecimiento rápido en el negocio bancario, se veían ante una grave falta interna de recursos de gestión y personal. Sólo tenían una capacidad limitada para contratar y asimilar gran número de personal y para controlar y dirigir con éxito una operación creciente de banca comercial.

El establecimiento de una vinculación bancaria directa, con una amplia base de depósitos nacionales, es un imperativo funcional para la futura viabilidad de las IFD. En la mayoría de los países en desarrollo, las IFD deben considerar las vías de la fusión o de la adquisición.

Las IFD privadas, en muchos países de medianos ingresos, son buenos objetivos para su absorción por bancos comerciales más grandes y fuertes de sus respectivas economías. Esto ocurre sobre todo si se especializan en préstamos a largo plazo convencionales, o si se diversifican hacia actividades

no convencionales, pero se conceniran en el aspecto de la financiación a largo plazo. La única barrera a este comportamiento agresivo sería la promulgación o la aplicación de leyes al respecto. Tales leyes no parecen convenientes ni practicable para el sano desarrollo del sector financiero en muchos de los países del tercer mundo.

Las IFD todavía pueden tener éxito si se adelantan a esas posibilidades y reaccionan a ellas como corresponde. Les queda la opción de ser agentes activos del sector financiero. Las IFD privadas ya maduras en los países en vías de industrialización del Asia sudoriental, en algunos países de Europa meridional y en América Latina deben empezar a examinar seriamente la posibilidad de fusión o adquisición con respecto a bancos comerciales pequeños o cajas de ahorro más grandes de sus respectivas economías.

Muchas de tales IFD ya realizan funciones de recepción de depósitos, pero sus actividades están dedicadas a aceptar únicamente depósitos grandes institucionales y personales. Con una base más amplia y estable de depósitos primarios de ahorradores individuales pequeños, las IFD tendrían que proporcionar los servicios fundamentales para satisfacer las necesidades financieras de los depositantes. La base de depósitos debe permitir un prudente nivel de transformación de condiciones y la capacidad de satisfacer las necesidades financieras a corto y a mediano plazo de los clientes tradicionales, esto es, de los clientes comerciales de tamaño medio. El acceso a tal base de depósitos pondría a las IFD en condiciones de proporcionar un paquete completo de servicios financieros y facilidades bancarias a las empresas más pequeñas, mercado al que muchas IFD están procurando servir de manera más eficaz. La vía de adquisición/fusión ofrece también la ventaja de ir asociada con una estructura de gestión establecida y con mecanismos institucionales para atraer depósitos y suministrar préstamos a corto plazo.

En un principio, por lo menos, las IFD que se dedicasen al negocio bancario construirían sobre el fundamento de sus operaciones existentes y proporcionarían a los clientes servicios adicionales, éstos podrían incluir:

Facilidades de cuenta corriente y sobregiro para las necesidades ordinarias de capital de explotación

Préstamos a corto plazo de finalidad específica para créditos en paquete, créditos de importación, financiación de anticipos de exportación y servicios de carta de crédito

Recepción de fideicomisos y servicios de aceptación financiera

Financiación de inventarios con garantía de materias primas, trabajo en curso y artículos terminados

Servicios de financiación de arrendamiento a corto y mediano plazo o servicios de locación-compra para equipo pequeño sobre una base a mediano plazo

Servicios de pago de salarios

Servicios de cámara de compensación para arreglos de financiación de créditos entre empresas

Servicios de planificación y gestión de cajas de pensiones sobre una base de fideicomiso

Servicios de fideicomiso para gestión de cartera empresarial

Servicios de cobertura de divisas y servicios de gestión de fondos en descubierto

Estos servicios bancarios especializados irían unidos a esfuerzos para atraer cuentas de sociedades de capital sobre una base a largo plazo estable. La finalidad de las IFD sería proporcionar una amplia gama de asistencia

financiera a empresas clientes de mediano tamaño que se ven obligadas a hacer frente a las presiones financieras de expansión y la diversificación. Esta orientación parecería ser una ampliación natural de las actuales actividades financieras a mediano y largo plazo de las IFD.

Existe también la perspectiva de afiliaciones semejantes con compañías de seguros que ofrecen una amplia gama de servicios de su especialidad para satisfacer las necesidades de las empresas. Muchas IFD de Asia han entrado ya en el negocio de seguros y corretaje, que les ofrece otra fuente de ingresos por concepto de comisiones. La participación directa en el negocio de seguros sobre una base de riesgos controlados constituye siempre una posibilidad. Tal asociación incrementaría también el acceso de las IFD a recursos internos a largo plazo para financiación de negocios.

La búsqueda de soluciones a la aguda escasez de fondos a largo plazo para las inversiones orientadas al desarrollo en el tercer mundo constituye una tarea crítica y considerable. Sin embargo, las IFD que se dedican a esa tarea, y únicamente a ella, es probable que presten un mal servicio a sus clientes, a sus países y a sí mismas. Concentrarse sólo en la financiación a largo plazo parece ser un callejón sin salida para las IFD privadas ya maduras en los países de ingresos medios.

Para muchas IFD que tienen en consideración dedicarse a las actividades de banca comercial de finalidad múltiple, deben tenerse presente las restricciones y riesgos siguientes:

- La necesidad de añadir responsabilidades a capacidades de gestión ya agotadas

- La utilización de capacidades de personal limitadas

- El esfuerzo de combinar, a nivel de la gestión superior, las perspectivas completamente diferentes de la banca comercial y de la banca de desarrollo

- Controversias con los gobiernos y, a veces, con los acreedores internacionales sobre importantes problemas y normas de política que se opondrían a la entrada en el campo de la financiación a corto plazo

- Reacciones competitivas de los otros bancos comerciales y pérdida de su fracción en el mercado de la financiación a largo plazo

- Incapacidad de hacer frente al periodo de transición y amenaza de reveses competitivos

- Insuficiencia de los ingresos netos y de los dividendos por un periodo de dos a tres años antes que puedan alcanzarse la estabilidad y el crecimiento

- Perturbaciones inoportunas en el sector financiero, con las repercusiones consiguientes

Tales riesgos son reales y casi imposibles de evitar. Sin embargo, las posibles ganancias son considerables.

Por último, las IFD maduras, sobre todo las privadas, no pueden atenerse a recibir asistencia en condiciones de favor ni un apoyo estatal directo o indirecto. No pueden esperar que se les dé un trato especial ni una situación favorecida dentro de la comunidad financiera simplemente porque ostentan la palabra desarrollo en su razón social. Su justificación consistirá en que lleguen a ser totalmente autosuficientes, y al mismo tiempo, conserven su fidelidad al principio del desarrollo.

La entrada de las IFD en el sector de la banca de finalidad múltiple debe verse como una respuesta desarrollista orientada a la prestación de servicios, ante las necesidades de una clientela cada vez mayor. Estas necesidades aumentan a medida que los ambientes financiero y comercial se hacen más

complejos. Por lo general, crecen con más rapidez que la capacidad de las empresas y de los empresarios para hacerles frente. El suministro de servicios de banca de finalidad múltiple es una manera como las IFD pueden ayudar a sus clientes en estos problemas.

Tales capacidades de servicio permitirían también a las IFD prestar ayuda en las legítimas necesidades de financiación de las empresas en los sectores de servicios y la construcción, en que la necesidad de diversas formas de apoyo al capital de explotación a corto plazo supera en mucho a la necesidad de financiación de los activos fijos. Estos sectores han sido descuidados por las entidades de financiación del desarrollo durante demasiado tiempo y por motivos inaceptables. En efecto, ofrecen soluciones a problemas de desempleo de bajo costo, por lo cual es importante que se reconozca su potencial.

Para terminar, conviene reconocer que, durante los últimos veinte años, se han observado rápidos avances por parte de las diversas IFD. Se ha visto un voluminoso aumento de la contribución que las entidades de financiación del desarrollo hacen al crecimiento económico del tercer mundo. Como es natural, las prioridades y estrategias de desarrollo y los criterios para resolver problemas se han modificado a lo largo de los dos últimos decenios. En realidad, la estructura de la economía mundial y del sistema financiero internacional se han modificado de manera que, cabe pensar, todavía no se entienden plenamente. Es en el marco de estas modificaciones como las IFD deben tratar de mantener su conexión con las necesidades de sus comunidades.

Es inevitable que los gobiernos, los acreedores y los clientes estén en desacuerdo respecto a lo que deben hacer las IFD para mantener su vitalidad. A la gestión y los consejos de administración de las IFD incumbe interpretar estos síntomas y adoptar las decisiones correctas para el futuro.

Métodos no convencionales de financiación

R. W. Richardson

Director del Departamento de Desarrollo, Corporación Financiera Internacional

Los métodos no convencionales de financiación podrían ampliar el horizonte de las actividades de banca para el desarrollo y hacer más importantes sus contribuciones a este respecto en los años venideros. Antes de entrar a examinar estos métodos, sería útil considerar las condiciones previas y los problemas. El ambiente, las políticas, los objetivos de desarrollo y la estructura económica básica que caracteriza a los diferentes países determinan el éxito o el fracaso de la financiación. Las capacidades del personal y la combinación de aptitudes con que cuentan las IFD son variables que también deben tenerse en consideración. Tales diferencias hacen posible que, en un país, la IFD pueda poner rápidamente un personal bien capacitado al servicio de una nueva operación, mientras que, en otro país, esa capacitación puede ser escasa, con lo cual el funcionamiento de una IFD se hace imposible.

Sin embargo, el porvenir de las IFD en el proceso de desarrollo debe considerarse productivo. Una institución de este tipo debe estar preocupada sobre todo de los problemas de transición. La IFD, en el mejor sentido de la expresión, representa y simboliza a la propia economía en desarrollo. A medida que avanza el desarrollo y la economía evoluciona, se modifican las exigencias que se hacen a la economía y, por consiguiente, a la IFD.

Las modificaciones ocurren en etapas diferentes del desarrollo. Algunos bienes y servicios que tienen una elevada productividad económica en una etapa temprana perderán importancia, en tanto que otras actividades harán su aparición en el curso del desarrollo.

Las instituciones dedicadas a acelerar el desarrollo han de comprender que la expansión sólo es posible si se mantienen constantemente alertas para proporcionar servicios apropiados a las necesidades de la comunidad. Uno de tales servicios, que es de verdadero interés para el mundo en desarrollo, lo constituye la sociedad de arrendamiento (*leasing*).

Aunque el mundo industrial se interesó originalmente por el arrendamiento a los fines de evitar impuestos, este servicio se ha convertido en un instrumento cada vez más eficaz para el desarrollo. Amplía las opciones financieras disponibles para las empresas que no cuentan con mucha capital, contribuyendo así al proceso de industrialización. Un arrendamiento es un contrato entre un arrendador y un arrendatario por un período determinado de tiempo. Han de hacerse pagos a intervalos regulares a cambio de la utilización de un activo determinado. Por lo tanto, la mayor parte del valor económico que acompaña a la propiedad se cede bajo contrato, en tanto que el propietario legal conserva el título mismo de propiedad y todos los beneficios que deriven

de los aspectos tributarios, así como el valor residual del activo a la terminación del contrato.

No se debe confundir un arrendamiento con una prenda ordinaria en garantía de deuda, en la cual el prestatario asume la obligación absoluta de reembolsar el capital en una fecha futura especificada. Un arrendamiento, por otra parte, representa un contrato condicional, porque depende de la utilización y estado futuros del activo que se arrienda.

El arrendamiento es atractivo porque constituye una fuente de financiación a largo plazo para empresas que buscan la expansión y que, de otro modo, no están en condiciones de obtener capital en el mercado o para empresas cuya escala de operaciones no justificaría una verdadera compra de equipo costoso. De esta manera, su capital queda liberado para otros usos.

Existen inconvenientes obvios, los que deben ser cuidadosamente examinados. Las compañías de arrendamiento deben estar muy bien dotadas de personal bien capacitado y altamente cualificado. La gestión de la empresa debe tener un sólido conocimiento operacional de análisis financiero, de la índole técnica del equipo que se arrienda, de la legislación tributaria y de los aspectos de comercialización. En suma, se trata de un negocio técnico que supone elevados riesgos.

Desde el punto de vista económico, es importante determinar que la utilización del instrumento arrendado sea apropiada para la fase de desarrollo. El país debe poseer un sistema tributario razonablemente moderno, y debe haber procedimientos de contabilidad normales bien establecidos en la práctica. Asimismo, ha de haber una sólida base jurídica para estos arreglos, puesto que el proceso de arrendamiento supone normalmente dilatadas negociaciones y mucha documentación, de donde surgen acuerdos contractuales sumamente complejos.

Ha de tenerse presente que un objetivo principal para la introducción de los arreglos de arrendamiento, desde el punto de vista social, es estimular el crecimiento del sector de bienes de capital. El arrendamiento debe estimular la demanda de bienes de capital, antes de que la economía esté en condiciones de aumentar el suministro de los mismos. En tales circunstancias, la carga principal recae sobre las importaciones y las reservas de divisas, por lo que puede considerarse económicamente inoportuna.

En todo caso, es fundamental evaluar lo apropiado de una innovación habida cuenta del momento y el lugar. No cabe pensar que una sociedad de arrendamiento o algún otro instrumento vaya a resolver todos los problemas.

Otra posible esfera de innovación que podrían explorar las IFD, aunque no parece tan atractiva como las empresas de arrendamiento, es el negocio de seguros. El riesgo acumulativo de pérdidas que acompaña a la actividad empresarial desde el punto de vista de transporte, mantenimiento de existencias, propiedad de activos de capital, etc., siempre es susceptible de medición y es con frecuencia bastante elevado. La creación de un mecanismo de seguros distribuye el riesgo empresarial y es un instrumento para la movilización de ahorros, con repercusiones positivas para el crecimiento económico. Hay que tener presente que este tipo de actividad es apropiado en algunas circunstancias, pero no en otras. De todos modos, parecería una iniciativa laudable que las IFD iniciaran un análisis tanto de la necesidad como de la viabilidad de tales instrumentos de seguros en sus propios países.

Las IFD pueden examinar, con ventaja, una nueva participación en la esfera de servicios de ingeniería. En este caso, una vez más, la fase de desarrollo y la estructura del sector privado determinarán el posible éxito de tales empresas.

Las firmas pequeñas y medianas tal vez no sean internamente capaces de mantener los servicios de ingeniería necesarios. En tales casos, las empresas de consultoría de ingeniería y técnica pueden proporcionar eficientemente servicios en paquetes de dimensiones económicas, en tanto que cuenten con un personal familiarizado con las circunstancias y las necesidades locales. Esto significa que tales empresas deber contar, desde un principio, con un buen personal nacional, además de los expertos extranjeros.

Este concepto podría abarcar toda la gama de servicios financieros, tales como control, contabilidad y servicios de computadora. Cuando los servicios se ofrecen sobre una base de consultoría a empresas pequeñas y medianas tienen probabilidades de producir excelentes resultados económicos.

El intercambio de conocimientos e información que debe ser característico de las empresas de servicios de ingeniería y gestión financiera es especialmente importante en lo que respecta a la actividad industrial. Es fundamental para el proceso de crecimiento, pero resulta extraordinariamente difícil de desarrollar. El secreto de las patentes y la insuficiencia técnica o de educación contribuyen a la insuficiente corriente de información en la actividad industrial. Es posible, y podría ser interesante, que las IFD establecieran un centro de intercambio de información, que podría estar a disposición de todos los interesados en el estado actual de los conocimientos en materia técnica y comercial, conforme a la práctica en el país y en el extranjero.

Las IFD podrían fácilmente coordinar los conocimientos de sus propios proyectos y actividades con su comprensión de la comunidad más amplia a la cual tienen acceso. Aun está por determinar de qué manera podría facilitarse tal información. Las IFD querrian acaso absorber un costo negativo al considerar la índole global social del servicio, así como la necesidad de convencer a la comunidad de su utilidad.

La corporación financiera internacional ha venido examinando la creación de una función de desarrollo y financiación nacional de tecnología, que estabilizaría vinculaciones apropiadas dentro de la industria y entre la industria y la agricultura. Esto se realizaría mediante la identificación y desarrollo de productos y de tecnología que pudiera usarse ampliamente para aumentar la productividad. En el caso de la India, el objetivo de tal institución nueva es aumentar la productividad de la agricultura y mejorar el ingreso rural. De resultar viable, su aplicación a una economía en desarrollo sería una prolongación natural de la actividad de una IFD, o bien para promover la creación de una institución completamente nueva con este objeto, o para comenzar de manera más modesta organizando un departamento separado dentro de la IFD que se encargue de estudiar esta actividad y conducirla a su madurez.

Las instituciones de investigación científica y tecnológica nacionales y extranjeras han tratado de encontrar soluciones de más bajo costo a las necesidades de consumo e inversión en los países en desarrollo. Han formulado modelos económicos de transporte y energía, materiales de construcción sencillos, equipo agrícola de propulsión mecánica exentos de complicaciones y complementos alimentarios enriquecidos con proteínas. Sin embargo, con muy pocas excepciones, estas iniciativas han quedado archivadas en las instituciones de investigación y desarrollo y no se han producido para la venta ni han llegado al mercado. Una institución que pudiera identificar productos que fueran tecnológicamente apropiados, ensayar su utilidad y aplicabilidad sobre una base selectiva, promover la capacidad industrial

necesaria para producirlos en masa y ayudar a organizar su comercialización, haría una enorme aportación al esfuerzo de desarrollo nacional.

La idea consiste en reunir en un sólo lugar toda la gama de actividades, desde la identificación inicial del producto, hasta su desarrollo comercial a fin de llegar a su eficaz comercialización. La nueva función excede en mucho a la de un órgano de coordinación. Se trata de llegar a hacer un banco de inversión con una fuerte orientación hacia el desarrollo de tecnología y la capacidad de entrañar y evaluar productos desarrollados por instituciones de investigación y desarrollo nacionales y extranjeras desde el punto de vista de su adaptación al mercado local y para su explotación comercial.

En forma ideal, las operaciones de la función bancaria tecnológica corresponderían a dos categorías distintas pero complementarias. La primera sería la identificación de determinados productos o proyectos tecnológicos que se necesitan para acelerar la actividad económica. Esto significaría efectuar una investigación de mercado a micronivel para identificar líneas de productos comercialmente viables y, al mismo tiempo, investigar productos o procesos adecuados que actualmente no se están desarrollando o no existen. En seguida la tarea consistirá en ubicar mercados potenciales, ensayar la aceptabilidad de tales productos y, en caso necesario, introducir modificaciones para ajustarlos a las condiciones locales. Esta fase supone adaptar, adoptar o mejorar las tecnologías existentes más bien que desarrollar otras nuevas.

La otra fase de las operaciones del banco sería la de actuar en calidad de empresario. Una vez realizados los estudios de identificación de proyectos, prepararía estudios de viabilidad detallados, ubicaría coparticipes potenciales, obtendría las aprobaciones necesarias y se encargaría de obtener la financiación. No hace falta decir que existen muchos obstáculos. Las IFD y las capacidades con que cuentan se hallan en situación ventajosa para emprender esta iniciativa. Tiene la ventaja especial de poder iniciarse en pequeña escala, como un nuevo departamento dentro de una IFD, con lo cual se minimiza la probabilidad de fracaso y se maximiza su flexibilidad para la experimentación.

Financiación de las exportaciones de países en desarrollo

Helmut H. Haschek

Presidente de Österreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft

Durante los últimos años ha cundido el pesimismo respecto a la economía mundial. Se ha puesto de moda el término «escenario», usado por los futurólogos de la economía, que basan sus proyecciones en modalidades de crecimiento exponencial, el que tiene por fuerza que conducir a una explosión. Lo que no se sabe es cuándo se producirá ésta, lo cual, a su vez, depende de la tasa del factor de crecimiento que se introduzca.

Existe un desequilibrio fundamental en el mundo entre regiones que presentan superavit y las que presentan déficit, y el reto del futuro será, durante algún tiempo, encontrar formas de transformar los activos financieros en una transferencia real de bienes y servicios. Una contribución importante sería la creación de organismos integrados de financiación y seguro de las exportaciones en los países en desarrollo menos adelantados, a fin de conseguir tanto mayores ingresos de divisas como activos financieros diversificados y autoliquidables que ayuden a la reinversión de los excedentes acumulados de divisas.

Uno de los motivos de optimismo es el desarrollo del comercio mundial. Desde la segunda guerra mundial, el comercio mundial ha crecido como nunca y, hasta cierto punto, los países en desarrollo han participado en ese crecimiento.

Hay quienes se quejan de que el orden económico existente no ha permitido a los países en desarrollo menos adelantados participar en la prosperidad de los países desarrollados e industrializados.

Como la prosperidad en sí no es un medio para calibrar el progreso y el éxito, se considera que es resultado de la explotación política por medios económicos. El desfase entre ricos y pobres ha ido agravándose y la relación de intercambio de los países menos adelantados tiene tendencia a empeorar.

Sin embargo, el tercer mundo es un grupo de países mucho más heterogéneo que el de los países industrializados. Aparte de los países ricos productores de petróleo, oficialmente clasificados como países en desarrollo menos adelantados hay una gama en uno de cuyos extremos se encuentra el amplio bloque de países relativamente más adelantados que otros del tercer mundo (Argentina, Brasil, República de Corea, por citar sólo a unos pocos) y, en el otro, los países muy pobres, los llamados países menos adelantados. No solo hay un desfase entre los países en desarrollo menos adelantados y los países desarrollados; al contrario, existen varios desfases entre grupos menores de países y entre país y país, tanto desarrollados como en desarrollo. Algunos

de esos desfases se han agravado, otros se han reducido. Y no resulta difícil encontrar desfases entre países concretos cuya situación ha cambiado en un sentido u otro.

Por lo que se refiere al comercio exterior de los países en desarrollo menos adelantados, el desarrollo en la posguerra ha sido satisfactorio. La relación de intercambio ha experimentado fluctuaciones críticas, pero aún no está comprobado que la tendencia constante en ese grupo sea hacia el empeoramiento.

Las exportaciones de los países en desarrollo menos adelantados (excluidos los países exportadores de petróleo) aumentaron durante el periodo de la posguerra, según las estadísticas del Fondo Monetario Internacional, al pasar de 15.900 millones de dólares en 1952 a 118.200 millones en 1976. Si bien las exportaciones de los países en desarrollo menos adelantados se ven obstaculizadas por las políticas proteccionistas de los países desarrollados, sus exportaciones de manufacturas han aumentado rápidamente, al pasar del 10% del total de exportaciones (excluidas las de petróleo) en 1952 al 41% en 1977. El 80%, aproximadamente, de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo menos adelantados van destinadas a los países industriales occidentales (OCDE) y a los países del Oriente Medio exportadores de petróleo. Del 20% restante, la mayor parte corresponde al comercio entre los propios países en desarrollo menos adelantados y sólo una fracción insignificante va destinada a los países con economía de planificación centralizada.

Poco se ha hecho para organizar el aumento de las exportaciones de los países en desarrollo menos adelantados. No constituye problema para ellos recibir capital prestado del extranjero, con tal de que lo utilicen para fines productivos. Sin embargo, han de estar preparados para hacer frente al problema del vencimiento y al de la magnitud del endeudamiento.

La financiación de las exportaciones para el fomento del comercio está basada en los sistemas actuales de seguro de crédito a la exportación. Dichos sistemas se crearon a comienzos de siglo para contribuir a la diversificación de los riesgos de crédito que corren los proveedores en el comercio internacional.

Las restricciones cambiarias se utilizaron principalmente para la financiación en el comercio internacional. El exportador pasaba a ser el acreedor principal en los intercambios internacionales. La función del banco se reducía a prestar ayuda financiera concediendo nuevos créditos al exportador, que así pasaba a ser también el principal deudor. Así pues, era casi siempre una operación que se desarrollaba dentro del país del exportador.

Al principio, el objetivo principal de la financiación de las exportaciones era atender debidamente las necesidades financieras de los exportadores cuando vendían a plazos prolongados (tales plazos se concedían para permitir al importador reembolsar al exportador tras la venta de los productos). Se trataba de la financiación de la distribución de productos más allá de las fronteras nacionales. Otro riesgo era de carácter político, el de que aumentarían las dificultades cambiarias, y este riesgo lo asumía el sector público de los diferentes países afectados.

A comienzos del decenio de 1960, la financiación de las exportaciones adoptó otra función. Los créditos a la exportación se utilizaban como créditos a la inversión para la financiación de proyectos. El sistema funcionaba del modo siguiente: la fórmula de crédito al comprador y el seguro de crédito ya no se ofrecían a los exportadores, sino que los ofrecían los bancos que hacían préstamos a los importadores. Desde un punto de vista institucional, se encargaban de la administración de los créditos y del seguro, en la mayoría de

los casos, los bancos comerciales y las organizaciones de seguros de crédito ya existentes.

Eso representa la primera etapa de la evolución relacionada con la financiación de las exportaciones de los países en desarrollo. Las actuales discusiones internacionales, por ejemplo en el ámbito de la OCDE, se concentran en la financiación a largo plazo y en las subvenciones a los intereses. Se simplificaría la cuestión si pudiéramos llegar a acuerdo para hacer una distinción entre financiación de la distribución de productos y financiación de proyectos.

La evolución de los países en desarrollo menos adelantados, para llegar a ser importadores, depende de que se puedan aumentar sus ingresos de exportación y reducir los desequilibrios existentes entre las regiones comerciales del mundo. En los países industrializados, la financiación de las exportaciones seguirá asumiendo una función más destacada en la financiación de proyectos a largo plazo. La financiación de las exportaciones en los países en desarrollo menos adelantados debe ampliarse a corto y medio plazo para lograr un aumento de los ingresos en divisas. Eso constituye una redistribución de funciones, que requiere una reestructuración de las economías del mundo industrializado y exige sacrificios que sólo son posibles en una atmósfera de comercio mundial en crecimiento, en la que todos los países participantes se beneficien de la división internacional del trabajo.

Desgraciadamente, no es esto lo que ocurre. El superávit en una parte del mundo se ha utilizado para la adquisición de activos financieros. El déficit creciente en otras partes del mundo limita el volumen de activos financieros para invertir.

La creación de organizaciones viables de financiación de las exportaciones en los países en desarrollo, utilizando la experiencia de 50 años de los países industrializados, podría, pues, servir para un doble fin:

a) Influir de modo positivo en el aumento de los ingresos de exportación de los países en desarrollo;

b) Crear nuevos prestatarios en los mercados internacionales con haberes diversificados y autoliquidables expresados en divisas y con vencimientos a corto y medio plazo, que constituirían una base ideal para su refinanciación internacional en mercados en que son abundantes los fondos a corto y medio plazo.

Los países en desarrollo menos adelantados exportan principalmente materias primas, productos agrícolas y, cada vez más, manufacturas ligeras. Por razones obvias, no exportan combustibles, dadas las características actuales del mercado de compradores.

Como las materias primas y los productos agrícolas se venden el contado o casi al contado, y no a crédito, vemos que la financiación de las exportaciones para el fomento del comercio está en relación casi exclusivamente con la venta de manufacturas. El problema en lo que respecta a materias primas y productos agrícolas no es financiar su distribución o su venta, sino estabilizar sus precios.

El caso de las manufacturas es totalmente distinto. Se han establecido plazos de pago prolongados. Las formas tradicionales de financiación no se han mantenido y, en la mayoría de los casos, se ha suspendido la utilización de cartas de crédito confirmadas.

Está claro que el fomento de las exportaciones, tal como se propone, presupone cierta estructura comercial. Si esa estructura existe, se puede utilizar como estrategia. Ahora bien, el fomento de las exportaciones presupone

también cierta infraestructura comercial y bancaria, ya que se trata de un mecanismo para ayudar a los exportadores.

A medida que más países en desarrollo menos adelantados entran en los mercados internacionales, aumentan los riesgos políticos que entrañan las transacciones de exportación. Y a medida que el comercio se amplía, el riesgo político de falta de pago, debido a dificultades cambiarias y fluctuaciones monetarias, es motivo de verdadera preocupación para los exportadores.

Los riesgos varían según el destino del comercio. Las exportaciones a países industrializados y a algunos países en desarrollo exportadores de petróleo entrañan casi siempre un riesgo comercial. Los países en desarrollo menos adelantados tienen una posición relativamente favorable respecto a sus posibles compradores, por lo que se refiere a los riesgos de comercio exterior: por ejemplo, los diferentes sistemas autosostenidos que proporciona el seguro de crédito a la exportación.

Eso vale también en lo que respecta al riesgo de fluctuaciones monetarias, cuando se trata de exportaciones de los países en desarrollo menos adelantados. El margen de inflación entre las monedas utilizadas en los contratos y la moneda local suele estar en favor de aquéllas.

La financiación de las exportaciones requiere la creación de un sistema de seguros de exportación. La función primordial de éste es proteger al exportador de los riesgos adicionales a que se enfrenta cuando vende a través de las fronteras nacionales, y no la de crear nueva competencia entre el exportador y el empresario nacional.

Los fondos pueden ponerse a disposición de la actividad exportadora a tasas de interés más bajas sin que ello signifique redistribuir el ingreso nacional entre los exportadores (es decir, subvencionar a los exportadores). El prestador corre sólo el riesgo de que el exportador actúe en consecuencia. El riesgo exterior queda excluido. Un sistema de seguro de exportaciones eficaz permite una diversificación mucho mayor de los riesgos utilizando con la mayor frecuencia posible la ley de los grandes números, en vez de someter a examen minucioso un determinado riesgo de crédito.

Conviene señalar que la venta de productos en el extranjero con plazos prolongados de pago impone un gravamen inicial a la balanza de pagos del país exportador. Ello no resulta tan evidente porque, en la mayoría de los casos, las balanzas comerciales indican los intercambios físicos de productos más bien que las corrientes de divisas.

Lo que importa averiguar es si se puede aumentar a la larga el volumen total de exportaciones con efectos positivos sobre el crecimiento. A condición de que los planes de financiación de las exportaciones se hagan sobre una base autosostenida, ese efecto de crecimiento puede lograrse. La tentación es utilizar el seguro de exportación y la financiación de las exportaciones para subvencionar las exportaciones, lo cual es en realidad una asignación de recursos incorrecta. En todo caso, existe el problema de la financiación, pero se puede resolver atrayendo fondos internacionales.

En previsión del momento en que la promoción de las exportaciones se acepte como beneficiosa para las economías de que se trate, parece apropiado examinar las estructuras organizativas necesarias.

En la mayoría de los países existe una separación radical entre la financiación de las exportaciones y el seguro de las mismas. Instituciones que se ocupan de ambas actividades de modo más o menos integrado son la Export Finance Institute Corporation, de Australia; el Österreichische Kontrollbank, de Austria; la Export Development Corporation; del Canadá, y el

Export-Import Bank, de los Estados Unidos de América, entre los países industrializados, y el Export-Import Bank, de la República de Corea, entre los países en desarrollo menos adelantados. No obstante, existe la tendencia hacia la centralización, como puede verse en la nueva estructura organizativa de la Società Assicurazione del Crédito Esportazione, de Italia.

En varios de los países en desarrollo (Argentina, Hong Kong, India, Malasia, México, Pakistán, Sudáfrica, Venezuela y, en fecha muy reciente, Sri Lanka) se han creado sistemas de seguro de las exportaciones, que tienen por objeto asegurar contra los riesgos comerciales y políticos que entraña la exportación con plazos prolongados de pago.

Por medio de los ministerios de comercio y en colaboración con los bancos centrales, el sector público de esos países aporta fondos para los recursos financieros. En la mayoría de los casos, esos fondos se encauzan a través del sistema bancario-comercial existente.

Desde un punto de vista administrativo, esa división organizativa no es ni particularmente útil ni lógica. La financiación de las exportaciones exige dos decisiones: una sobre el riesgo de la exportación, sea comercial o político, y otra sobre la disponibilidad de fondos a un costo determinado. Se trata de decisiones interdependientes. El plazo del crédito necesario influye en el riesgo que la operación entraña y en el costo de los fondos. Si de esas decisiones se ocupan dos organismos distintos, las demás decisiones sobre aspectos esenciales del contrato definitivo han de adoptarse con carácter provisional, dado que la autoridad para decidir queda reservada al otro organismo. De ahí resultan gastos administrativos y graves demoras en el proceso de adopción de decisiones.

En ambos casos, es probable que haya que consultar a comités supervisores. En consecuencia, se emiten dos juicios sobre la transacción, cuando sólo uno es necesario. A los bancos comerciales que se encargan de las transacciones se les pide que compartan el riesgo, lo cual entraña una tercera decisión.

Ese procedimiento puede verse complicado por el hecho de que con frecuencia se encargan de las transacciones con plazos prolongados de pago exportadores no familiarizados con las transacciones financieras internacionales. Hay que facilitar a los posibles exportadores métodos de trabajo sencillos y rápidos que entrañen el menor gasto administrativo posible, con el fin de que los mercados exteriores les resulten atractivos.

Lógicamente, el sistema bancario-comercial debería encargarse tanto de los seguros como de la financiación de las transacciones de exportación. El banco comercial no debería participar en el riesgo del crédito exterior, porque eso exige otra decisión y la posibilidad de más demoras.

Un caso normal en un sistema integrado debe satisfacer los requisitos necesarios para la financiación en las mismas condiciones previstas para el seguro por riesgos de crédito. La siguiente decisión se refiere a la tasa de interés y otros pagos. El riesgo debe compartirlo sólo el asegurador y el exportador. Una vez emitida la decisión sobre el riesgo, el resto debería ponerse en funcionamiento automáticamente.

Existe otra razón para preferir un sistema integrado: sus procedimientos de financiación. Un sistema integrado exige que la financiación de las exportaciones se ponga a disposición exclusivamente de actividades comerciales aseguradas. El organismo de financiación adquiriría activos asegurados mediante los bancos comerciales y contaría con la garantía del banco comercial relativa al riesgo del exportador de que se trate. El organismo

de financiación debe disponer de los activos en la fecha prevista, independientemente de una falta de pago por el comprador extranjero y de que el seguro se haga efectivo o no. Esa es una buena razón para utilizar como intermediario al banco comercial.

Si bien la rapidez y flexibilidad de la estructura organizativa son de la mayor importancia, estas consideraciones detalladas deben tener un efecto promocional por otra razón muy importante.

Ya hemos dicho que la promoción de exportaciones con plazos prolongados de pago impone al principio un gravamen a los recursos de divisas de un país determinado. Esto se puede evitar financiando internacionalmente los valores exigibles de las exportaciones. Además, en los mercados internacionales actuales es cada vez más difícil encontrar prestatarios adecuados. Si bien los países en desarrollo han penetrado en los mercados internacionales, cada vez es mayor la preocupación entre los prestadores respecto al tipo de financiación que se debe facilitar. Los préstamos de carácter general para equilibrar la balanza de pagos se consideran especialmente arriesgados. La financiación de proyectos exige fondos a largo plazo.

En una zona del mundo se acumula un excedente que no se puede transformar en transferencias reales de bienes y servicios, sino que se utiliza para adquirir activos financieros. Ese proceso, que va a continuar por algún tiempo todavía, entraña la transformación de riesgos y vencimientos. El peso de esa transformación lo sobrelleva el sistema bancario, pero su capacidad para realizar esa tarea tiene un límite.

La creación de instituciones de financiación de las exportaciones en los países en desarrollo menos adelantados, tal como la hemos descrito, significaría la aparición de nuevos prestatarios en los mercados internacionales. Esas organizaciones dispondrían de activos relativamente diversificados y autoliquidables en divisas con vencimiento a corto y medio plazo. Los activos financieros estarían garantizados por el sector público del respectivo país. Para el gobierno no supondría costo ni riesgos suplementarios ampliar las garantías también a las operaciones de financiación. En lugar de conceder garantías para cubrir riesgo de divisas en transacciones de exportación individuales, se podría otorgar un seguro para cubrir riesgo de divisas al organismo de financiación, que le permitiera pagar al exportador en moneda local, desviando el riesgo de divisas mediante las operaciones de financiación.

Recientemente, han entrado en el mercado organizaciones de financiación de exportaciones de Austria, Canadá, Finlandia, Noruega y Suecia. Entre todas, han obtenido préstamos por el equivalente de 2.500 millones de dólares en más de cinco monedas y han aportado esos fondos a mercados de Asia. En realidad, la organización austriaca fue la primera que ideó la fórmula propuesta y es la que más utilizan los mercados internacionales, pues ha recibido préstamos por más de 3.000 millones de dólares en años recientes.

En las estrategias de desarrollo anteriores, se había prestado atención especial a la creación de bancos de desarrollo porque suministraban la infraestructura financiera y organizativa necesaria para producir bienes y servicios. Parece ser que la creación de instituciones para la financiación de las exportaciones debe recibir la misma atención que el programa de bancos de desarrollo. Puede ser conveniente desde el punto de vista organizativo y económico que ciertos bancos de desarrollo incluyan entre sus funciones la garantía y financiación de las exportaciones (de lo que constituye un ejemplo

el Banco de Desarrollo Industrial de la India) o que fomenten la creación de una institución especializada para esos fines.

B. Grupos de Trabajo

GRUPO 1—IDENTIFICACIÓN, PREPARACIÓN Y PROMOCIÓN DE PROYECTOS

O. Eroguz

Director General de Turkiye Sinai Kalkinma Bankasi

Una de las funciones más importantes de un banco de desarrollo consiste en la evaluación de los proyectos que se le presentan para su financiación. Es necesario realizar un estudio cuidadoso de cada fase de la ejecución del proyecto industrial, conjuntamente con una revisión de la labor de promoción. En los países que carecen de experiencia industrial, y en los que una pequeña clase empresarial se interesa fundamentalmente por el comercio y las inversiones inmobiliarias, se complican las operaciones del banco de desarrollo debido a múltiples restricciones. El banco habitualmente se dedica de lleno a efectuar estudios, identificar y elaborar proyectos, facilitar financiación para la empresa y establecerla y, en algunos casos, se encarga de su gestión. Si se estima que la evaluación del proyecto es una función básica para la promoción del mismo (y se considera que las funciones mencionadas son básicas), se puede señalar que hay varias actividades adicionales de promoción en que los bancos de desarrollo pueden desempeñar un cometido. El grado de su participación depende de algunos factores. Por ejemplo, se requieren empresarios que exploten oportunidades de inversión y que busquen la financiación; por otra parte, el banco de desarrollo debe efectuar por sí mismo la identificación de proyectos.

Sin perjuicio de la posibilidad de que las ideas de inversión proceden de la comunidad comercial, el banco de desarrollo tiene que identificar constantemente los proyectos que satisfagan sus objetivos concretos de fomento.

Una de las esferas más importantes en que se requiere asistencia técnica y servicios de asesoramiento es la de la preparación de proyectos. Los clientes de los bancos de desarrollo industrial necesitan realmente más asistencia técnica que los de los bancos comerciales.

A continuación, se ha de examinar la promoción de las actividades empresariales. Una forma razonable de ampliar la asistencia y los servicios técnicos en favor de los empresarios es la preparación de proyectos para ellos. De este modo, un banco de desarrollo podría participar como «copromotor», conjuntamente con otros empresarios, y contribuir a iniciar la empresa.

Un instrumento de financiación convincente para motivar a los empresarios consistiría en una participación del banco de desarrollo en el capital social del proyecto, que en muchos casos es más importante para los empresarios que la concesión efectiva de préstamos.

Huelga señalar que un banco de desarrollo no puede facilitar toda la financiación necesaria para un proyecto industrial. Se lo impiden sus propios recursos y las limitaciones que en materia de riesgos le imponen muchas veces sus estatutos. Un proyecto requiere financiación adicional de otras instituciones financieras o por conducto de los mercados de capitales. A este respecto, un banco de desarrollo puede desempeñar una función importante al promover un «paquete de financiación». Dicho banco estaría proporcionando capital de riesgo, financiación a largo plazo y una determinada proporción del capital de explotación.

El costo de las actividades de promoción es elevado. Resulta dispendioso dotar al banco de personal para la labor de promoción, al igual que de consultores externos. Los bancos de desarrollo deberían estar en condiciones de movilizar fondos de los mercados financieros nacionales y de los mercados internacionales de capitales. Cabe pensar que la importancia de los apoyos financieros procedentes de los gobiernos y de las instituciones financieras para los recursos totales de los bancos de desarrollo disminuirá en algún momento del decenio de 1980.

En realidad, aumentarán las expectativas en torno a las actividades de los bancos de desarrollo. Mientras más se desarrolle el país más complejas, difíciles y ambiciosas se harán las funciones de desarrollo.

Identificación de proyectos como primer paso hacia la promoción e innovación en esta materia

J. Gatuiria

Director Gerente del Banco de Desarrollo Industrial, Kenya

Cuando una IFD acomete la identificación de un proyecto, da su primer paso hacia la promoción e innovación de proyectos. La experiencia de la IFD como inversionista ha de ponerla en condiciones de identificar por sí misma cualquier número de proyectos. En realidad, la búsqueda de posibilidades de proyectos debe ser una actividad institucionalizada de la IFD, en la que participen los miembros del personal superior, sea que su función principal en el banco consista en la evaluación de proyectos o no.

El conocimiento de la economía que tiene el banco de desarrollo, su experiencia continua con las consultas del público y sus contactos con los departamentos del gobierno lo coloca en situación excelente para emprender estudios iniciales. El paso siguiente será acometer la preparación a fondo de uno o más de los proyectos seleccionados mediante los estudios iniciales.

Indudablemente se planteará la cuestión de saber si el banco puede obtener donaciones del sector público o de fuentes de asistencia técnica. Por lo tanto, al buscar inversión externa, los estudios sobre proyectos deben ir acompañados de información respecto a la posibilidad de que el sector público proporcione apoyos o incentivos a la inversión.

El problema principal a que hará frente la IFD será la falta de personal técnico competente que se encargue de la identificación y preparación de proyectos. Esto puede ocasionar el problema de la credibilidad y constituirse en un obstáculo.

Habida cuenta de estas dificultades, el Banco de Desarrollo Industrial de Kenya ha venido tratando, durante los cinco años de su existencia, de introducir innovaciones en el proceso de identificación y preparación de proyectos.

Hace tres años, el banco identificó un proyecto para la fabricación de bolsas de polipropileno. Era un proyecto relativamente sencillo, y todos los estudios iniciales se efectuaron dentro del banco. A esto siguió la búsqueda de inversión. Logramos obtener inversionistas que se encargaran del 70% del capital social, mientras que el banco asumió el 30% restante. El banco desempeñó un papel principal en la ejecución del proyecto, inclusive adquisición de terrenos, selección de maquinaria y designación de personal. El costo del consultor empleado desde el principio y todos los demás costos del banco se reembolsaron como costos de preinversión. El banco se encargó de

constituir un consorcio para la financiación. Actualmente, la empresa se encuentra en producción comercial y da señales de éxito.

El banco ha iniciado recientemente un estudio de viabilidad completo para la construcción de un nuevo hotel en Kenya. Designó asistentes para el proyecto y obtuvo todas las autorizaciones del gobierno y del Banco Central para la inversión. El costo de capital del proyecto asciende a unos 6 millones de dólares. Después de preparar un plan de inversiones, el banco ha reunido cierto número de inversionistas nacionales y extranjeros. La construcción del hotel ha de iniciarse en septiembre de 1979.

El banco ha organizado un nuevo departamento llamado de investigación y promoción, al que se le han asignado un gerente y tres funcionarios, que representan alrededor del 15% de nuestro personal profesional. En el presupuesto de 1979 se asignaron fondos por primera vez para investigación y desarrollo. Se están solicitando donaciones del gobierno para estudios de consultoría así como la obtención de ayuda bilateral, a fin de reforzar la financiación de esta actividad.

El principal desafío en el decenio de 1980 será el de averiguar si los bancos de desarrollo de los países menos adelantados serán capaces de hacer frente al considerable costo y riesgo de la innovación. La capacidad de asumir la responsabilidad de iniciar proyectos, la competencia del personal y la disponibilidad de asistencia estatal serán factores importantes para el éxito.

Identificación, preparación y promoción de proyectos: una vía de comportamiento innovador

Victor S. Barrios

Presidente de Philippine Investments Systems Organization

Existen ciertos impedimentos a la actividad empresarial institucional directa. Para algunos bancos de desarrollo, la actividad empresarial financiera se presenta como una alternativa viable para la acción innovadora.

La persona que se encargue de determinar el potencial de un proyecto debe tener mente analítica, una buena capacidad para los negocios, el talento de definir y presentar los motivos de un proyecto y la necesaria habilidad de mediación para actuar entre los grupos de inversionistas, nacionales y extranjeros. La determinación de la forma que ha de asumir un proyecto ante las diversas entidades del sector público es tan importante como la capacidad para guiar un proyecto, de manera objetiva pero persuasiva, a través de la estructura jerárquica de una IFD. Se trata de aptitudes de negocios que deben poseer todos los que intervienen en la formulación de proyectos.

Como es natural, cuando hay tantos factores en juego no dejan de producirse conflictos. Ciertos conflictos surgen de la necesidad de desarrollar las aptitudes siguientes:

a) Una sólida capacidad de negocios y energía empresarial para proyectos que satisfacen normas económicas y comerciales definidas;

b) Las habilidades especializadas técnicas, comercial, financiera y de gestión para concentrarse en las debilidades del proyecto y buscar las medidas correctivas apropiadas;

c) La capacidad analítica y promocional para iniciar la labor preparatoria y suministrar el ímpetu que imponga una unidad lógica a los diversos elementos del proyecto y satisfaga las diferentes normas en vigor;

d) La objetividad necesaria para distinguir entre el papel como promotor y la posible participación como acreedor;

e) La capacidad para reconocer la diferencia entre las expectativas formadas durante la formulación del proyecto y los resultados que se observan durante la supervisión del mismo.

Los banqueros tienden a ser cautelosos frente al riesgo. Pueden ser agresivos en el campo operacional, pero son necesariamente prudentes en el campo financiero. Los empresarios no financieros son diferentes de los innovadores que trabajan dentro del sistema financiero. Se sabe que el innovador financiero posee posiciones de reserva o amortiguadores en materia de liquidez y solvencia, mientras que el empresario no financiero, sobre todo

en los países desprovistos de capital, tiene la inclinación a exagerar el posible efecto de capital.

Las actividades empresariales directas de una institución financiera hacen esencial que se eviten posibles zonas de conflictos de intereses. La comprensión de lo que es una institución financiera significa darse cuenta de que está obligada a cumplir sus objetivos como sociedad, y también que tiene conexión con los programas estatales y una responsabilidad frente a los intereses de sus accionistas y de la comunidad que ha de servir. Cuando la institución financiera misma es un posible inversionista en un proyecto empresarial, existe la dificultad de encontrar el delicado equilibrio entre la posición de la institución como acreedor y su papel como inversionista en el capital social.

Cabe pensar que la actividad empresarial institucional directa plantea una amenaza psicológica a la clientela del banco. En algunos casos, la actividad empresarial coronada de éxito conduce a la llamada destrucción creadora de las empresas existentes en líneas de actividades conexas. Una vez que queda entendido que el grado en que una institución participa en las actividades empresariales directas es función del estado de desarrollo de su país y de la institución misma, entonces puede verse en perspectiva la situación de la actividad empresarial institucional directa.

Cuando una IFD entrega a un consultor externo la labor de preparación de un estudio de proyecto, puede haber corrientes de negocios que se refuerzan mutuamente entre el consultor y la IFD. El consultor puede remitir algunos de sus clientes a una IFD para que reciban los insumos financieros apropiados. La IFD puede mantener la objetividad mediante el empleo de un consultor de gestión.

Una IFD dinámica comprobará que el costo de preparación de estudios de proyectos sería normalmente mucho mayor que la remuneración del consultor. Pueden resultar pagos considerables debido a consorcios, garantías y otra labor conexas que surge de la formulación de un proyecto por una IFD o un banco de aceptaciones. Es importante no hacer participar más personal del necesario en la formulación de un proyecto, ya que puede ser requerido para otras actividades que generan ingresos.

Las IFD no han buscado con vigor las fusiones y las adquisiciones. Cuando éstas ocurren, puede haber ganancias interesantes inmediatas y a largo plazo. Los ingresos que pueden obtenerse de las fusiones y adquisiciones se agregan a la corriente de entradas de una institución bancaria mercantil.

El espíritu empresarial, cuando se internaliza en una institución financiera, puede suponer el desarrollo de nuevos sistemas de servicios. En los decenios de 1950 y 1960, muchas IFD trataron de asemejarse a un modelo original, en que la institución se concebía principalmente como fuente de financiación a largo plazo. La actividad empresarial financiera se puede desarrollar buscando nuevas formas de financiar proyectos y prestarles ayuda. Ejemplos de tales actividades que se han desarrollado recientemente son el arrendamiento (*leasing*), los consorcios, la consultoría, la gestión de inversiones y variantes de la financiación a corto plazo. Los insumos financieros incluyen corrientes de liquidez nacionales y extranjeras de plazos de vencimiento diferentes.

El desarrollo de nuevos sistemas de servicios está más próximo a la dirección y la labor generales de una institución financiera y, por lo tanto, entra en su esfera propia de competencia. El conocimiento y apoyo técnicos de los nuevos sistemas de servicios puede ser menos arriesgado de lo que ocurriría

normalmente al aventurarse en una nueva esfera empresarial. El fortalecimiento de la infraestructura financiera de un país que esto podría traer consigo contribuiría al papel de la institución financiera en todas las fases de desarrollo.

El estímulo, la cooperación y la asistencia para los grupos empresariales existentes puede ser un conducto prometedor para las energías innovadoras de una institución financiera. Los grupos de accionistas de una institución que participa en diversas actividades económicas no financieras pueden estar equipados con la experiencia y el acceso a conocimientos y recursos que permiten apoyar iniciativas nuevas. Ocasionalmente, una institución financiera puede atenerse a los conocimientos, las intuiciones y los posibles esfuerzos pioneros de sus grupos de accionistas empresariales, sin perjuicio de tomar en consideración a otros grupos de negocios, según lo justifiquen las circunstancias.

En cierto número de países en desarrollo, la planificación estatal y la identificación de proyectos, establecidos por sus consejos de inversión, han fijado pautas para las posibles actividades de parte del sector privado. Esas actividades gubernamentales alivian también a los bancos de desarrollo de la onerosa tarea de efectuar estudios y encuestas globales y sectoriales como preludeo para la identificación de proyectos. Al trabajar con el sector público, las IFD pueden apresurar la integración y nacionalización de industrias que ofrecen aportaciones importantes de materias primas y mano de obra nacionales.

Bancos de desarrollo y promoción de proyectos

S. S. Nadkarni

**Gerente General de Industrial Credit and Investment Corporation of
India, Bombay (ICIDI)**

Los bancos de desarrollo han recorrido un largo camino en los tres últimos decenios. Por fin ha quedado en claro que la banca para el desarrollo es algo más que el suministro de financiación a plazos. Ha habido un cambio en la esfera del propio desarrollo. Los bancos de desarrollo han revisado sus políticas, procedimientos y actividades y han adoptado otros de formas muy variadas. Las de tipo más clásico tienen que ver con un papel más positivo en el perfeccionamiento de los proyectos, ofreciendo orientación durante el período de formulación y secundando a las entidades a que ayudan durante los momentos difíciles. Otros bancos de desarrollo han diversificado sus actividades y han empezado a participar en actividades de banca de aceptación, banca de finalidad múltiple, financiación de bienes raíces y desarrollo de vivienda.

La actividad de la promoción de proyectos abarca la concepción e identificación de un proyecto y la identificación y movilización de un empresario.

Podría abarcar también la participación en la gestión del proyecto durante el período de construcción y funcionamiento. El ambiente puede exigir de un banco de desarrollo que participe en todos estos aspectos o la mayor parte de ellos. Hubo épocas cuando los bancos de desarrollo dirigían proyectos por sí mismos, o bien debido a una falta completa de empresarios o porque objetivos sociales especiales lo exigían.

Se sostiene a menudo que existe sólo una tenue separación entre suministro de financiación para un proyecto a la promoción de un proyecto. No podría haber una afirmación más falta de realidad. La promoción de un proyecto exige una participación de tipo completamente diferente. Para esto no hay una serie bien establecida de procedimientos, como ocurre con la evaluación de proyectos. No existen las cómodas comparaciones con proyectos semejantes anteriores. La promoción de proyectos requiere mucho más que el frío criterio de un banquero, o sea, el carácter y la capacidad de un empresario. La actividad empresarial, cuando la realiza una institución, encierra angustias y conflictos iguales a los que afligen a los empresarios como individuos. En cambio, las recompensas psicológicas y efectivas que recibe el empresario individual no se dan para el empresario institucional.

A los bancos de desarrollo incumbe asumir la promoción de proyectos en lugares donde la iniciativa empresarial no existe o es deficiente. La oportunidad o la disponibilidad de incentivos financieros especiales no crea a los empresarios. Los bancos de desarrollo tienen que demostrar, por lo común,

que vale la pena establecer una unidad industrial y mostrar de qué manera se puede realizar con éxito. De esta manera, los bancos de desarrollo desempeñan un papel importante como empresarios del desarrollo.

Hay muchos países en desarrollo donde ya existe un núcleo considerable de empresarios, así como iniciativa tanto individual como de empresa. Esta iniciativa procede de la esfera de los negocios, del sector manufacturero establecido y de otras actividades económicas tradicionales. Tal iniciativa constituye un motivo para que los bancos de desarrollo no entren en el terreno de la promoción de proyectos en esos países. Dado que los bancos de desarrollo han desempeñado en esos países un papel fundamental con su contribución al crecimiento industrial, es interesante observar que este mismo crecimiento les ha ocasionado problemas. Los bancos de desarrollo deben ajustar sus políticas y medidas para hacer frente a estos nuevos desafíos durante el decenio de 1980.

El cambio de las circunstancias que exige de los bancos de desarrollo que asuman la promoción de proyectos tiene que ver con la necesidad de la dispersión regional de industrias, una base empresarial más amplia con restricciones sobre los monopolios y las grandes firmas, el estímulo de las empresas pequeñas y el desarrollo de una tecnología apropiada, así como la eliminación de lagunas en la estructura industrial al hacerse cargo de la fabricación de productos básicos, intermedios y auxiliares.

Los empresarios existentes tienden a preferir las ubicaciones más favorables y plenamente desarrolladas. Se han hecho intentos con éxito para apartarlos de esas ubicaciones mediante la imposición de restricciones zonales y el ofrecimiento de incentivos fiscales tributarios. Hay también muchos ejemplos de bancos de desarrollo que, sin ninguna asistencia, han tenido que encargarse de la promoción de proyectos en zonas atrasadas y en países menos adelantados.

Los grandes proyectos requieren fondos para su promoción, pero también para los considerables esfuerzos de gestión que requiere la promoción. Los empresarios más nuevos y más pequeños encuentran difícil satisfacer estas necesidades. Ello, a su vez, da lugar a la expansión y fortalecimiento de las firmas industriales más grandes. De esta manera, en unos pocos casos, esos grandes proyectos estimulan tendencias monopolísticas. Una de las soluciones a este problema ha sido la formación de asociaciones entre los bancos de desarrollo, como empresarios institucionales, y un nuevo copartícipe individual.

La consiguiente ampliación de la base industrial crea nuevas lagunas en la estructura industrial, así como demandas de nuevos productos. Un banco de desarrollo está a menudo en condiciones de predecir tales necesidades, identificar los proyectos, preparar los detalles de los proyectos y disponer lo necesario para su formulación. De otra manera, su participación en la promoción puede ser limitada. Esto depende naturalmente del ambiente que exista en determinado país. La necesidad de que todos los bancos de desarrollo asuman la labor de promoción de proyectos se hace cada vez más importante en el contexto de los nuevos objetivos de desarrollo. El personal de gestión ya ha aprendido a hacer frente a las contradicciones inherentes en la asociación de rentabilidad privada y ganancias sociales. El logro de un equilibrio entre seguridad y riesgos financieros en los proyectos de desarrollo se ha convertido en asunto de rutina. Así ocurrirá al establecer un equilibrio entre suministrar financiación y asumir la promoción de un proyecto.

El tema de la promoción de proyectos se examinó en una conferencia de bancos de desarrollo organizada por el Banco Mundial en Washington en octubre de 1965. Ahí se expresó lo siguiente:

«Los que estaban más reacios a tomar la iniciativa en la promoción de empresas provenían de países en que ya existía una clase empresarial grande y activa . . . Pero incluso los gerentes de empresas (bancos de desarrollo) de los países menos adelantados estimaban que la función primordial de sus instituciones consistía en proporcionar financiación . . . Había una renuencia general a asumir la responsabilidad primordial de la formulación y ejecución de un proyecto».

Desde la fecha de esa conferencia ha transcurrido ya un decenio y medio. Se espera que el presente Simposio, celebrado en vísperas de la entrada de los bancos de desarrollo en el decenio de 1980, pueda llegar a una conclusión diferente.

Resumen de las deliberaciones

En el curso del debate se sostuvo que la promoción debía considerarse dentro del contexto del potencial total de desarrollo. Por lo tanto, eran deseables las vinculaciones de los diversos proyectos con el ambiente del sector industrial. La mayoría estuvo de acuerdo en que, a medida que los bancos de desarrollo acumulaban más experiencia, debían hacer mayores contribuciones a la formulación de las políticas económicas de sus respectivos países.

Las reacciones entre los participantes pusieron de relieve una amplia variedad de problemas a que hacían frente las IFD en los diversos países. Un representante de Bangladesh se refirió a los problemas de su institución por lo inadecuado de la información respecto a la capacidad existente, las dificultades para evaluar la disponibilidad de materias primas, la falta de información respecto a la demanda futura de los diversos productos y las consiguientes lagunas en la demanda, la escasa información sobre la selección de tecnología, el dilema entre desarrollar una tecnología nacional o importar tecnología del extranjero y, por último, al problema de cómo encontrar fuentes de financiación de la asistencia técnica en el extranjero. Terminó sugiriendo que el Banco Mundial preparase un documento sobre esta materia, sobre la selección de tecnología y sobre la formación de centros de servicios de consultoría técnica que se encargasen de preparar informes de viabilidad. Pidió también la creación de servicios de capacitación para las IFD tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo.

El representante de Portugal estimó que los bancos de desarrollo debían evitar la duplicación y tratar de llenar las lagunas dejadas por otros en la identificación y promoción de proyectos. De esta manera, recalcó el principio de la coherencia en la planificación y promoción de proyectos. Debería haber coherencia con los mercados, con los planes económicos, con las actividades corrientes de inversión y financiación, a fin de evitar un exceso de capacidad en ciertos sectores. Sugirió que los bancos de desarrollo adoptasen un enfoque orientado hacia la prestación de servicios. Para la promoción de proyectos, sugirió que los bancos de desarrollo emprendiesen estudios de preinversión y estudios de reconversión. Estos últimos tendrían por objeto modificar la estructura de determinados sectores de conformidad con las ventajas comparativas que el país ofrecía.

A continuación se examinaron dos cuestiones concretas: la de encontrar los recursos para financiar la labor de preinversión y promoción y la de la organización del trabajo de promoción.

Un orador esbozó tres fórmulas para sufragar el costo de la promoción: el cobro de honorarios, la inclusión del costo de la promoción en la tasa de interés y el aprovechamiento de recursos especiales para la labor de promoción.

El representante de la IFD de Filipinas dijo que su institución sufragaba el costo con cargo a su presupuesto. Cobraba un honorario a los clientes cuando el proyecto empezaba a dar frutos.

Según el representante de la India, las instituciones estatales realizaban la mayor parte de la labor de promoción. Podían obtener los recursos necesarios emitiendo obligaciones a tipos de interés subvencionados.

Otro representante de un banco de desarrollo de la India explicó que su institución tenía un método para reasignar parte de sus utilidades a la labor de promoción. Este banco tenía acceso a un fondo proporcionado por el Kreditanstalt für Wiederaufbau (República Federal de Alemania). Este se proporcionaba mediante la diferencia de tasas de interés de los préstamos solicitados y concedidos, a una tasa de interés igual a cero. Tales recursos se utilizaban para patrocinar una organización de capital de riesgo, que hacía un número considerable de inversiones y aumentaba el valor total de los proyectos.

La Corporación Industrial Financiera de la India no tenía ningún mecanismo para la labor de seguimiento. A fin de promover el desarrollo de los proyectos que se habían identificado y hacer la labor de base para el seguimiento, se constituían organizaciones de consultoría técnica sin fines de lucro. Los costos se cargaban en su mayor parte a las IFD de toda la India. La terminación de estudios regionales, el establecimiento de perfiles industriales y la rápida disponibilidad de servicios técnicos para el sector de la pequeña empresa representaban el esfuerzo cooperativo de instituciones locales, bancos regionales y comerciales y servicios de consultoría técnica.

Se sugirió, por último, que las IFD podrían promover un proyecto, recibir financiación externa y terminar su labor, sólo para descubrir, en ese momento, que se trataba de un fracaso. Debido a las repercusiones financieras, esto ocasionaba preocupación por constituir un riesgo para la reputación de las IFD, por lo cual se sugirió que las IFD deberían tal vez participar aun más en la promoción de un proyecto para asegurar su éxito.

En respuesta a este problema, el representante de Filipinas sugirió dos procedimientos que su institución había encontrado útiles: la utilización de declaraciones de no responsabilidad en los convenios sobre préstamos y, lo que era más importante, la práctica de seguir la política de explicar a los clientes los puntos fuertes y los puntos débiles del proyecto.

GRUPO 2-FINANCIACIÓN DE EMPRESAS PEQUEÑAS

G. A. Lavigneur

Presidente de Federal Business Development Bank, Canadá

El Gobierno del Canadá creó en 1944 el Federal Business Development Bank a fin de ayudar al desarrollo de empresas comerciales del país, haciendo especial hincapié en las empresas pequeñas. Se le denominó inicialmente Industrial Development Bank, y la ley de 1944 limitó la actividad del banco a financiar proyectos del sector manufacturero.

El banco se fundó para facilitar capital cuando no se pudiera obtener financiación del sector privado en plazos y condiciones razonables. En el Canadá no se prohíbe a los bancos comerciales efectuar préstamos a plazo a empresas pequeñas; no obstante, sólo en forma reciente se les ha permitido conceder préstamos comerciales con garantía hipotecaria. Muchos bancos comerciales han establecido departamentos económicos reducidos para hacer ver los servicios que ofrecen a las empresas pequeñas. Esta actitud refleja un cambio en los bancos comerciales canadienses en su evaluación de la empresa pequeña como copartícipe viable. En el decenio de 1970, el Canadá tuvo una elevada proporción de ahorro que permite disponer de más fondos que nunca para este tipo de préstamos.

Como sucede en varios otros países, el gobierno garantiza algunos de los préstamos comerciales pequeños. El programa, que hasta la fecha ha sido modesto, se está ampliando rápidamente. Así ocurre también con los préstamos en condiciones bancarias corrientes.

Hasta ahora, el Federal Business Development Bank no ha tenido ninguna limitación en cuanto a las cantidades que puede prestar. El banco ha podido concentrar su actividad en la evaluación de la viabilidad de cada empresa o de las propuestas comerciales que se le han presentado para su financiación, y no ha tenido que elegir entre las más grandes o las más pequeñas.

Gracias a la descentralización, el banco ha reducido al mínimo el costo medio de las operaciones y ha mejorado el servicio de cuatro sucursales que tenía a comienzos del decenio de 1950, creció a 20 a mediados del decenio de 1960 y, en la actualidad, tiene 100 sucursales y filiales diseminadas por el país.

En su calidad de organismo estatal, el banco recibe orientación general en materia presupuestaria y estatutaria del Gobierno del Canadá. El Consejo de Administración integrado por 15 miembros, desempeña su mandato en el marco legislativo y financiero vigente. A fin de contribuir a la coordinación con otros organismos gubernamentales, cuatro de los miembros del Consejo son funcionarios públicos de alta categoría.

Como el Canadá es geográficamente extenso, el banco tiene un programa de descentralización que lo aproxima al cliente. Ello ayuda a analizar las propuestas comerciales y a administrar la cuenta una vez que el banco ha concedido un préstamo. Se ha delegado a los gerentes locales una gran cantidad de atribuciones en materia de aprobación de préstamos, lo que agiliza el proceso de adopción de decisiones. La presencia de gerentes locales crea asimismo un ambiente menos formal, elimina la duplicación innecesaria de esfuerzos (por ejemplo, el trabajo rutinario de oficina) y reduce los requisitos en materia de información, sobre todo en lo que respecta a los préstamos más pequeños.

En consecuencia, el banco ha obtenido siempre escasas utilidades de sus operaciones de crédito. En sus 35 años de existencia ha funcionado en una economía en crecimiento. Este hecho, el estilo de su organización y la atención que dedica a minimizar los costos de las operaciones, le han permitido especializarse en empresas pequeñas. El 87% de los clientes del banco tienen menos de 20 empleados.

Menos del 1% de los préstamos pendientes están representados por deudas incobrables de empresas comerciales que han quebrado. Esta cifra está aumentando y el banco procura continuar sus políticas de concesión de préstamos sobre la misma base, mientras sus servicios financieros funcionan con un criterio de recuperación de costos. Es efectivo que hay más pérdidas en los préstamos pequeños que en los mayores. Por ejemplo, los préstamos inferiores a 25.000 dólares canadienses representaron menos del 15% del importe total de los préstamos concedidos por el banco en los últimos años. Sin embargo, estos préstamos representan el 36% de las deudas puestas en la categoría de incobrables. En el otro extremo, los préstamos de más de 250.000 dólares canadienses representaron aproximadamente un 12% del importe total de los préstamos, pero sólo el 5% de las deudas incobrables.

Como ya se ha mencionado, en el decenio de 1970, el banco procuró ser menos cauteloso en la concesión de préstamos. Además, facilita asesoramiento y consejo a los deudores que pueden tropezar con problemas y les concede plazos para que se recuperen de sus dificultades financieras. En este sentido, el banco es más flexible que un banco comercial y es evidente que esa es la función de un banco de desarrollo.

Es importante el cometido que desempeña el banco en la economía y en su calidad de banco de desarrollo. Según todos los antecedentes, del 5 al 8% de todas las operaciones comerciales que se efectúan en el Canadá utilizan actualmente los recursos del banco para su financiación. Las respectivas empresas emplean unos 350.000 trabajadores, o sea el 3,5% de la fuerza laboral canadiense. El año pasado, los préstamos e inversiones del banco contribuyeron en el Canadá a la iniciación de las actividades de unas 2000 nuevas empresas pequeñas.

Ha sido sumamente importante la contratación y capacitación de funcionarios de alta calidad que se encarguen de la concesión de créditos y de la gerencia de sucursales. Cuando el personal sobre el terreno lo requiere, puede contar con los servicios de especialistas con experiencia en inversión en capital social, ingeniería, capacitación, etc. El banco confía en que en el decenio de 1980 mejorará su solidez en esas esferas sin modificar su accesibilidad. Es fundamental proseguir la contratación, formación y desarrollo de un personal profesional y hacer uso de su capacidad para evitar que el cliente o su solicitud se pierdan en un laberinto burocrático.

En el transcurso de los años, el banco se ha interesado por compartir ideas y experiencias con otros organismos nacionales e internacionales en la esfera del desarrollo económico. En ese proceso, el banco ha asesorado a muchos otros bancos de desarrollo sobre métodos y programas de capacitación, en respuesta a consultas procedentes de todo el mundo. En cooperación con el Organismo Canadiense para el Desarrollo Internacional, el banco invertirá, durante el decenio de 1980, recursos muchos mayores en la esfera de la cooperación técnica internacional y de los programas de capacitación.

Financiación de empresas pequeñas

V. S. Raghavan

Banco Mundial

Las empresas pequeñas existentes y las que están en formación se distinguen por sus numerosas contribuciones en los sectores del empleo y la producción, así como por los problemas logísticos que plantean. El desarrollo de las empresas pequeñas tiene diversas consecuencias sociales y económicas, pero las disparidades regionales y la necesidad de crear una nueva clase empresarial constituyen la preocupación principal. No obstante, pocos son los bancos de desarrollo (salvo los creados a propósito para ese fin) dispuestos a financiarlas.

El Banco de Desarrollo de Mauricio está llevando a cabo, entre otros, un programa destinado a esas empresas pequeñas, a las que el resto del sistema bancario no presta atención. Se trata de empresas dedicadas a sastrería, fabricación de prendas de vestir, mueblería, fabricación de zapatos, confecciones metálicas, joyería, pesca, cría de cerdos y aves de corral, imprenta y servicios conexos, a actividades del tipo de garajes, talleres de reparación y pequeñas construcciones. Característico de ellas es que el propietario sea, por necesidad, el trabajador principal, ayudado por otros miembros de la familia o unos pocos empleados (menos de cinco en el 90% de los casos). La inversión de capital supera raras veces las 25.000 rupias (unos 4.000 dólares). Por término medio, el monto de los préstamos concedidos por el Banco de Desarrollo de Mauricio (con un interés del 6,5% para los préstamos hasta 5.000 rupias, es decir, 2.500 dólares) es de unas 5.000 rupias, es decir, 830 dólares. Normalmente, esos préstamos abarcan el 80% aproximadamente (si bien en algunos casos, muy pocos, abarcan hasta el 95%) de los gastos para la adquisición de activo fijo, que en la mayoría de los casos son máquinas y herramientas o un simple cobertizo para el taller.

El programa de ayuda a esas empresas muy pequeñas se inició en 1966 y lo administra el Departamento de la Pequeña Industria. Hasta 1970, sólo se habían autorizado veinte préstamos. En 1971 se hizo cargo del plan el Banco de Desarrollo de Mauricio y, en el plazo de seis años, concedió fondos a más de 1.600 empresas. Todos los préstamos están garantizados por el gobierno; asimismo, éste reembolsa todos los gastos de carácter administrativo y jurídico ocasionados por el programa. Menos del 1% de la cartera estaba pendiente de reembolso y en, seis años, ni un centavo había pasado a deudas incobrables. Esto resulta especialmente impresionante, dado que los préstamos se conceden con un tipo de interés elevado y contienen un elemento de subvención, lo que no constituye precisamente un incentivo para el reembolso. Parece que «lo pequeño no es necesariamente arriesgado».

Los costos administrativos del programa de financiación del sector no estructurado en Mauricio ascendieron al 13% de la cartera, cantidad elevada en apariencia, pero perfectamente razonable, si se la compara con programas similares destinados al sector no estructurado en otros países. Con algunas excepciones, se podría decir que la cartera completa del Banco de Desarrollo de Mauricio se compone de empresas pequeñas. El costo administrativo de la cartera completa ascendió al 1,2%, cantidad con la que el Banco de Desarrollo de Mauricio podría perfectamente cargar, aun cuando el sector público no hubiera reembolsado los gastos de la financiación del sector no estructurado.

El Banco de Desarrollo Industrial de la India, que es la institución cumbre para la financiación a plazo fijo, utiliza intermediarios financieros, como sociedades financieras de los Estados, bancos de desarrollo regional y bancos comerciales para llegar hasta un gran número de empresas. Una parte importante de la ayuda del Banco de Desarrollo Industrial de la India al sector de las empresas pequeñas es la que presta mediante la refinanciación de los préstamos a plazo fijo concedidos por las instituciones de préstamo primarios. La cantidad mínima de préstamo para tener derecho a la refinanciación concedida por el Banco de Desarrollo Industrial de la India es de 10.000 rupias (aproximadamente 1.250 dólares) y el servicio abarcan el 100% del préstamo en el caso de cantidades que no superen las 500.000 rupias y el 80% en los demás casos. Las tasas de interés se fijan de modo que el prestador primario obtenga un margen del 3,5%. El Banco de Desarrollo Industrial de la India ha emitido normas generales relativas a los requisitos de selección. Para los préstamos inferiores a 500.000 rupias que cumplan los requisitos, el servicio es automático. Casi el 90% de los préstamos, desde el punto de vista del número de beneficiarios, y el 60%, desde el punto de vista del monto, se concede mediante ese procedimiento automático.

El Banco de Desarrollo Industrial de la India ha adoptado iniciativas para la creación de organizaciones de asesoramiento técnico en las regiones industrialmente retrasadas del país. El objetivo principal de dichas organizaciones es facilitar a las empresas pequeñas y medias un conjunto de servicios que van desde formulación de proyectos hasta servicios técnicos y de gestión para la construcción y puesta en marcha de empresas, pasando por la preparación de informes de viabilidad y formación de los empresarios. Hay diez organizaciones de asesoramiento técnico, fundadas en los últimos siete años. Si bien es demasiado pronto para juzgar si han tenido éxito, conviene señalar que hasta ahora han preparado más de 1.000 informes sobre proyectos, han facilitado servicios técnicos a unas 200 empresas y han identificado a unos mil nuevos empresarios que podrían emprender los proyectos por ellos estudiados.

Dado que los servicios financieros que necesita el sector de las empresas pequeñas son radicalmente distintos de los de las empresas grandes, sería útil que se encargara de esa tarea una organización especializada. Dicha organización podría ubicarse, en instituciones existentes, o en una institución especializada organizada para ese fin. Es fundamental crear una red de oficinas locales que pueda ponerse a disposición del mayor número de clientes del sector de las empresas pequeñas. En los países de gran extensión geográfica, los bancos comerciales y cooperativos con sus extensas redes de sucursales, pueden ser más adecuados para la financiación del sector de las empresas pequeñas que los bancos de desarrollo. Existen diversas razones para utilizar los bancos comerciales y cooperativos. Estos brindan servicios bancarios integrados que atienden a las necesidades de capital fijo y capital circulante del sector de las empresas pequeñas. Así se evita que los pequeños

clientes se vean en la necesidad de trabajar con más de una institución para sus exiguas necesidades. La utilización de instituciones locales, que conocen personalmente a los clientes, ocasiona una reducción gradual de costos de los préstamos a empresas pequeñas. Parece claro que la función de financiación de los bancos de desarrollo debe limitarse a la refinanciación y la supervisión.

Para conseguir una mayor objetividad en su programa de préstamos, podría ser oportuno separar las funciones bancarias y de promoción en dos organismos. Eso serviría para supervisar el sistema y requeriría también la creación de burocracias independientes, cuya colaboración mutua podría resultar más fácil para impulsar con éxito el sector de las empresas pequeñas.

Sea cual fuere la decisión respecto a la organización, es necesario simplificar los requisitos para la presentación de informes y solicitudes. Los pequeños talleres pueden preparar por lo común sus cuentas diarias, mientras que las instituciones de préstamo puedan encargarse de las cuentas de conjunto. Las empresas de mayor envergadura llevan una contabilidad, pero la preparación de informes no debería ocupar demasiado tiempo. Los requisitos relativos a autorizaciones y certificaciones deben reducirse al mínimo. De hecho, éstas rara vez afectan a la viabilidad de los préstamos, pero ocasionan muchos gastos y pérdida de tiempo a los empresarios.

Con frecuencia los empresarios más pequeños sufren discriminación, cuando se exigen garantías y avales, dadas la escasez de su activo y su carencia de amigos influyentes. La mayoría de las empresas pequeñas requieren poco capital fijo, pero considerable capital de explotación. La financiación de esas empresas, plantea muchos problemas a los bancos, pues resulta difícil encontrar avales apropiados. Por otro lado, algunas formas de financiación garantizada de pequeñas empresas, - como locación - compra. arrendamiento de equipo, o la financiación mediante descuento de cuentas por cobrar - constituyen medios fáciles de aliviar las necesidades de las empresas pequeñas. En muchos casos permiten prescindir de la entidad de préstamo y aceleran la corriente de fondos hacia el sector de las empresas pequeñas.

Con la simplificación de los requisitos de información y seguridad, cobrará aun mayor importancia la aplicación de un juicio subjetivo y prudente respecto a la fiabilidad de las empresas pequeñas deudoras. Mucho puede aprenderse de los mercados de crédito extraoficiales, cuyos agentes mantienen una relación estrecha y continua con sus clientes en el mercado. Para la supervisión puede ser apropiado utilizar a esos agentes, como corredores o intermediarios. Por ejemplo, los *shroffs* (banqueros) del sector no estructurado de India, han venido prestando, tradicionalmente, sus fondos a las empresas pequeñas y descontando sus letras de cambio en los bancos comerciales. Los bancos más pequeños, pero muy prósperos, de Filipinas están en manos de magnates locales equiparables a los banqueros del sector no estructurado de India, y pueden refinanciarse en el banco central.

La participación de un banco de desarrollo en la evolución del sector de las empresas pequeñas varía necesariamente según el país y el medio. En los casos, en que son insuficientes los servicios que requieren las pequeñas empresas, tales como locales de trabajo, servicios de extensión, arreglos comerciales y varios otros, el banco de desarrollo tendrá que encargarse de organizarlos. Incluso puede ser necesario que el organismo de financiación asuma provisionalmente esas funciones, y se convierta en financiador así como en promotor del proyecto.

Asistencia a pequeñas empresas: el concepto de proyecto integrado

Ernst Löschner

Secretario Ejecutivo de Österreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft

En los países en desarrollo, del 85 al 95% de todas las empresas se clasifican como pequeños, en términos de capital o empleo. Esta clasificación ya no sirve como base para determinar el apoyo operacional que se ha de brindar a una empresa.

Al considerar la pequeñez es importante tener en cuenta el libro de Fritz Schumacher *Small Is Beautiful*. Cuando apareció por primera vez, su autor fue ridiculizado por el mundo industrializado como un romántico social, y muchos países en desarrollo lo criticaron duramente por prescribir un remedio que perpetuaba el atraso. Schumacher provocó estas críticas al simplificar excesivamente y subestimar las dimensiones políticas de su mensaje. No obstante, enfocó correctamente las dimensiones políticas y sociales del desempleo masivo. Su mensaje fundamental nos interesa para la labor de los bancos de desarrollo. Se refiere a la selección de tecnología, la búsqueda de nuevas soluciones y el análisis de las mismas. Habla de la donación de recursos, el suministro de insumos, las técnicas administrativas, los efectos de vinculación, la comercialización y la financiación. A partir de diversas fuentes, lleva al concepto de proyecto integrado.

Pueden distinguirse tres tipos de proyectos integrados:

Sistemas de apoyo por industria determinada.

Sistemas regionales para pequeñas empresas dispersas.

Sistemas de apoyo a pequeñas empresas de servicios.

El sistema integrado por industria determinada es apropiado cuando existe un alto grado de concentración regional de muchas sociedades pequeñas y puede contarse con instituciones de apoyo por sectores. Generalmente, estas instituciones deben tratar con productores aislados que intentan llegar a los diferentes mercados. Para ello necesitan suministro de materias primas, medios de producción, y asistencia tecnológica o en materia de comercialización. A fin de hacer frente a estas necesidades, el sistema por industria determinada proporciona un medio de asistencia eficaz y de bajo costo, así como apoyo de infraestructura para ayudar a las pequeñas empresas a competir efectivamente y lograr una viabilidad a largo plazo.

En la India, por ejemplo, la industria del calzado (concentrada principalmente en Agra) satisface casi el 80% de la demanda de todo el subcontinente. Es de destacar que una abrumadora proporción de la producción procede de pequeñas empresas, que constituyen el núcleo económico de las *mohallas*, pequeñas unidades materiales y sociales de vida y

trabajo. La mayor parte de estas pequeñas empresas dependían de intermediarios, por lo que llevaban una existencia precaria y podían atender sólo a los mercados más cercanos. Carecían de capital, know-how y organización necesarios para mejorar el diseño, promover las ventas y aumentar la distribución; no podían hacer frente a las necesidades de materias primas, almacenamiento y transporte. Sin embargo, al establecerse instituciones de apoyo por industria determinada surgieron perspectivas favorables para estas industrias no estructuradas. Los objetivos eran la organización conjunta de servicios de apoyo integrados y la previsión de fondos para cubrir los gastos generales de un gran número de unidades de producción descentralizadas. La vinculación de las pequeñas empresas con mercados estables, disminuiría, por supuesto, los riesgos de crédito para los bancos.

Es más fácil organizar y administrar un sistema de apoyo por industria que un sistema de apoyo regional. Este último puede también resultar eficaz cuando la distancia entre los mercados o puntos de servicio dan lugar a economías de escala relativas a la adquisición de materias primas, puntos de recolección de productos acabados, almacenamiento, transporte y comercialización. Es fundamental para el éxito de este sistema que las organizaciones de apoyo cuenten con personal de extensión debidamente capacitado.

Desde el punto de vista conceptual y administrativo será más fácil planificar proyectos integrados si se logra combinar los sistemas de apoyo por industria y regional. Varios países organizan subcontratos con grandes empresas.

En la India, la industria del cuero ofrece otro ejemplo de un sistema de apoyo por industria. Existe un elevado grado de concentración regional y de especialización: más del 90% de todas las tareas de curtido y acabado se llevan a cabo en los Estados de Bengala Occidental y Tamil Nadu. Al tener acceso a los mercados internacionales, el aumento posible del valor agregado equivale al aumento de divisas que lograrían muchas pequeñas fábricas con gran densidad de mano de obra.

Las industrias de servicios, como comercio, transporte local y reparaciones, necesitan un tipo diferente de apoyo institucional. Casi todas ellas sirven a los mercados locales, precisan pocas materias primas y se benefician de una organización flexible y autónoma. Tiene importancia fundamental, en este caso, el acceso al capital de explotación y al crédito para inversión. Las cooperativas y asociaciones proporcionan ahorros a los consumidores, amplían la distribución de las ganancias y ofrecen la posibilidad de aumentar los servicios (por ejemplo, cooperativas de reparación de automóviles).

Un proyecto reciente del Banco Mundial, en Alto Volta, ofrece un interesante ejemplo de apoyo integrado a pequeñas empresas de servicios. Este proyecto otorga un papel clave al banco de desarrollo por lo que respecta a la vinculación entre la asistencia financiera y no financiera para equipo de construcción de carreteras y obras de ingeniería civil. El concepto de proyecto integrado funciona a tres niveles: como corolario de los proyectos en curso; para combinar la asistencia financiera con la asistencia técnica; y proporcionando acuerdos de subcontratación relativos a las carreteras de acceso.

En el contexto de los sistemas de apoyo integrado a las pequeñas empresas, es preciso mencionar dos puntos concernientes a los bancos de desarrollo y al crédito.

Hay quienes opinan que las pequeñas empresas ofrecen muchos riesgos en cuanto al crédito. Al compararse los bancos de desarrollo que asisten a las grandes y a las pequeñas empresas en los mismos países, se observó que las pequeñas empresas adolecían, relativamente, de mayores problemas de retraso del reembolso. Sin embargo, sería falso deducir que las pequeñas empresas ofrecen mayores riesgos de crédito. En efecto, se comprobó que los bancos de desarrollo que asisten a las pequeñas empresas tenían una capacidad de evaluación y supervisión inferior. Además, los datos comparativos sobre ingresos y rendimiento del capital social muestran que las pequeñas empresas tienden a obtener beneficios tan atractivos como los de las más grandes.

Por el contrario, se debe considerar el argumento de los mayores riesgos de crédito como un estímulo para introducir un sistema de garantía de crédito que fomentará el desarrollo de un componente crediticio¹. Si bien en algunos países, por ejemplo en Nigeria, este sistema aparentemente no ha obtenido éxito, en la mayoría de los casos la asistencia financiera a las pequeñas empresas, por parte de los bancos de desarrollo y los bancos comerciales, ha aumentado después de la introducción de un sistema de garantía del crédito.

El otro punto se refiere a las obligaciones sociales de los bancos de desarrollo. La asistencia a las pequeñas empresas se relaciona con la necesidad de ofrecer trabajo a los habitantes pobres de los países menos desarrollados. Este empleo, con frecuencia, tiene mala reputación y efectos colaterales negativos. Los trabajadores tal vez reciben salarios muy bajos y están expuestos a condiciones de trabajo insalubres, en que el ruido, el humo, la contaminación química y la protección insuficiente constituyen serios problemas.

Las empresas familiares, y aquellas que pertenecen al sector no estructurado, explotan en general a sus trabajadores con largas jornadas, salarios bajos y condiciones ambientales deficientes. Muchas pequeñas empresas proceden de la misma manera. Sostienen que, de otro modo, no podrían competir con las empresas medianas y grandes, que cuentan con instalaciones más modernas y de mayor densidad de capital. En la medida en que esto sea cierto, la alternativa sería entre condiciones deficientes de empleo y absoluto desempleo.

Las normas gubernamentales para proteger de abusos a los trabajadores, relativos a salario mínimo, seguridad y sanidad ambiental, con frecuencia no se aplican en las pequeñas empresas. Hay en juego problemas administrativos, políticos y económicos. Cabe preguntarse si los bancos de desarrollo deben ser más exigentes al establecer las condiciones para otorgar sus préstamos. A ellos no les incumbe una función policial, y prohibirles conceder préstamos a empresas que violan las normas legales puede ser contraproducente, habida cuenta de la función original del banco de desarrollo. No obstante, es evidente que no les beneficia la asociación con empresas, grandes o pequeñas, que transgreden las normas más elementales de sanidad, seguridad y trato de sus empleados. En general, el asunto debe dejarse a la discreción del banco de desarrollo. Sin embargo, el banco puede y debe adoptar en sus directrices y normas operacionales la norma de examinar críticamente las condiciones de trabajo que mantienen los prestatarios, y procurar mejorarlas en la medida de lo posible.

¹El componente crediticio puede ser más importante para el capital de explotación que para la financiación de la inversión. Un estudio del Banco Mundial, llevado a cabo en Colombia en 1974, señaló que el capital de explotación constituirá el 74% del costo del proyecto para las pequeñas empresas, frente al 18% para las medianas y grandes.

Al identificar los proyectos en el sector de pequeñas empresas y tratar de lograr la necesaria combinación de asistencia financiera y no financiera, es conveniente recordar los puntos siguientes:

a) *El efecto multiplicador.* Dado el gran número de pequeñas empresas que existen en los países en desarrollo, sería ingenuo esperar que sea posible prestar asistencia directa a más que una limitada proporción de ellas. Este es el mensaje de Schumacher. Sin embargo, el principal criterio para seleccionar proyectos de pequeñas empresas debe ser el potencial que encierran. Por consiguiente, los proyectos de pequeñas empresas deben relacionarse con entidades del mismo sector o con aquellas que tengan necesidades estrechamente conexas. Es fundamental, en los sistemas de apoyo regional, contar con una base de organización para llegar a las entidades dispersas. Un movimiento cooperativo puede ser muy útil, ya que proporcionará una base de organización que promueva la comunicación y facilite medios para encauzar la asistencia. Los costos generales se reparten entre varios y se reduce la carga administrativa de la asistencia técnica. Además, disminuirán los riesgos de crédito para los bancos;

b) *Iniciativa individual.* Al diseñar componentes de asistencia técnica para proyectos, es necesario un grado máximo de iniciativa individual. Aquí, la función del banco es verdaderamente la de promotor, sin que pueda hacer más que prestar asistencia. Este es, en realidad, un problema, y muchos programas de pequeñas empresas se están diseñando actualmente, de modo que obligan a los bancos a una mayor participación. Esto puede ser contraproducente. Al contrario es preciso estar seguro de que existe la iniciativa privada, antes de considerar la posibilidad de prestarle asistencia. Muchos proyectos con componentes cooperativos han fracasado debido a la falta de iniciativa suficiente de los pequeños empresarios;

c) *Responsabilidad financiera.* Es fundamental separar los diversos elementos de costos correspondientes a las diferentes formas de asistencia. Esto es importante no sólo para determinar el adecuado margen de interés que corresponderá a los bancos de desarrollo, sino de manera más general, para el logro y mantenimiento de la responsabilidad financiera y la clara conciencia de los costos.

No todos los bancos de desarrollo pueden y deben promover la asistencia a las pequeñas empresas; pero aquellos que contribuyan a satisfacer las necesidades de las mismas encontrarán muchas y satisfactorias oportunidades.

Financiación de industrias pequeñas en Filipinas

Rodolfo D. Manalo

Director del Departamento Fiduciario del Banco de Desarrollo de Filipinas

A partir de la segunda guerra mundial comenzó en Filipinas la financiación de las industrias pequeñas. En esa época no se realizaron esfuerzos conscientes para desarrollar las empresas pequeñas porque el sector no era reconocido. La Corporación Financiera de Rehabilitación, antecesora del Banco de Desarrollo de Filipinas, atendía las necesidades crediticias de la industria y la agricultura. Se estimaba más importante conceder préstamos a la agricultura, ya que Filipinas tenía fundamentalmente una economía agrícola. No obstante, alrededor de 1973 se concibió un plan nacional de industrialización. Las industrias pequeñas y medianas se consideraron más beneficiosas para la economía.

Al promover la campaña encaminada a fomentar las industrias pequeñas y medianas, el gobierno estimó que el sector de la financiación era decisivo. Las instituciones financieras eran reacias a participar en la financiación de las industrias pequeñas y medianas por los riesgos básicos y los gastos administrativos relativamente altos que entrañaba. Se estimó que era necesario conceder al sector bancario incentivos monetarios, como tasas de interés subvencionadas y facilidades liberales de redescuento, a fin de estimular la concesión de préstamos a las industrias pequeñas y medianas. Los bancos comerciales propendían a favorecer las inversiones de alto rendimiento y de escasos riesgos, lo que determinó la creación de un marco institucional para el fomento y desarrollo básico de las industrias pequeñas y medianas.

En 1974 se constituyó la Comisión para las Industrias Pequeñas y Medianas, encargada de reunir los recursos y servicios de los siguientes organismos que la integran:

- Ministerio de Industrias
- Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Comunitario
- Dirección Nacional de Economía y Desarrollo
- Ministerio de Agricultura
- Ministerio de Recursos Naturales
- Ministerio de Comercio
- Junta Nacional de Desarrollo Científico
- Banco Central de Filipinas
- Banco de Desarrollo de Filipinas
- Universidad del Instituto Filipino de la Pequeña Industria
- Consejo Nacional de Recursos Humanos y de la Juventud

Oficina de Industrias Pequeñas y Medianas

Estas funciones comprendían la prestación de asistencia en las esferas tecnológica, de capacitación, de financiación, y de comercialización.

Se requiere especialmente un programa de financiación que responda a las necesidades. En los seis años en que el Banco de Desarrollo de Filipinas ha intervenido en la financiación de empresas pequeñas se han revelado varias características materiales inherentes a las pequeñas empresas:

- a) Tienen poco acceso al crédito comercial porque muchas veces carecen de antecedentes bancarios;
- b) Tienen dificultades para reunir el capital social;
- c) Les falta experiencia adecuada en materia de proyectos;
- d) Pasan por un período crítico en su segundo y tercer año de actividad;
- e) Subestiman el riesgo de excederse en su presupuesto;
- f) Con frecuencia adolecen de insuficiencia de garantías

Se deben tener presentes todas esas características cuando se proyecte un programa de financiación que satisfaga las necesidades y aspiraciones de los empresarios de las industrias pequeñas. Los programas de concesión de préstamos del Banco de Desarrollo de Filipinas han considerado la mayor cantidad posible de problemas con que tropieza el desarrollo de la empresa pequeña. Por consiguiente, el programa de concesión de préstamos de dicho Banco comprende los siguientes rasgos:

a) *Financiación del capital de explotación.* Las necesidades de dicho capital deben abordarse en conjunto con todos los préstamos a las empresas pequeñas a fin de atender las exigencias máximas y mínimas en materia de capital de explotación. Se deben administrar con cautela los desembolsos con cargo a los préstamos, a fin de evitar la desviación de fondos que suele ocurrir en los proyectos de empresas pequeñas. Estos proyectos operan típicamente a base de autoempleo y pueden abarcar a la familia del empresario y sus finanzas personales. El Banco de Desarrollo de Filipinas ha considerado el establecimiento de líneas de crédito, en lugar de préstamos directos, para financiar las necesidades de capital de explotación de las empresas pequeñas. Se puede poner en duda el valor de suministrar financiación a corto o mediano plazo cuando ello corresponde a la competencia de los bancos comerciales. Por otra parte, cuando una empresa pequeña da en prenda sus bienes para garantizar el préstamo, de ordinario no le queda ninguna otra garantía aceptable con la cual caucionar préstamos de bancos comerciales;

b) *Financiación del capital social.* El problema del capital social constituye una enorme dificultad, y el Banco de Desarrollo de Filipinas no ha encontrado hasta ahora una solución. Al evaluar proyectos en los que el capital social plantea un problema, el banco ha solicitado a otras instituciones que participen en el proyecto. No obstante, el Banco estima que debería formarse una organización independiente que proporcionara capital de riesgo a las empresas pequeñas. Es importante señalar que, en el caso de algunas empresas pequeñas financiadas por el banco, que se encuentran en apuros y que recurren a éste para consolidar sus préstamos, el banco ha procurado, siempre que resultaba procedente, transformar parte de las deudas vencidas de la empresa, sobre todo las cuotas que no eran desembolsos corrientes (intereses y otros gastos) en capital social;

c) *Requisitos de garantía.* Los programas de concesión de préstamos del Banco de Desarrollo de Filipinas se han adaptado a fin de que, en casos

apropiados, los valores de los préstamos alcancen el 90% o incluso al 100% de los valores de mercado. Ello parece facilitar los requisitos de garantía de los préstamos del banco. Cuando se presentan al banco solicitudes de financiación para proyectos sumamente convenientes, pero que tropiezan con problemas de garantías el banco acude a veces al Fondo Filipino de Garantía y préstamo industrial a fin de que caucione la parte no garantizada de esos préstamos:

d) *Plazo para la tramitación del préstamo.* El actual sistema de concesión de préstamo del Banco de Desarrollo de Filipinas exige una evaluación completa del proyecto propuesto para su financiación, lo cual requiere tiempo para su tramitación. A fin de simplificar el asunto, el banco ha definido esferas prioritarias de inversión basadas en la viabilidad y la conveniencia económica. Los proyectos que pertenecen a industrias cuya conveniencia se ha comprobado previamente se evalúan para determinar su viabilidad. Ello reduce considerablemente el plazo de tramitación.

e) *Fondo para imprevistos.* El Banco de Desarrollo de Filipinas ha iniciado un programa para imprevistos, en virtud del cual se aprueban rápidamente préstamos cuando los costos son superiores a lo previsto hasta un máximo de 15%. El objetivo consiste en facilitar la ejecución del proyecto. En consecuencia, los préstamos para imprevistos se aprueban en el momento en que los préstamos iniciales se remiten a los encargados de adoptar la decisión definitiva. El departamento de ejecución determina si esos préstamos son adecuados y deben entregarse.

Desde 1973, el programa de financiación del Banco de Desarrollo de Filipinas ha correspondido a las necesidades del sector de la pequeña y mediana industria. Hasta la fecha, el banco, con su red de 40 sucursales, 10 filiales y 8 organismos, ha financiado con fondos procedentes del Banco Mundial, más de 5.000 proyectos por un valor de más de 80 millones de dólares. Además, el banco presta servicios de asesoramiento por conducto de su programa de supervisión de proyectos, a las industrias pequeñas y medianas que financia. De vez en cuando se realizan auditorías de gestión, inspecciones de proyectos y seminarios de capacitación en materia de gestión en beneficio de los empresarios pequeños.

En los primeros años, la viabilidad de un proyecto se consideraba suficiente para garantizar su éxito. Seis años de experiencia y más de 80 millones de dólares prestados demostraron al Banco de Desarrollo de Filipinas que, fuera de un análisis de la viabilidad del proyecto, tiene gran importancia la gestión por parte del patrocinador del proyecto. El 90% de los proyectos apoyados por el banco que se encuentran en peligro de fracasar tropiezan con problemas de gestión. Ello se debe fundamentalmente al hecho de que, en una pequeña empresa, el propio empresario dirige todos los aspectos del negocio.

Los proyectos de empresas, pequeñas y medianas asistidos por el Banco de Desarrollo de Filipinas, se observan estrechamente de conformidad con el programa de crédito supervisado. Las solicitudes de financiación o reestructuración adicionales se estudian cuidadosamente. Se identifican las deficiencias y se imponen determinadas condiciones de recurrir al asesoramiento de expertos en los sectores críticos de la gestión de proyectos. En consonancia con ese criterio, se facilitan gratuitamente manuales de contabilidad y folletos sobre gestión a fin de prestar asistencia a las industrias pequeñas y medianas.

Los nuevos proyectos que procuran obtener la financiación del Banco de Desarrollo de Filipinas se evalúan desde el punto de vista tanto de la viabilidad del proyecto como de la capacidad de gestión, haciéndose cada vez más

hincapié en esta última. No obstante, la evaluación del solicitante no se limita a su conocimiento aparente de las operaciones comerciales, sino que incluye una valoración de su solvencia, su actuación anterior, su formación y su experiencia. Del mismo modo, la evaluación de los proyectos de expansión incluye una amplia revisión del desempeño anterior.

Resumen de las deliberaciones

Un experto en actividades bancarias de desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) expresó que, en el próximo decenio, los aspectos sociales tendrían mayor importancia que el aumento del PNB. Opinó que el desarrollo de las empresas pequeñas era fundamental tanto para los países en desarrollo como para los países industrializados, para que hubiera contribuciones de importancia al bienestar del pueblo. Estimó que el ofrecimiento de financiación era un concepto demasiado estrecho. Igual trascendencia tenía el asesoramiento, las actividades de promoción y los servicios de consultoría.

Se examinó la necesidad del desarrollo agrícola intensivo y de la expansión simultánea de las empresas agrícolas pequeñas, en vista de las tasas de crecimiento demográfico previstas. La perspectiva de una explosión demográfica y el costo relativamente bajo de las inversiones para crear oportunidades de trabajo en las industrias pequeñas confirmaban la idea de facilitar más financiación pública a las industrias pequeñas de todos los sectores.

Se planteó el problema de determinar en qué medida era necesario subvencionar los tipos de interés o la infraestructura. El representante del Banco Mundial hizo hincapié en que los incentivos para tasas de interés diferenciales, las adquisiciones especiales, los incentivos fiscales, etc., podrían muchas veces dar lugar a tipos ineficientes de producción. Cada proyecto industrial tendría que evaluarse en función de los aspectos económicos de la producción en pequeña escala.

Un representante de un banco de desarrollo latinoamericano destacó que se requerían mayores esfuerzos para financiar industrias pequeñas en las zonas metropolitanas, que permitirían también encontrar trabajo a las masas urbanas desempleadas.

Un representante de un banco de desarrollo del África occidental dijo que ninguno de los países africanos estaba aún en una fase de desarrollo que pudiera calificarse de predominantemente industrial. A su juicio, se necesitaban soluciones más amplias para la financiación de industrias pequeñas, que consideraran todo el entorno económico y la frecuencia de cambio nacionales importantes.

Un representante del Fondo de Desarrollo Económico de la Comunidad Económica Europea señaló que, de conformidad con la Convención de Lomé, existían dos métodos para promover las industrias pequeñas. El primero consistía en subvencionar la asistencia técnica, la capacitación, el asesoramiento, la creación de instituciones, etc.; el segundo, en facilitar financiación directa a la industria pequeña mediante préstamos, subvenciones o líneas de crédito. Se planteó el problema de determinar, sobre todo con respecto a la capacidad de los bancos de desarrollo de África, en qué medida podían utilizar, administrar y reembolsar esos fondos. Un participante dijo que

una probable solución Podría ser la de crear organismos especializados para promover las industrias pequeñas, o bien que los gobiernos realizaran esfuerzos políticos conjuntos a fin de centralizar, posiblemente por conducto del Banco Africano de Desarrollo, la concesión de préstamos a las industrias pequeñas.

GRUPO 4—SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO DE PROYECTOS

I. Simba

Banco Africano de Desarrollo

Para el Banco Africano de Desarrollo ha resultado difícil determinar que oficina debería encargarse de la supervisión de proyectos. Hay quienes piensan que esto debería ser responsabilidad de los departamentos operacionales o de aquellos que tienen que ver con la evaluación de proyectos industriales. En cambio, algunos gerentes de banco estiman que los funcionarios encargados de la evaluación de proyectos no deberían asumir también el seguimiento de los mismos, ya que, tal vez, no estarían en condiciones de identificar sus propios errores.

Otros piensan que el seguimiento de los proyectos corresponde a los que se encargaron de la financiación, o sea, en muchos casos, los departamentos de financiación. Algunas IFD designan directores miembros del consejo de administración de las empresas que han financiado, con la esperanza de que puedan seguir de cerca lo que ahí ocurre. Una estrecha vinculación entre la empresa y los representantes del banco en la gestión, o con los órganos supervisores de la IFD, debería permitir la identificación de los problemas antes de que realmente se presenten. Mucho dependerá de la experiencia de las respectivas IFD.

Supervisión y seguimiento de proyectos

D. P. Gupta

Gerente General del Banco de Desarrollo de Mauricio

La supervisión de proyectos significa mucho más que el seguimiento convencional; supone la búsqueda de cualquier síntoma de peligro inminente para las inversiones, los créditos o los préstamos industriales. Para una IFD local no es fácil organizar sistemas de supervisión eficaces. La falta de personal experimentado y de conocimiento acumulado en técnicas de financiación industrial plantea problemas graves. La falta de experiencia es el tropiezo principal; es posible aplicar temporalmente nuevos métodos de financiación, pero se requiere experiencia, y esta debe obtenerse a lo largo de la vida del proyecto. Imaginémos la situación siguiente: una empresa **holding** extranjera se propone ejecutar un proyecto industrial en el país A a fin de apoyar a su filial en otro país B, o en otros dos países, uno que proporcionará materias primas y otro que representará la comercialización. Si algo va mal con una de las filiales extranjeras y es preciso cerrarla, la inversión en el país A queda gravemente en peligro, aun cuando ese país tenga la propiedad del capital en proporción mayoritaria o considerable.

Tales tropiezos se harán típicos durante el decenio de 1980, debido a la creciente internacionalización de los negocios industriales y bancarios. La inexperiencia y la negligencia en la supervisión internacional hacen necesaria una estrecha cooperación de parte de las instituciones de financiación del desarrollo industrial y del sistema bancario comercial. Asimismo, se necesita una mejor comprensión de los sistemas jurídicos. A veces, una ley impide adoptar medidas, aún cuando se trate de modificar la gerencia local. Se trata, pues, de saber cómo puede organizarse un sistema eficaz de supervisión internacional.

Control y seguimiento de proyectos en los bancos de desarrollo

L. Báez

Director General de la Corporación Financiera Nacional, Ecuador

Para facilitar la comprensión de los métodos y criterios prácticos de supervisión y seguimiento de proyectos, es importante exponer la índole de los bancos de desarrollo. En lo fundamental, los bancos de desarrollo industrial difieren de los tradicionales en los aspectos siguientes:

a) Su objetivo principal es fomentar el progreso social y económico de una región, país o grupo de países, facilitando recursos financieros;

b) Las decisiones relativas a los créditos tienen en cuenta las garantías ofrecidas, los rendimientos financieros que se pueden ofrecer al cliente y las repercusiones sociales de las mejoras en la situación del empleo, mediante la utilización de materias primas nacionales, la consolidación de la balanza de pagos, etc.

En vista de la falta de recursos financieros, la escasez de ahorro interno y las enormes necesidades colectivas de los países en desarrollo, el control de los proyectos es fundamental para los bancos de desarrollo. Al examinar los controles, deben tenerse presentes los siguientes objetivos:

a) Los fondos prestados deben ser en realidad una inversión en las actividades especificadas en el proyecto y aprobadas por el organismo que concede el préstamo con el fin de beneficiar al país;

b) La Recuperación de los préstamos para continuar realizando actividades encaminadas al fomento del desarrollo;

c) El Acopio de datos y experiencia para sacar conclusiones que ayuden al éxito de futuras decisiones.

Experiencia de la Corporación Financiera Nacional

Estructura orgánica y funcional

La Corporación Financiera Nacional (CFN), creada en 1964, financia el crecimiento de la industria manufacturera ecuatoriana y la exportación de productos que el país no vendía anteriormente en los mercados exteriores.

Del seguimiento y control de los proyectos se encargan diversos departamentos administrativos. La supervisión es su misión específica, y otros departamentos colaboran para llevarla a cabo.

Participan altas dependencias de gestión así como del Departamento de Control de Préstamos e Inversiones. Intervienen también para garantizar que

los proyectos financiados cumplan sus fines específicos. De las actividades complementarias se encargan los siguientes servicios: el departamento de empresas, que analiza la gestión y aun interviene en ella; de las empresas en que la CFN participa en calidad de accionista, el departamento de investigaciones económicas, que realiza la evaluación **a posteriori**; y el departamento de contabilidad, que presenta informes sobre la cartera de préstamos y reembolsos.

Personal

Se dispone de personal adiestrado y con formación de diversos tipos. Por ejemplo, el departamento de control de préstamos e inversiones se compone de 16 miembros especializados en materias tales como la ingeniería mecánica y civil, economía y gestión, además de las técnicas de control específicas.

Archivos

Para atender a los numerosos clientes, el Departamento de Control de Préstamos e Inversiones lleva archivos con el fin de disponer de una idea objetiva y actualizada de cada organización. Dichos archivos comprenden préstamos, planes de trabajo, las pólizas de seguro de crédito, capital social de los accionistas, endosos y contragarantías y estados financieros. La información se sistematiza mediante elaboración electrónica de datos.

Principios para el control de cada proyecto

Los métodos de evaluación de los proyectos industriales suelen ser los que siguen todos los organismos de financiación del desarrollo, adaptados a las condiciones especiales del país de que se trate.

El informe de evaluación recoge actividades tales como producción, insumo, fuerza de trabajo, ventas, estados **pro forma**, tasas de solvencia y capacidad de pago, etc. También hace recomendaciones sobre la ejecución del proyecto y las expectativas de beneficios.

El acuerdo de aprobación especifica, las cláusulas contractuales y las condiciones que deben cumplir los beneficiarios del préstamo. Para que adquiera carácter obligatorio es necesaria la aceptación en regla del prestatario. Una vez que se han acordado las condiciones de operación, el Departamento de Control de Préstamos e Inversiones verifica los requisitos previos al desembolso, el estado de ejecución del proyecto, la iniciación de las actividades, el depósito de la prenda de garantía industrial y el seguimiento durante el periodo de reembolso.

Gestión de los sistemas de control

Durante los últimos años se han hecho 279 visitas a empresas que trabajan con la CFN en la promoción, la ejecución o las fases de operación de los proyectos. Como resultado se prepararon 801 informes sobre control de las garantías de seguridad, iniciación de la producción, cumplimiento de las obligaciones contractuales y estado de cartera de la institución. Se trataba de examinar problemas existentes, determinar el logro de los objetivos y recomendar medidas para orientar el desarrollo de las empresas.

Se hicieron visitas especiales, de acuerdo con la decisión de los directores de CFN, para supervisar empresas que mostrasen dificultades financieras en los informes de contabilidad presentados cada seis meses.

A lo largo de 1978, los representantes de la CFN intervinieron en los consejos de administración de 29 empresas en que la CFN tenía acciones y contribuyeron a la solución de problemas surgidos en el desarrollo de las actividades industriales. A fin de contar con información fiable y actualizada, se pidió a las empresas prestatarias que presentaran informes periódicos, con arreglo a los sistemas de control.

Para llevar un control adecuado de las empresas prestatarias, se recogió información de otras fuentes y se cotejó con los datos facilitados por los clientes. Participaron el Banco Central, el Ministerio de Industria, Comercio e Integración así como dependencias administrativas de la CFN.

Todos los meses el Departamento de Control de Préstamos e Inversiones analiza las carteras corrientes y pendientes de pago, estudia los casos de empresas que muestran problemas para cumplir sus obligaciones, y hace propuestas sobre los objetivos de los estudios de evaluación, para proteger los intereses de los inversionistas y de la CFN.

Sistemas de evaluación a posteriori de los proyectos financiados

Todas las actividades programadas deben evaluarse posteriormente para determinar sus resultados definitivos. De acuerdo con la experiencia ecuatoriana, la cuestión debe examinarse desde dos puntos de vista:

a) Una evaluación final sobre la utilización de recursos propios. Cuando los proyectos se financian directamente con fondos institucionales, la evaluación **a posteriori** se concentra en el período de reembolso. De los 837 informes presentados durante el período 1972-1978, los indicadores más importantes obtenidos fueron: cambios en las inversiones programadas, evolución de la propiedad, grado de cumplimiento de las obligaciones contractuales y características administrativas de las empresas. Se envían recomendaciones a los prestatarios para que perfeccionen sus métodos de gestión, financiación, comercialización, administración de personal y producción, sea por sus propios esfuerzos o por medio de organismos de consultoría especializados.

b) Evaluación del resultado de la utilización de recursos externos. Para determinar el efecto de la utilización del crédito externo en el Ecuador, se emprendió una evaluación **a posteriori** del programa y de los diversos proyectos. Se consideraron de particular importancia aspectos tales como inversiones totales hechas en el país, distribución de la inversión entre activos fijos y el capital de explotación, sus repercusiones sobre la situación de balanza de pagos y aumento de la demanda interna debido a la adquisición de bienes y servicios nacionales.

La Corporación está estudiando la posibilidad de adoptar nuevos métodos de control y evaluación **a posteriori** a fin de conferir mayor eficacia a sus normas de actuación financiera para el desarrollo industrial del país. De la mayor importancia será un manual para la supervisión y seguimiento de los proyectos y la preparación de un informe inmediatamente después de la recuperación total del préstamo.

Sugerencias generales para la banca de desarrollo

A partir de la experiencia de la CFN, se pueden enunciar algunas opiniones generales sobre los problemas específicos de control. Cuando se organiza un banco de desarrollo, es necesario establecer un control fiable de las actividades de negocios en que participa el cliente. Eso requiere contar con los elementos adecuados para llevar a cabo el control, la coordinación de esfuerzos y el análisis y la solución sin tardanza de las dificultades encontradas. Desde un punto de vista orgánico, deben indicarse los siguientes aspectos:

a) Es necesario un número apropiado de departamentos administrativos jerarquizados para llevar a cabo el control. La estructura de dichos departamentos debe ajustarse a las diferentes políticas financieras de los diversos organismos participantes. Las decisiones deben ajustarse también a la jerarquía institucional y ser viables dentro de ésta. Es necesario un marco de políticas generales sobre préstamos, normas financieras y manuales apropiados de operación;

b) Hace falta crear un equipo multidisciplinario eficaz dentro del departamento de control. Deben participar los departamentos de contabilidad, gestión superior y control en representación de los sectores de obras civiles, comercialización y producción.

c) Se deben enunciar principios para el control de los programas de construcción y financiación, inclusive la capacitación continua en el trabajo;

d) Asistencia prestada por departamentos de control complementarios, como el departamento jurídico para análisis de préstamos, un departamento de investigaciones económicas para la formulación de políticas y un departamento de elaboración de datos para la sistematización de la información.

Se deben adoptar medidas concretas para reunir información por otros medios. Es fundamental recibir suficiente información para determinar si los fondos están utilizándose o no de modo adecuado. Por lo general, no se puede confiar en que el cliente facilite esa clase de información; por lo cual pueden resultar útiles las siguientes sugerencias:

a) El contrato del préstamo debe especificar todas las condiciones importantes de acuerdo con las cuales han de realizarse las operaciones así como la obligación de presentar periódicamente estados financieros e informes sobre la marcha de las actividades;

b) Se deben llevar archivos para garantizar el control y comunicar la información exigida por el contrato;

c) Deben hacerse visitas periódicas para evaluar la marcha del proyecto;

d) Se debe participar en el consejo de administración del proyecto;

e) Deben hacerse recomendaciones, en los casos necesarios, sobre la utilización de los asesores;

f) Deben crearse sistemas de contabilidad y auditoría, manuales de procedimientos, sistemas de información sobre gestión y métodos de control administrativo para lograr la mayor eficacia en beneficio del inversionista, del organismo que concede el crédito y del país.

La experiencia de la CFN con casi mil empresas privadas, públicas y mixtas revela que la excesiva intervención en las dificultades y decisiones

administrativas de los clientes provoca ineficacia y el riesgo de que se pierdan recursos escasos. Es importante, pues, estudiar con detenimiento las razones para una intervención y convertir las ocasiones en que sea necesario intervenir en períodos de cooperación.

Supervisión y seguimiento de proyectos

M. R. B. Punja

Director Ejecutivo del Banco de Desarrollo Industrial de la India

La experiencia obtenida en materia de bancos de desarrollo durante los últimos 25 años refuerza la opinión de que ningún banco de este tipo puede actuar de manera eficaz sin contar con una estructura adecuada para el efectivo seguimiento de los proyectos a que presta asistencia. Debido a los problemas de la industrialización y al hecho de que gran número de proyectos ya revelan signos de fracaso, la función de seguimiento se ha convertido en una actividad fundamental de los bancos de desarrollo.

Con el correr del tiempo, los bancos de desarrollo han dejado de ser simples proveedores de crédito a plazo para convertirse en instrumentos para el logro de una rápida industrialización y para la eliminación de los desequilibrios regionales. Anteriormente, se hacía hincapié en el nivel económico del patrocinante, hoy, en cambio, se otorga especial atención a la viabilidad del proyecto, considerándose al patrocinante como el empresario y director del mismo. Antes, se recurría especialmente al proceso ejecutivo en caso de falta de pago, mientras que en la actualidad la atención se concentra en la evolución del proyecto, la solución de problemas y la rehabilitación.

El concepto de «seguimiento» ha cambiado mucho durante los últimos años. Esto se debe principalmente a la extensión de los objetivos de los bancos. Antes, se limitaban a la inspección y comprobación de activos. «Seguimiento» ha llegado a significar vigilancia y reevaluación constante de las actividades de gestión. Este proceso de vigilancia y ayuda efectiva asume la forma de un esfuerzo para asegurar el éxito de la ejecución del proyecto.

Por lo que concierne a la financiación de proyectos, los bancos de desarrollo se han convertido en los principales copartícipes de los proyectos que asisten, debido a la gran contribución que les brindan, que puede superar el 85% de los costos. Esta contribución puede ser aún mayor si se exceden los costos previstos del proyecto, lo que sucede con frecuencia en las actuales condiciones inflacionarias.

Es necesario que los bancos de desarrollo despierten la confianza de las empresas y de sus directores, asegurándoles que están interesados en la estabilidad y prosperidad de las mismas, ya que les brindarán apoyo financiero cuando se enfrenten a situaciones difíciles. La relación de confianza y comprensión entre los bancos de desarrollo y sus clientes tiene un valor incalculable. La confianza fomenta la cooperación, que permite, a su vez, la comunicación de las informaciones fundamentales.

En la India, los bancos de desarrollo recomiendan que los consejos de administración de las empresas que asisten sean integrados por personas con experiencia en materia industrial, financiera y comercial. Generalmente, los

bancos de desarrollo designan sus candidatos o delegados ante los consejos de administración de las empresas, desde la constitución de las mismas. Se espera que los directores designados aseguren la aplicación de sanos principios de práctica comercial, teniendo siempre en cuenta el interés de los bancos de desarrollo y de los accionistas, y procurando que todas las actividades se mantengan en el marco de las políticas estatales. Es probable, además, que el director designado participe en un comité de administración en el que los directores ejecutivos superiores y los demás directores examinen los asuntos más importantes de la empresa.

Es preciso establecer una estructura orgánica básica para la ejecución del proyecto, que se encargue de brindar asesoramiento profesional en los aspectos técnicos, financieros, comerciales y administrativos antes del desembolso de la asistencia.

En algunos casos, el banco designa consultores a fin de que informen sobre las actividades de ejecución de los proyectos. Además, si es necesario se nombran auditores. Con la información adicional obtenida, los bancos de desarrollo podrán emprender una vigilancia intensa de proyectos, seleccionando para ello aquellos de costo elevado o cuyos patrocinadores carecen de experiencia.

En algunos países, como la India, sucede algunas veces que los bancos de desarrollo, contra los dictados de la prudencia, deben servir a patrocinadores que tienen antecedentes penales. En tales circunstancias, ha de adoptarse una actitud cautelosa pero no cerrada a la esperanza, y recurrir a una actividad de vigilancia mucho más rigurosa.

Los clientes infractores han de considerarse como una categoría separada y tratarse de manera adecuada. Debe recordarse que no representan a la mayoría de los clientes.

La falta de la información necesaria puede sustituirse, en cierto modo, de la manera siguiente:

a) El personal de gestión y profesional de los bancos de desarrollo debe adoptar una actitud de ayuda, de cooperación y de búsqueda de solución de los problemas;

b) Han de organizarse sistemas de información de modo que sean útiles a la gestión del proyecto;

c) El personal de gestión y profesional de los bancos de desarrollo ha de preocuparse por su reputación. Han de estar en condiciones de influir en instituciones análogas, en el gobierno y en otros organismos, y contribuir a resolver los problemas de los proyectos;

d) El banco de desarrollo debe procurar especialmente establecer relaciones de comunicación a todos los niveles.

En las relaciones entre el banco de desarrollo y la empresa cliente, debe predominar un espíritu de confianza recíproca, comprensión y estima de los respectivos puntos de vista.

La eficacia del sistema de vigilancia dependerá de factores tales como eficacia de las actividades de seguimiento, dimensión de las cooperaciones, tipo de industrias y sectores económicos que reciben financiación, ámbito geográfico y recursos financieros y de mano de obra disponibles. Por lo demás, los objetivos del seguimiento parecen ser los mismos para todos los bancos de desarrollo. Aunque imponga muchos costos de tiempo y de dinero, el establecimiento de un departamento de seguimiento eficaz constituye una inversión a largo plazo.

Cabe preguntar si el banco de desarrollo debe ayudar a las empresas que asiste a resolver sus problemas. Enseguida, y lo que es más importante, hay que decidir en qué medida se justifica que el banco de desarrollo intervenga en la gestión de las empresas que asiste. Su participación ¿debe llegar a ser intervención? Ambas cuestiones se relacionan entre sí. La decisión de prestar asistencia en la fase de ejecución del proyecto o durante la gestión operativa depende, en definitiva, del propio interés bien entendido del banco de desarrollo. La evolución del funcionamiento de los bancos de desarrollo ha afectado a la flexibilidad de sus operaciones en los siguientes campos: calidad de los empresarios, situación en el mercado competitivo, problemas de suministro de equipo básico, bienes intermedios y materias primas, estrangulamiento en el transporte, cumplimiento de políticas oficiales sobre importación, exportación, tributación, precios y crédito. Por consiguiente, el banco de desarrollo ha de prestar mucha atención al flujo de beneficios adicionales, no previstos, del proyecto, velar por la rápida ejecución del mismo y su rendimiento ulterior eficaz y provechoso, a fin de recuperar su inversión. Estas actitudes podrían denominarse «el propio interés bien entendido» del banco de desarrollo.

Es preciso distinguir aquellas situaciones en las que el banco de desarrollo simplemente se interesa por la gestión de la empresa, de aquellas en las que participa activamente. Si bien un banco de desarrollo puede interesarse legítimamente, su participación activa no debe constituir la regla general.

Según la experiencia de la India, la gestión de las empresas que reciben asistencia pueden clasificarse del modo siguiente: dignas de confianza, ineficaces, infractoras.

La primera categoría no exige ninguna intervención en sus asuntos. En el caso de una administración ineficaz, la intervención del banco de desarrollo en su gestión será aceptable, siempre que éste haya establecido su credibilidad. Solamente una dirección infractora puede interpretar el interés del banco de desarrollo como una interferencia. Pero tales casos son pocos. Por consiguiente, se justifica que el banco de desarrollo trate de corregir las infracciones.

Es probable que durante el decenio de 1980, los bancos de desarrollo tengan oportunidad de aumentar su participación. Es preciso resolver los problemas de gestión, y las actividades de seguimiento han de llevarse a cabo teniendo en cuenta que cada problema y cada empresa deben considerarse en el contexto general de las operaciones del banco de desarrollo.

Resumen de las deliberaciones

Al examinarse las relaciones entre evaluación y seguimiento, cierto número de representantes mencionaron que sus bancos habían encontrado necesario combinar ambas funciones. El representante del Caribbean Development Bank explicó que en su organización se había comprobado que los funcionarios de proyectos estaban más interesados en la evaluación que en el seguimiento, por considerar que aquélla era una actividad más prestigiosa. Por lo tanto, el Banco decidió asignar ambas funciones a los funcionarios de proyectos y colocar a un funcionario de categoría superior a cargo tanto de la evaluación como del seguimiento. El Banco parecía estar convencido de que sería erróneo separar la evaluación de la supervisión, pero no consideraba que la combinación de las funciones constituyese una solución ideal.

El representante del Banco de Inversión de Bélgica mencionó la experiencia favorable que su institución había tenido con la combinación de funciones. Sugirió que las IFD compartiesen sus diversas experiencias a este respecto. Se estimó que ocasionalmente se necesitaban consultores externos para que llevasen a cabo las funciones combinadas.

Varios otros representantes dijeron que, de acuerdo con sus experiencias, era absolutamente necesario separar la evaluación de la supervisión dentro de la organización. Se indicó que se había comprobado que los equipos de supervisión que no habían participado en el proceso de evaluación eran más críticos. Sin embargo, se manifestó que hacía falta un tipo de capacitación diferente para los funcionarios de supervisión. Estos debían ser capaces de decidir exactamente cuáles eran las necesidades de información y de analizar el ambiente en que estaba funcionando el proyecto.

Un representante de Malí expuso que su banco había decidido, tres años antes, separar las funciones de evaluación y de seguimiento dentro de la organización. Hasta el momento, los resultados habían sido excelentes. A pesar de la separación, los equipos de evaluación y de supervisión tenían que cooperar entre sí.

El representante de Marruecos se refirió a la decisión de su banco de separar las funciones. Su institución había comprobado que, en muchos casos, los funcionarios de supervisión no eran de calibre bastante elevado. Se indicó una dificultad adicional: la insuficiencia de las corrientes de información y retroalimentación sobre los progresos de los proyectos entre los funcionarios de evaluación y el departamento de supervisión.

El representante de un banco de desarrollo, que estimaba que no era necesario separar las funciones de evaluación y supervisión, sostuvo que los proyectos fracasaban a menudo debido a la imposibilidad de prever correctamente los hechos. Estimó que el proceso de evaluación podía mejorarse considerablemente mediante la experiencia adquirida con el seguimiento. Para terminar, expuso que para las IFD era más importante obtener experiencia que preocuparse excesivamente de la imparcialidad.

Un representante de la República Unida del Camerún citó dos problemas con que se enfrentaba su banco en el seguimiento. Uno tenía que ver con problemas técnicos el otro con problemas de gestión. Debido a la plantilla reducida, la institución había tenido que recurrir a la contratación de consultores independientes cuando se suscitaban dificultades técnicas. Los problemas de gestión con que se tropezaba más frecuentemente se daban en las esferas de gestión financiera, contabilidad y formación de presupuestos. Por consiguiente, el banco decidió crear una división de asistencia especial que se especializara en esas esferas. Hasta el momento había logrado resultados favorables.

Al terminar la reunión, un representante de la OPEP se manifestó de acuerdo con los miembros del Grupo que pensaban que las IFD no debían, por regla general, intervenir en la gestión misma de las empresas.

Se sugirió, asimismo, que las organizaciones internacionales examinaran el problema de la evaluación y seguimiento de proyectos y ofrecieran seminarios de capacitación sobre esta materia.

GRUPO 5 – AUTOEVALUACIÓN OPERACIONAL E INSTITUCIONAL

Autoevaluación institucional de los bancos de desarrollo en ambientes cambiantes

T. Y. Hahm

Primer vicepresidente de Korea Development Finance Corporation

Muchos bancos de desarrollo (BD) desempeñan con éxito sus funciones en el desarrollo de una economía nacional. Sin embargo, cabe señalar que algunos BD no logran desempeñar sus funciones y permanecen inactivos.

Es más corriente observar la debilitación de la función de un BD durante el periodo de transición hacia una economía industrializada más que en las primeras etapas de industrialización. En general, el estancamiento se produce cuando un BD no logra adaptarse positivamente a los rápidos cambios económicos y sociales que se producen en el ambiente en el que opera. Sin embargo, los BD sanos logran efectuar esos ajustes y continúan desempeñando importantes funciones en la economía.

Es útil examinar los ambientes y prioridades de las etapas de industrialización:

<i>Etapa</i>	<i>Ambiente</i>	<i>Prioridades</i>
Inicial	Recursos financieros limitados Movilización insuficiente del ahorro interno Falta de capacidad empresarial Personal de gestión sin experiencia Tasa de desempleo elevada con abundante mano de obra no calificada Estadísticas económicas limitadas	Atracción de capital extranjero Identificación y promoción de proyectos Asistencia administrativa y técnica Creación de oportunidades de empleo Organización por parte del BD de su propia estructura

<i>Etapa</i>	<i>Ambiente</i>	<i>Prioridades</i>
Semi-industrializada	Mayor movilización del ahorro interno Pocas oportunidades de efectuar nuevos negocios Fuerte competencia	Introducción de nuevos métodos financieros Movilización del ahorro interno Promoción de nuevas industrias
	Mayores problemas laborales	Consultoría en administración de empresas Investigación industrial activa
Plenamente industrializada	Exceso de ahorro respecto a la demanda Desarrollo tecnológico	Cooperación económica con el extranjero Intensificación de la estructura industrial
	Producción activa de bienes de capital	Apoyo a industrias con orientación pública, tales como las del control de la contaminación
	Aparición de problemas de contaminación Enfasis en el bienestar social	

Mucho depende del ambiente específico en el que opera el BD. Sin embargo, lo anterior puede ayudar a explicar lo que se espera de un banco de desarrollo en una etapa determinada del desarrollo económico y social.

Es poco probable que un BD que opera en la etapa inicial de industrialización pueda conseguir en el mercado interno una gran parte de los fondos de inversión necesarios. Asimismo, es poco probable que pueda promover industrias de alta tecnología. Las inversiones en industrias de control de la contaminación pueden ser también muy costosas en esta etapa.

Sin embargo, los BD que dependen del capital extranjero mientras que el mercado interno les permita la movilización de fondos, experimentarán rápidamente un déficit de los recursos disponibles y una disminución de sus actividades comerciales. El futuro del propio banco de desarrollo y su habilidad para competir dependen totalmente de su comprensión de los cambios que tienen lugar en el ambiente y de su capacidad para evaluar sus circunstancias institucionales.

La autoevaluación de los BD debe tener aspectos institucionales y operacionales. Al evaluar el aspecto institucional, un BD debe tener en cuenta los siguientes factores económicos y sociales:

- Cambios en la estructura industrial
- Cambios en la distribución de las industrias de mucha intensidad de mano de obra, de mucha intensidad de capital y de alta tecnología
- Variaciones de las tasas de interés, la inflación y la proporción del ahorro
- Estructura del mercado financiero y de la capacidad para la recaudación de fondos

La comprensión de los cambios en las estructuras industriales permitirá a un BD promover proyectos en el sector industrial principal y le proporcionará una base para contribuir a la estructura industrial de la economía nacional.

La industrialización requiere un paso gradual de la inversión en industrias de gran intensidad de mano de obra a la inversión en industrias de mayor intensidad de capital, siendo el objetivo invertir en industrias de gran intensidad de capital y de alta tecnología. Sin embargo, como siempre puede haber excepciones, los BD deben estar continuamente en condiciones de satisfacer las necesidades que surjan como consecuencia de esos cambios.

Es necesario que los BD adopten políticas encaminadas a maximizar la movilización de fondos en determinadas situaciones del mercado local. Cuando no existe un mercado de capitales viable, muchos BD dependen de los fondos gubernamentales para la financiación de actividades en la moneda nacional. Un BD necesita generalmente un capital a más largo plazo para poder financiar la adquisición de equipo. Un BD no debe dejarse desanimar por la elevada tasa de inflación y la poca capacidad de ahorro de su mercado local. La atenta observación de los cambios en las tasas de interés, la inflación y el ahorro sirve de base para la futura movilización de fondos.

A medida que progresa el desarrollo de la economía, se necesitan servicios financieros más diversificados. Un BD debe diversificar sus actividades o prever la creación de nuevas instituciones financieras que se ocupen de las nuevas necesidades de servicios financieros. Este objetivo puede lograrse mediante un esfuerzo conjunto o individualmente.

Los cuatro factores mencionados son importantes para determinar la situación de un BD en cualquiera de las etapas. La atenta observación de estos factores podría quizá apuntar a dos aspectos de la autoevaluación: la manera de determinar y superar los obstáculos que impiden el rendimiento óptimo de las actividades actuales y la manera de prepararse para la etapa siguiente.

Cuando se evalúa el funcionamiento de un BD es necesario hacer especial hincapié en el análisis cuantitativo de su contribución a la economía nacional. Ese análisis constituirá la base para mantener su condición de BD y contribuirá al establecimiento de su estrategia operacional. Asimismo, ayudará a mejorar sus relaciones con el gobierno y el público en general.

Manera como el desarrollo del sector industrial modifica los objetivos y estrategias de los bancos de desarrollo

Harry M. Osha

Director Gerente de Nigerian Industrial Development Bank Ltd.

Al examinarse los objetivos y estrategias industriales de los países en desarrollo, se observa un extraordinario grado de uniformidad entre ellos. Casi todos esos países, independientemente de su nivel de desarrollo, han adoptado estrategias encaminadas a la sustitución de importaciones y la creación de exportaciones. Algunos de ellos se han convertido gradualmente en productores de bienes intermedios y de capital, pero la mayoría continúan produciendo bienes de consumo. El Brasil y la India han tenido bastante éxito en el desarrollo de sus exportaciones industriales. Sin embargo, en la mayoría de los países en desarrollo la búsqueda de tecnologías apropiadas que reflejen su dotación relativa de factores y atenúen el problema del desempleo no ha tenido resultados positivos.

En general, la estructura básica de las economías de los países en desarrollo no ha cambiado y la producción industrial continúa representando tan solo una parte insignificante del PIB. Además, debido a que el capital extranjero domina el sector industrial de muchos de esos países, el control y la gestión continúan estando en manos de extranjeros, aunque se han logrado considerables progresos en cuanto al traspaso de la propiedad del capital social a manos de nacionales. Las razones de ese dominio extranjero son la falta de capacidad empresarial y mano de obra capacitada y el hecho de que los gerentes extranjeros no están dispuestos a renunciar.

El gobierno es el principal promotor del desarrollo industrial en la mayoría de los países en desarrollo. Los bancos de desarrollo en esos países suelen ser propiedad del Estado, por lo cual, generalmente, participan en la aplicación de los aspectos pertinentes de los planes de desarrollo. En efecto, los bancos de desarrollo intervienen incluso en la formulación de los planes de desarrollo. Dada esa relación entre el gobierno y los bancos de desarrollo, es inevitable que los objetivos de los bancos cambien no sólo en función del desarrollo, sino también de las modificaciones de las políticas y objetivos económicos nacionales.

Los esfuerzos de Nigeria por lograr la industrialización se remontan a 1946, fecha en la que el gobierno colonial lanzó el plan de desarrollo decenal. En ese año, se estableció la Junta Nacional de Desarrollo, que fue la precursora de las instituciones financieras de desarrollo de Nigeria. Puede que la Junta no haya logrado considerables progresos, pero fijó una línea de acción

y en la dirección adecuada. El primer plan de desarrollo nacional de Nigeria fue iniciado en 1962. Uno de los objetivos era crear un banco de desarrollo para la movilización de fondos. Este objetivo fue alcanzado en enero de 1964 con el establecimiento del Banco de Desarrollo Industrial de Nigeria.

Los principales objetivos de industrialización de Nigeria, contenidos en el primer plan de desarrollo nacional (1962-1968), el segundo plan de desarrollo nacional (1970-1974) y el tercer plan de desarrollo nacional (1975-1980), son los siguientes:

Promoción y expansión de la producción industrial y diversificación del sector industrial

Oportunidades de empleo industrial

Fomento de una mayor participación nacional en el capital social, la dirección y la gestión de la industria

Promoción, desarrollo y distribución equitativa de la industria.

Pese a su rápido desarrollo, el sector industrial de Nigeria todavía no ha alcanzado el nivel esperado, debido a que se inició muy lentamente partiendo de una base muy limitada. Nigeria sigue necesitando importar una amplia gama de productos manufacturados.

Muchos objetivos y estrategias industriales se llevan de un plan de desarrollo al siguiente. Si se desea que esta situación cambie, el país debe dedicar mayor atención a las siguientes cuestiones:

a) La virtual inexistencia de diversificación industrial vertical y los efectos conexos. Se han logrado considerables progresos con la expansión de la producción de bienes de consumo en la sustitución de las importaciones, pero en lo que respecta a la diversificación industrial, los adelantos han sido insignificantes. La industria siderúrgica del país se encuentra todavía en la etapa de creación. Aparte de la refinación del petróleo, no se ha logrado pasar de la producción de crudos a la petroquímica. El sector manufacturero continúa dependiendo fuertemente de la importación de bienes y componentes intermedios. Prácticamente no existen industrias orientadas a la exportación, las cuales son fundamentales para que Nigeria pueda diversificar su fuente de ingresos de exportación;

b) El sector industrial es una fuente insignificante de empleo de mano de obra si se compara con el sector primario. Dado que la tecnología industrial requiere mucho capital, el empleo industrial no ha podido avanzar al mismo paso que el crecimiento industrial.

La concentración de industrias en unas pocas zonas urbanas sigue siendo una característica sobresaliente del desarrollo económico de Nigeria. El objetivo es lograr una distribución geográfica equitativa de las industrias. Sin embargo, la insuficiencia de las infraestructuras en las regiones menos desarrolladas del país constituye un obstáculo para el logro de ese objetivo. Cabe señalar que el gobierno se está esforzando por eliminar las barreras y facilitar la distribución geográfica. En la actualidad, el gobierno y el Banco Central de Nigeria poseen conjuntamente el 99.5% del capital social pagado del Banco de Desarrollo Industrial de Nigeria. Antes de 1976, un total del 74% del capital de riesgo del Banco de Desarrollo Industrial de Nigeria estaba formado por las contribuciones de la Corporación Financiera Internacional (25%) y de las instituciones privadas extranjeras de Nigeria (49%). El 26% restante estaba en poder del Banco Central de Nigeria (25%) y de particulares nigerianos (1%).

Muchas de las normas operacionales originales del Banco de Desarrollo Industrial de Nigeria no eran compatibles con los objetivos industriales

nacionales debido a su participación en la industria privada y extranjera. Por ejemplo, el Banco de Desarrollo Industrial de Nigeria debía prestar asistencia a todas las empresas que operaban en Nigeria, independientemente de si eran nacionales o extranjeras. Estaba prohibido invertir en proyectos con control estatal. Sin embargo, a medida que fueron cambiando las necesidades y circunstancias de la economía, se fueron revisando las normas y estrategias operacionales del banco. A este respecto, se han efectuado modificaciones, aunque el objetivo básico del banco de proporcionar financiación y asistencia técnica a proyectos industriales sigue siendo el mismo.

En realidad, el Banco de Desarrollo Industrial de Nigeria ha aprobado hasta la fecha la asignación de 311 millones de libras nigerianas en total (aproximadamente, 190 millones de dólares) a 349 proyectos y ha desembolsado 190 millones de libras nigerianas (aproximadamente, 120 millones de dólares). La estrategia de inversiones ha seguido de cerca la estrategia nacional de sustitución de importaciones.

La mayor parte de las sumas aprobadas por el Banco de Desarrollo Industrial de Nigeria durante sus primeros años de existencia fueron asignadas a la industria textil. Sin embargo, en los últimos años han adquirido prioridad las industrias de alimentos y bebidas (especialmente cerveza y bebidas no alcohólicas) y del cemento. El banco ha formulado un programa subsectorial de inversiones para guiar sus operaciones hasta 1981, principalmente como respuesta al reconocimiento de la composición subsectorial de la producción manufacturera, la disponibilidad de productos manufacturados y las fuertes restricciones a la importación impuestas recientemente. Al diseñar el programa, el Banco de Desarrollo Industrial de Nigeria también ha tenido en cuenta los siguientes factores: el deterioro de la situación en cuanto a la deuda externa, el énfasis en la utilización de materias primas locales y el programa intensificado de sustitución de importaciones.

Dado que el gobierno es el principal promotor del desarrollo industrial de Nigeria y dadas las relaciones del Banco de Desarrollo Industrial de Nigeria con aquél, las normas operacionales del Banco han sido revisadas con el fin de permitirle prestar asistencia a los proyectos patrocinados por el gobierno. Por lo tanto, el banco está contribuyendo al logro de los objetivos de industrialización del gobierno.

En efecto, antes de que se promulgara el primer decreto de nacionalización en 1972, el Banco de Desarrollo Industrial de Nigeria había revisado sus políticas a este respecto. Hasta 1970, la mayor parte de las cantidades autorizadas y desembolsadas por el Banco de Desarrollo Industrial de Nigeria fueron asignadas a proyectos bajo control extranjero. Por ejemplo, sólo el 27% de las cantidades aprobadas en 1969 fueron asignadas a empresas industriales nacionales. Tras las revisiones de las normas efectuadas en 1970, la mayor parte de las inversiones del banco se han venido efectuando constantemente en empresas nacionales. En cada uno de los tres últimos años la parte asignada a esas empresas fue superior al 90%. Este cometido ha requerido un aumento de las actividades de promoción del banco, así como su inversión, en forma de préstamos y de participación en el capital social, en las empresas a las que presta asistencia. Por lo tanto, el banco ha tenido que aumentar sus esfuerzos técnicos y administrativos a fin de asegurar la dirección eficaz de los proyectos. El Banco de Desarrollo Industrial de Nigeria ha venido esforzándose por garantizar la distribución equitativa de sus proyectos por todo el país. En un comienzo, sus proyectos estaban concentrados en unas pocas zonas urbanas. En 1964, hasta un 46% de las cantidades aprobadas por el banco fueron

asignadas a proyectos en Lagos. En 1970, esa cifra fue del 30%, a pesar de que la insuficiencia de las infraestructuras en las zonas rurales obstaculizaban los esfuerzos del banco. Sin embargo, se han observado progresos a este respecto.

También es posible que la insuficiencia de intermediarios financieros adecuados obstaculice el desarrollo industrial. A medida que la industrialización progresaba, los bancos y las instituciones financieras existentes tuvieron que funcionar a plena capacidad, aproximándose al punto límite. Los bancos comerciales prestaron atención a las quejas de los hombres de negocios del país, que pedían mayor apoyo. El Banco de Desarrollo Industrial de Nigeria respondió a esas peticiones ayudando a fundar un banco de aceptaciones. Asimismo, estableció una filial de corretaje que ha contribuido al desarrollo del mercado de capitales de Nigeria. Recientemente, adquirió una participación de 60% en la Commonwealth Development Corporation (Nigeria) Ltd., lo que seguramente dará mayor fuerza y elasticidad al sistema financiero de Nigeria.

Los bancos de desarrollo tienen excelentes posibilidades de influir en el curso del desarrollo industrial. En Nigeria, esos bancos han influido en las políticas del gobierno y de los inversionistas privados. Esto indica que su influencia y el proceso de interacción y cambio no están restringidos a un solo punto de vista o a una dirección. Este es un hecho que los gobiernos deben comprender al aceptar la función de los bancos de desarrollo como agentes de cambio.

Supervisión y evaluación de proyectos

G. B. M. Renger

Banco Mundial

La evaluación de proyectos tiene dos objetivos básicos: medir hasta qué punto y con qué eficiencia los programas y actividades operacionales están produciendo los resultados deseados y retroalimentar información para los fines de servir de base y estímulo para nuevas direcciones, políticas y procedimientos. Si se acepta el principio de que la función de la evaluación debe ser realizada por aquellos que participan directamente en las operaciones, de ahí se sigue que la mayor parte de las actividades de evaluación son de índole descentralizada y autoevaluativa.

Hace unos ocho años, el Banco Mundial estableció un departamento de evaluación de operaciones, separado, cuyo director general está encargado de estudiar el sistema de evaluación de operaciones e informar sobre su idoneidad. También le incumbe efectuar exámenes selectivos e independientes de programas y actividades operacionales a fin de determinar si se logran los objetivos y de qué manera podrían hacerse más eficaces los programas y más adaptados a las necesidades de los Estados miembros.

Se han adoptado algunas iniciativas recientemente a fin de situar la función de evaluación en la etapa inicial, cuando los proyectos se están formulando y financiando. También estamos tratando de estimular y establecer la supervisión inmediata de proyectos dentro de los Estados miembros.

Si bien la evaluación es parte integrante de la supervisión en todas las etapas de la ejecución de un proyecto, el Banco Mundial cree que se debe llevar a cabo una evaluación más estructurada cuando el proyecto queda terminado. Al concluir la supervisión activa de un proyecto, se pide al Banco Mundial que prepare un informe de terminación del proyecto. Esto lo efectúan los departamentos operacionales respectivos, por lo general dentro de seis meses después de terminarse los desembolsos. Ultimamente hemos acordado con nuestros prestatarios que ellos se encarguen por sí mismos de preparar este informe.

En ciertas maneras, el informe representa la culminación de nuestra supervisión ordinaria. Examina de manera extensa el grado en que se han logrado los objetivos y expectativas. Se estudian los motivos de las desviaciones con respecto a los planes y se trata de comprender su significación. No se trata de trazar la historia del proyecto, sino de decidir si valía la pena de realizar.

Algunas de las preguntas principales, que naturalmente se plantean también durante la supervisión del proyecto, son las siguientes:

Ejecución: ¿Se completaron del todo el proyecto y sus componentes principales, en el tiempo previsto, dentro de las estimaciones de costos, y

fueron razonables los costos finales? ¿Qué modificaciones se introdujeron durante la ejecución? ¿Por qué motivos?

Ejecución financiera: ¿Se han alcanzado las metas y proyecciones, inclusive la autofinanciación de las inversiones?

Desarrollo de instituciones: ¿Fueron satisfactorios los arreglos sobre gestión del proyecto? ¿Se han realizado las reformas convenidas o previstas de políticas y estructuras? ¿Han tenido éxito tales reformas?

Eficiencia: ¿Podrían algunos de los proyectos prepararse, evaluarse y ejecutarse de forma más rápida y económica en el futuro sin un riesgo indebido para los objetivos del proyecto o del sector?

Repercusión económica: ¿Es probable que el rendimiento económico del proyecto alcance los niveles previstos? Si no se puede contestar a esta pregunta, o si no es posible presentar en el informe observaciones razonables sobre los beneficios probables a tan corto plazo después de la terminación, ¿para cuándo puede preverse una evaluación económica del proyecto?

Otros aspectos: ¿Tiene el proyecto efectos que no se habían previsto? Cuando corresponda, ¿fue la distribución de beneficios del proyecto la que se esperaba? ¿Cómo ve el prestatario la participación del Banco Mundial en el proyecto? ¿Fue apropiado nuestro diagnóstico original a este respecto? ¿Hemos sacado lecciones de nuestra experiencia con este proyecto, cualquiera que haya sido su grado de éxito?

Estas son preguntas que se hacen con respecto a la repercusión cuantitativa de la financiación del banco de desarrollo. El Banco Mundial ha tratado de formular sus respuestas en términos comprensibles, y ha introducido el sistema de datos de subproyectos que ha de funcionar por medio de los propios bancos de desarrollo del cliente. Se trata de la reunión normalizada de datos de evaluación de subproyectos financiados por el Banco o por la AIF, para su evaluación sistemática en una fecha posterior, cuando el proyecto financiado esté en operación. Esto debe ocurrir, a más tardar, en el tercer ejercicio financiero completo de operaciones.

El sistema supone la recolección de datos respecto a indicadores clave de costos y beneficios previstos, en un formulario normalizado de una página, en el momento de la evaluación, así como otros datos que se obtendrán automáticamente con posterioridad a la evaluación. En una fecha posterior, se podrían anotar en el mismo formulario los mismos indicadores para los mismos subproyectos, reflejando así el funcionamiento efectivo, una vez que el proyecto ha quedado ejecutado y se supone que está en plena operación. No hace falta decir que hemos tratado de minimizar el trámite administrativo para los bancos de desarrollo, indicando la información pedida a lo que normalmente está disponible en la fase de evaluación y lo que se comprueba en el curso de la supervisión. Los beneficios para las IFD incluirían lo siguiente:

Aumento de la capacidad para evaluar y justificar sistemáticamente toda contribución al desarrollo económico;

Un marco definido para la reunión de datos sobre subproyectos, la información para el seguimiento de la ejecución de subproyectos, y la evaluación del rendimiento efectivo de los subproyectos;

Un procedimiento más dinámico para la elaboración de datos de subproyectos por el Banco y la ulterior preparación de los informes de terminación de proyectos, lo que estaría a disposición de las IFD que obtuvieran préstamos del Banco Mundial.

El sistema de datos sobre subproyectos facilita también el trabajo para el Banco Mundial. Le suministra lo siguiente:

Procedimientos para evaluar los préstamos financiados por el Banco a bancos de desarrollo y demostrar su contribución global;

Un conjunto uniforme definido de expectativas de evaluación, sobre las cuales se puede basar la justificación y aprobación de subproyectos;

Un mecanismo para verificar el rendimiento efectivo de los subproyectos;

Una acumulación de los datos necesarios para los informes de terminación de proyecto en una forma normalizada, y fácilmente accesible;

Como se dijo anteriormente, este sistema se acaba de introducir y se presenta en dos formatos. El formulario largo es para subproyectos más grandes y el formulario corto para los subproyectos más pequeños. Esto debería minimizar todo trámite administrativo adicional. Será necesario anotar los datos dos veces, una vez para evaluación y una segunda vez, en el mismo formulario, cuando el proyecto inicie su operación. El proceso consistirá en indicadores clave, tales como:

Costo total del subproyecto

Tiempo necesario para su terminación

Utilización de la capacidad

Creación de empleo

Inversión por puesto de trabajo creado

Valor de la producción total

Valor de las exportaciones

Componentes nacional e importados de los insumos

Valor agregado y proporción de valor agregado como porcentaje del producto

Ingresos brutos como porcentajes de los activos fijos netos

Todo esto puede parecer formidable, pero, en realidad, es bastante sencillo. El cálculo más difícil puede ser el de la tasa económica de rendimiento, pero este concepto aparece únicamente en el formulario largo. En otras palabras, se requiere únicamente para los subproyectos más grandes, y aun entonces tan solo cuando puede hacerse un cálculo significativo.

Este sistema se requiere únicamente para los subproyectos que se benefician de la financiación del Banco Mundial. Sin embargo, algunos de los bancos de desarrollo clientes nuestros han indicado su interés por aplicarlo también a cada uno de sus subproyectos. Por consiguiente, estos formularios se pondrán a disposición de cualquier entidad bancaria interesada.

FONEI: un caso de autoevaluación institucional

J. Villaseñor

Director del Fondo de Equipamiento Industrial, México

El Banco de México, a diferencia de la mayoría de otros bancos centrales, ha participado activamente en la promoción del desarrollo económico del país. Uno de sus procedimientos ha consistido en encauzar el crédito mediante requisitos de reserva legal hacia esferas prioritarias. Otro ha sido la administración de fondos fiduciarios que financian el desarrollo.

Uno de éstos es el Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI), que se dedica a financiar las exportaciones de manufacturas. Se observó que cierto número de industrias no estaban en condiciones de cumplir pedidos de exportación debido a insuficiente capacidad de producción. A fin de mejorar esta situación y otorgar créditos para la compra de maquinaria y tecnología mejores para las industrias de exportación, el Banco Mundial aprobó en octubre de 1971 su apoyo financiero al Banco de México y a la creación de FONEI. FONEI inició sus operaciones a mediados de 1973.

Los primeros años fueron difíciles. La mayor parte de los industriales mexicanos estaban acostumbrados a utilizar el sistema bancario para obtener créditos que requerían únicamente la presentación de garantías. El requisito de FONEI de que se presentase un estudio de preinversión era algo nuevo. FONEI se encontró en la situación de tener que formular las ideas que las industrias habían presentado en forma vaga, dándoles la forma de un estudio de preinversión utilizable. En esta etapa, FONEI trató de superar la resistencia de los industriales a la preparación y presentación de estudios de preinversión útiles, ofreciéndoles condiciones de crédito atractivas, especialmente en lo relativo a tasas de interés.

FONEI, igual que todos los demás fondos fiduciarios para el desarrollo financiero administrados por el Banco de México, utiliza el sistema bancario nacional mexicano. Como un incentivo para que actúen como intermediarios en la concesión de créditos del fondo, se ofrece a los bancos una tasa diferencial que tiene por objeto compensar sus costos y darles una utilidad razonable. En un principio, la estrategia promocional del Fondo consistía en atender directamente a los empresarios, evaluar sus proyectos de inversión y apoyarlos en la búsqueda de una institución crediticia que estuviera dispuesta a actuar como intermediario. Hasta ese momento, el papel del sistema bancario, como apoyo del Fondo, era básicamente pasivo.

FONEI trató, sin mucho éxito, de inducir a los bancos a hacerse cargo de la evaluación de los proyectos que solicitaban el redescuento de FONEI. Sin embargo, para fines de 1978, el FONEI había establecido un incentivo para los

bancos, que consistía en que recibiesen una tasa diferencial más amplia por su tarea de intermediarios. Esto, y la modificación introducida en enero de 1979 en la legislación bancaria, según la cual los bancos debían tener en cuenta en primer lugar la viabilidad de los proyectos de inversión, despertó el interés de los bancos por evaluar los proyectos por sí mismos. Todo esto llevó al FONEI a diseñar un programa de capacitación a fin de enseñar a los funcionarios bancarios a acelerar el proceso. Por último, existe la idea de dar a conocer a todas las instituciones crediticias mexicanas el concepto de la banca de desarrollo activa.

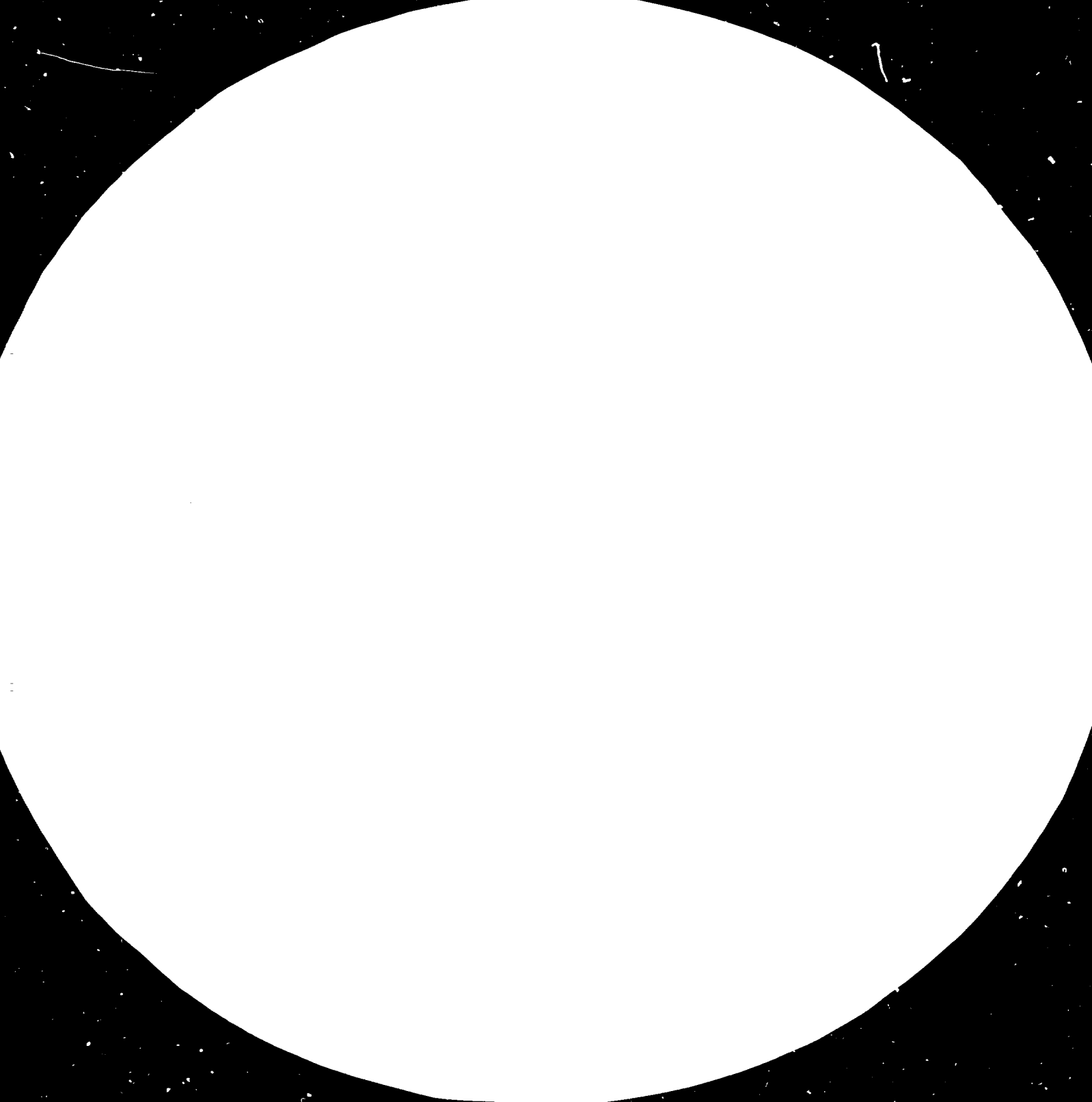
Una vez que el Fondo hubo adquirido la madurez necesaria para decidir con mayor precisión sus objetivos, se dio en 1978 el paso de establecer un sistema para financiar programas nacionales a fin de adaptar, integrar y desarrollar tecnología industrial. El país se encontraba en una encrucijada de desarrollo en que era posible que los mexicanos asimilasen rápidamente tecnología de terceros países y la adaptasen a la realidad mexicana. Al mismo tiempo, estaban en condiciones de desarrollar nuevos procesos o productos y resolver por sus propios esfuerzos problemas de fabricación o de control de calidad.

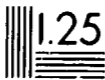
El desarrollo industrial de México estaba orientado a la sustitución de importaciones. Prestaba poca atención a otros aspectos cualitativos, por lo cual estaba concentrado sobre todo en las zonas metropolitanas de las ciudades de México y Monterrey. La mayor parte de las industrias se desarrollaban sin prestar atención a los problemas que, a la larga, serían resultado del desperdicio industrial. Esto y el número creciente de vehículos en circulación han convertido a la ciudad de México en una de las más contaminadas del mundo.

Ultimamente se ha promulgado una ley que contiene muchas disposiciones a fin de combatir los diversos tipos de contaminación. Se han adoptado medidas serias para hacerla observar, pero los industriales se han resistido a hacer la inversión necesaria y la consideran improductiva. Esta situación ha llevado a FONEI a estudiar la posibilidad de obtener apoyo financiero del Banco Mundial. Se trata de establecer un programa nuevo para la financiación preferencial de inversión en equipo anticontaminante.

FONEI apoya proyectos en que se tiene en cuenta no sólo la posibilidad de la generación o ahorro neto de divisas, sino también el número de puestos de trabajo que se crearían y el tipo de contribución que se haría al desarrollo regional. En 1978, el comité técnico de FONEI autorizó créditos por un total de unos 100 millones de dólares, casi el doble de la cantidad otorgada en años anteriores. Como resultado de los créditos otorgados en 1978, el Banco ha calculado que durante los cinco primeros años de operación de los proyectos se generarán o ahorrarán aproximadamente 790 millones de dólares en divisas (calculadas a valores corrientes). Se crearán unos 6.500 nuevos puestos de trabajo. El hecho de que el 70% de los créditos autorizados por FONEI durante 1978 estaban destinados a empresas establecidas fuera de las zonas de concentración industrial da cierta idea de su contribución al desarrollo regional.

84.11.08
AD.86.07
1140+10





28

32

36

40



MICROSCOPY RESOLUTION TEST CHART

NATIONAL BUREAU OF STANDARDS-1963-A

10X MICROSCOPY RESOLUTION TEST CHART

AMERICAN SOCIETY OF PHOTOGRAPHERS

Resumen de las deliberaciones

Hubo consenso en que la autoevaluación operacional e institucional sería de crucial importancia en el próximo decenio. Al mismo tiempo se estimó que se había hecho escaso progreso en la esfera de autoevaluación y que había necesidad urgente de directrices al respecto.

El representante de una IFD de Malasia reconoció que no había podido llegar a una solución satisfactoria, pero sugirió que sería útil considerar tres etapas de evaluación. La primera podría consistir en fijar metas para alcanzar logros en esferas clave. La comparación de las metas con los logros efectivos conduciría a una segunda etapa, en la cual se examinaría la contribución de las IFD a su ambiente. En esta etapa, las IFD analizarían su papel y verificarían si, en realidad, tenían los criterios apropiados para emitir un juicio. Por ejemplo, se plantearían preguntas relativas a medidas de rentabilidad y a la optimización y adopción de normas. En la tercera etapa se preguntaría si las IFD eran capaces de cumplir eficazmente sus tareas y hasta qué punto se comparaban con otras instituciones financieras que actuaban en los mismos ambientes u otros análogos.

Un segundo orador de Malasia se mostró decepcionado de que no se hubiera dado respuesta a la pregunta de cómo debían los bancos de desarrollo efectuar su propia evaluación. Puso en duda que el cumplimiento de planes y el logro de metas de rentabilidad fueran medidas exactas de éxito. Puso de relieve el dilema de medir el éxito cualitativa o cuantitativamente.

Hizo hincapié en este dilema un representante de un banco de desarrollo público de la India. Sugirió que la cuestión de la autoevaluación podía formularse de nuevo preguntando si el banco de desarrollo había contribuido a satisfacer los objetivos enunciados por el gobierno. Sin embargo, reconoció que las medidas cuantitativas de tasas de crecimiento y rentabilidad podían ser menos importantes que la calidad de la labor de una IFD. Como ejemplos de calidad mencionó la atención a las necesidades de los clientes, la calidad de los servicios prestados, los esfuerzos para simplificar los formularios y dinamizar los procedimientos, la mejora de las técnicas de seguimiento, etc. Estas consideraciones permitirían contestar la pregunta de cómo podía cuantificarse la calidad del servicio.

El representante de una IFD de Nigeria caracterizó la cuestión de la autoevaluación como un dilema cuando un banco de desarrollo de propiedad estatal no había recibido objetivos claros de parte del sector público. Tenía la impresión de que había varios casos en que las IFD habían encontrado que sus accionistas no querían o no podían enunciar claramente las tareas que les agradaría ver realizadas. Por consiguiente, las IFD debían estar preparadas para atenerse a su propio juicio y, en todo caso, buscar la relación más estrecha posible con las autoridades estatales.

La misma confianza en el propio juicio de la IFD fue la esencia de la exposición hecha por el representante de la IFD privada de Filipinas. A la

palabra «evaluación» se le anteponía el prefijo «auto», a fin de recaer que la IFD debía juzgar por sí misma si estaba o no cumpliendo tareas de interés para su país. Si una IFD no podía o no quería evaluarse críticamente con respecto al grado y calidad de su propio progreso, parecían casi superfluas las sugerencias de evaluación y orientación desde el exterior.

A este respecto, se estimó que el Grupo había hecho algunas indicaciones útiles. Era importante que las IFD fijaran sus propias normas de expectativa y que se procurase que el proceso de autoevaluación quedara institucionalizado y se realizara una vez al año, ayudando así a las IFD a permanecer constantemente atentas a las necesidades de su país. El orador estimó que se había prestado demasiada poca atención a la dicotomía entre la planificación *a priori* y el control *a posteriori*, y estaba convencido de que la programación y la planificación eran más importantes que el control *a posteriori*. Por este motivo, estimó que una autoevaluación periódica era absolutamente necesaria para que las IFD movilizaran su potencial de conformidad con las cambiantes expectativas y necesidades de su ambiente.

GRUPO 6—OBLIGACIONES SOCIALES DE LOS BANCOS DE DESARROLLO

Obligaciones sociales de los bancos nacionales de desarrollo

I. Shihata

Director General del Fondo Especial de la OPEP

El desarrollo es un proceso global que excede los criterios y objetivos económicos para abarcar, en su programa, consideraciones sociales e incluso objetivos sociales. El elemento social está integrado por factores que mejoran directamente la calidad de la vida, si bien pueden asimismo aportar beneficios económicos, aunque en forma indirecta. En consecuencia, a menudo los objetivos económicos y sociales se entrelazan. Raras veces se excluyen recíprocamente. Si en algunas oportunidades parecen contradictorios, deberían examinarse más atentamente para ver realmente si así sucede. La perspectiva más limitada del crecimiento económico, es decir, la que prescinde de consideraciones sociales, carece de sentido. Los problemas surgen en las primeras fases de inversión y decisión, cuando se tratan de determinar los objetivos sociales y económicos. Ello se debe a las limitaciones de los recursos financieros y a la competencia entre diversas opciones por obtener los recursos disponibles. Para los planificadores estatales el problema no es el de ajustar los objetivos sociales y económicos, sino más bien el de cambiar los beneficios a corto plazo por otros a más largo plazo dentro de la jerarquía general de prioridades de desarrollo, que, evidentemente, están determinadas en gran parte por la disponibilidad de recursos financieros.

Como catalizadores del progreso, los bancos de desarrollo tropiezan con problemas análogos a los que tienen los planificadores gubernamentales en sus actividades de promoción y financiación de proyectos. La diferencia radica en que, mientras mayor es su responsabilidad, más limitaciones afectan a sus recursos.

Como su nombre lo sugiere, los bancos de desarrollo son tanto instituciones de desarrollo como bancos. En su calidad de bancos, están obligados a perseguir objetivos de lucro, en la medida en que no reciban ayuda gubernamental directa o tasas de interés subvencionadas. Ello se debe a su responsabilidad frente a los poseedores del dinero que administran y que son, en definitiva, los que controlan su rendimiento. Estos comprenden a las entidades externas que otorgan créditos a los bancos de desarrollo, los accionistas y los depositantes. Por consiguiente, en sus actividades bancarias dichos bancos están obligados a aplicar criterios financieros seguros. En cambio, en su calidad de instituciones de desarrollo, comparten la responsa-

bilidad de los esfuerzos en favor del progreso del país, tanto social como económico. El cumplimiento de dicho cometido plantea exigencias extraordinarias a los bancos de desarrollo en sus actividades de promoción y financiación de proyectos. Sin embargo, si un banco de desarrollo no cumpliera ese cometido, perdería su razón de ser.

Si los objetivos sociales y económicos convergen, su unión converge también con los objetivos financieros a largo plazo. Una de las razones básicas de la viabilidad financiera global (además de prepararse para el futuro) es la búsqueda definitiva de un objetivo de desarrollo. De lo contrario, la viabilidad financiera pasa a ser únicamente una cuestión de ganancias individuales y no tiene repercusiones positivas desde el punto de vista del bienestar general o colectivo. Por tanto, los objetivos de viabilidad financiera son importantes a largo plazo, únicamente si garantizan el cumplimiento del objetivo de desarrollo socioeconómico superior. El futuro de la empresa se puede asegurar sólo mediante incentivos financieros tales como utilidades y remuneraciones. Con ese método, ambas partes, el banco de desarrollo y la empresa, pueden confiar en que obtendrán unas ganancias equitativas en relación con el capital invertido.

El inversionista típico que patrocina un proyecto casi nunca se preocupa de las consideraciones socioeconómicas, fuera de las que van implícitas en las motivaciones de lucro de su propuesta de inversión. Sin embargo, en el caso del banco de desarrollo, el objetivo de obtener utilidades financieras no debe tener prioridad con respecto a las consideraciones socioeconómicas. Tampoco deben sacrificarse las finalidades comerciales, ya que, en tal caso, los bancos de desarrollo no podrían continuar desempeñando su cometido fundamental en una economía de mercado o mixta.

A los efectos del análisis, las responsabilidades de los bancos de desarrollo en materia de desarrollo social pueden dividirse en tres esferas: diseño y evaluación de proyectos, creación de instituciones y grupos y sectores beneficiarios.

Una inversión que puede ser viable en el aspecto financiero quizá no sea, desde el punto de vista de la asignación de recursos, necesariamente adecuada en términos socioeconómicos, es decir, en función de la creación de empleo, del valor agregado, de la reinversión de utilidades, de las vinculaciones y del estímulo al aumento de los beneficios socioeconómicos. A los bancos de desarrollo incumbe eliminar del ámbito de sus actividades las inversiones potenciales que no ofrezcan esos beneficios.

Por otra parte, hay proyectos que pueden tener un mérito financiero dudoso o marginal, pero que, sin embargo, son convenientes desde el punto de vista socioeconómico. Muchas veces, esos proyectos son resultado de una preparación inadecuada o de una atención exagerada a las consideraciones sociales durante la preparación del proyecto. Un buen ejemplo de esta última situación puede darse en los casos de servicios de utilidad social financiados por los bancos de desarrollo. En tales casos, la justificación de que los bancos de desarrollo promuevan y financien componentes no productivos de ingresos, como equipos de lucha contra la contaminación, material lógico de computadoras, etc. no difiere de la justificación de las leyes o de los mecanismos institucionales que prescriben la necesidad de esos componentes. El problema consiste en que, con frecuencia, los beneficios de esas consideraciones socioeconómicas (mejoramiento de la calidad de la vida y reducción de los costos ecológicos en el ejemplo de componentes contra la contaminación) son a largo plazo, combinados y difíciles de medir en relación

con el proyecto típicamente pequeño cuya financiación examina el banco de desarrollo. En consecuencia, en esos casos el problema no consiste en la contradicción entre objetivos financieros y socioeconómicos, sino más bien en una cuestión de cuantificación.

Otro caso es el que corresponde a las entidades públicas, tales como las empresas de servicios públicos que muchas veces reciben financiación de los bancos de desarrollo y que, bastante a menudo, obtienen tasas bajas de ganancias financieras y económicas. En esos casos, los objetivos financieros son difíciles de conciliar con los objetivos de desarrollo, por los obstáculos para cuantificar los beneficios sociales que corresponden a la diferencia.

En los casos en que las consideraciones sociales determinen que los objetivos económicos parezcan dudosos, los gobiernos y los bancos de desarrollo deben definir el umbral bajo el cual los bancos de desarrollo no deben financiar un proyecto. Los proyectos destinados exclusivamente al desarrollo, como los de infraestructura básica, educación, etc. no pueden ser financiados en forma adecuada por los bancos de desarrollo si, como ya se ha señalado, éstos deben ser objeto de la fiscalización de sus acreedores y accionistas. Resulta muy evidente que los gobiernos no reemplazan con sus presupuestos los fondos de los bancos de desarrollo en proyectos de indudable mérito financiero y económico. No obstante, hay casos dudosos, líneas o sectores tenues fuera de la esfera de responsabilidad tradicional de los gobiernos, que se encuentran fusionados con aquellos que tradicionalmente son ajenos a la esfera de los bancos de desarrollo. Son importantes los incentivos adecuados para los bancos de desarrollo. En esas situaciones, las actividades encaminadas a crear instituciones pueden considerarse importantes para los bancos de desarrollo.

No cabe duda que un cometido importante de los bancos de desarrollo consiste en capacitar personal en materia de análisis financiero, contabilidad y gestión, intervención en la preparación de estudios sectoriales generales o prestación de los mismos, y de su capacidad para suministrar asistencia técnica a los prestatarios de los países en desarrollo. Si bien el rendimiento a corto plazo de estas actividades es escaso o negativo son alentadores los beneficios a largo plazo. Estos comprenden una mejora en el rendimiento y capacidad de los bancos de desarrollo y dan lugar a una asignación más eficiente de recursos, a contribuciones encaminadas a crear un buen ambiente para las inversiones, a mejoramientos de la imagen de los bancos de desarrollo ante el cliente, gracias a las experiencias con proyectos exitosos, y, por último, a las ventajas para el desarrollo derivadas de proyectos bien concebidos y bien evaluados.

Cabe entonces preguntar: cómo pueden ejecutar los bancos de desarrollo esas actividades sin que den lugar a un agotamiento excesivo de sus recursos para otras actividades productivas, que tendrían resultados inmediatos.

Antes de responder esta pregunta, hay que señalar otra obligación social de los bancos de desarrollo que encuentra su fundamento en la razón misma de la institucionalización del crédito, es decir, la necesidad de ponerlo a disposición de aquellos que, de otro modo, no podrían obtenerlo. Se alude, por supuesto, a grupos como agricultores y pequeños inversionistas que, en otras circunstancias, no podrían obtener créditos de los bancos comerciales debido a los riesgos y a los gastos administrativos relativamente altos que entrañan los préstamos. Asimismo, ello supone la promoción de inversiones productivas en el sector agrícola, en zonas rurales y en otras esferas deprimidas económi-

camente a fin de complementar las inversiones estatales en infraestructura y en otros aspectos.

Los bancos de desarrollo deben estar dispuestos a comprometerse a prestar asistencia a esos grupos y sectores que, en caso contrario, serían abandonados por razones de crédito e inversiones productivas, respectivamente. Además de sus propios aportes institucionales, es evidente que los bancos de desarrollo necesitan obtener ayuda de dos fuentes fundamentales: los créditos estatales y los créditos externos.

Los gobiernos pueden prestar asistencia a los bancos de desarrollo de dos maneras: una directa, con ayuda financiera y subvenciones o rebajas a las tasas de interés y, una indirecta, mediante disposiciones del código de inversiones que respondan a las obligaciones de los bancos de desarrollo y a las necesidades de los clientes. Sin embargo, esta ayuda debe reservarse para ajustes ocasionales del ambiente en materia de inversiones, cuando haya consideraciones socioeconómicas. Deben evitarse cuidadosamente los incentivos excesivos, como la asignación inadecuada de recursos o la renuncia a recaudaciones tributarias, que sólo sirven para proporcionar ganancias financieras para los bancos de desarrollo y sus clientes. En gran medida corresponde a dichos bancos y a sus actividades la responsabilidad de vigilar el ambiente en materia de inversiones, sus dificultades, sus probables remedios y su orientación. Los gobiernos deberían aprovechar las experiencias de los bancos de desarrollo y conferirles una función en el examen de los planes y orientaciones de desarrollo del respectivo país, y en la elaboración de los códigos de inversión.

Las entidades de préstamos extranjeras que ayudan a los bancos de desarrollo concediéndoles líneas de crédito pueden también ayudar en mucho. Podrían mostrar mayor sensibilidad con respecto a las obligaciones sociales de los bancos de desarrollo en la orientación de su cartera de inversiones hacia determinados sectores y grupos de beneficiarios y en la revisión de los subproyectos examinados por dichos bancos. Podrían ajustar los plazos de sus préstamos (para las instituciones que conceden sus líneas de crédito por conducto de los gobiernos) a fin de permitir a los bancos de desarrollo que satisfagan aquellas solicitudes poco convencionales de préstamos que no rinden ganancias adecuadas, pero que, sin embargo, son necesarias para el proceso de desarrollo.

Obligaciones sociales de los bancos de desarrollo

S. A. Dave

Director Ejecutivo del Banco de Desarrollo Industrial de la India

Así como entre los países en desarrollo, existen también muchas diferencias entre los bancos de desarrollo. Cuando se examinan las cuestiones de orientación, es de particular importancia entender esas diferencias. Sin embargo, los bancos de desarrollo, tienen las siguientes características comunes:

a) Su participación financiera incluye la movilización de recursos y el préstamo y asignación de fondos a todos los proyectos;

b) No solo facilitan préstamos a plazo, sino que, además, realizan actividades de desarrollo, como identificación, promoción y reformulación de proyectos; es decir, participan en todas las fases de un proyecto;

c) En sus operaciones de préstamo, no se guían, en general, por motivos de lucro únicamente; en su evaluación de los proyectos tienen en cuenta los objetivos socioeconómicos fijados por sus gobiernos, los incluyen entre sus objetivos.

La finalidad de toda estrategia de desarrollo es utilizar del mejor modo posible los recursos escasos del país para conseguir objetivos socioeconómicos a largo plazo. La formulación de esa clase de estrategia adecuada de desarrollo constituye una tarea ingente. Para que la formulación sea realista y resulte aceptable ha de participar en ella gran número de personas e instituciones. La tarea principal de que debemos ocuparnos es la de acabar con la pobreza en el próximo decenio. Ello resulta imposible, a menos que se sepa desde un principio lo que es necesario hacer y lo que se puede hacer y con qué recursos se cuenta. Hay que fijar prioridades y soluciones como metas para el futuro, y determinar los plazos para las realizaciones. Desde el momento en que se formula la estrategia, debe comenzar la participación de la población y las instituciones nacionales. Su aceptación sin reservas es esencial.

Los bancos de desarrollo son instituciones cuyas actividades deben ir encaminadas hacia la consecución de los objetivos económicos nacionales en todos los países en los que se esté dando un proceso planificado de crecimiento económico. Los objetivos, las estructuras y las orientaciones pueden diferir de un país a otro, pero las instituciones tienen que esforzarse por conseguirlos. Dentro de las limitaciones de sus estatutos, todo banco de desarrollo tiene que transformar esos objetivos individuales en sus propios objetivos. Debe conocer su propio sector de actuación y, por consiguiente, esforzarse por perfeccionar su actuación en él.

La actividad principal de un banco de desarrollo es reunir y desembolsar financiación, recursos escasos en cualquier país en desarrollo. La financiación no debe considerarse como un recurso, en sí misma, sino como una gama en que se expresan todos los demás recursos. En eso radica su fuerza y su debilidad. La movilización y el desembolso de recursos financieros sin una creación correspondiente de bienes y servicios tienen un efecto inflacionario. Al mismo tiempo, los bancos de desarrollo no son, ni deben ser, exclusivamente organismos de movilización y desembolso de recursos financieros. La financiación tiene la capacidad de todos los recursos y dirigir su corriente en direcciones socialmente deseables.

Dentro del marco de sus actividades crediticias tradicionales, un banco de desarrollo puede desempeñar un papel importante para optimizar la utilización de los recursos disponibles y lograr una combinación de productos socialmente deseable. Sirve para acelerar el ritmo de crecimiento industrial y promover industrias para el desarrollo en regiones, por lo demás, industrialmente atrasadas. El banco de desarrollo puede impedir la concentración de poder económico y fomentar con éxito el desarrollo nacional de pequeñas empresas. Una vez definidos con claridad los objetivos, deben encaminarse los principios operacionales y los procedimientos hacia su consecución.

No existe un método científico para transformar dichos objetivos en objetivos de organización. Son necesarios juicios de valor y predicciones. No obstante, deben definirse con claridad. De lo contrario, puede resultar difícil a los bancos de desarrollo fijar prioridades, preparar los planes a mediano plazo, formular presupuestos de ejecución anuales y aplicar criterios de evaluación apropiados.

El método de los bancos de desarrollo para la asignación de recursos a los proyectos debe dar como resultado una contribución mayor a los fines sociales. La evaluación de todo proyecto, a corto, mediano o largo plazo, debe llevarse a cabo desde varios puntos de vista independientes: comercial, técnico, administrativo, financiero y económico. No obstante, esos cuatro puntos de vista no deben considerarse como las condiciones únicas que un proyecto debe satisfacer para ser digno de consideración y ser seleccionado. Son criterios necesarios e importantes, pero cuando los recursos son escasos y existen varios proyectos, todos ellos con posibilidades de cumplirse, hay que decidir cuál es el que utilizaría mejor los recursos y beneficiaría al mayor número de personas.

Aquí reside la función de un banco de desarrollo que representa el mayor reto. El concepto de las instituciones financieras como organismos crediticios da por sentado que se dispone de todos los demás recursos necesarios para la inversión, que la financiación es el único factor limitativo, y que los prestatarios llevarán a cabo los proyectos con éxito tan pronto como se pongan a su disposición los recursos financieros. Este supuesto no es aplicable a los países en desarrollo, donde el proceso de crecimiento industrial tropieza con diversas limitaciones. La mayoría de ellos se caracterizan por la carencia de algunos de los insumos y conocimientos técnicos necesarios para llevar a cabo un proyecto con éxito. Además de la escasez de insumos físicos, tales como maquinaria, materiales, combustible, energía e infraestructura, esos países carecen de una base empresarial bastante competente para emprender proyectos nuevos. Les falta también personal técnico y administrativo capacitado para llevar a cabo los proyectos de modo eficaz. En algunas ocasiones sucede que hay pocos proyectos viables que realizar, o ninguno.

Evidentemente, un banco de desarrollo en esos países debe hacer algo más. Puede considerarse como un catalizador, que coordina los esfuerzos de

algunos organismos e instituciones oficiales y, al mismo tiempo, fortalece los esfuerzos de los demás. Resulta muy difícil superar el problema de las rígidas restricciones mediante el comercio internacional, cuando la necesidad de suministros es apremiante, en particular cuando algunos de los factores escasos no se pueden obtener mediante el comercio. Y los mercados internacionales no son constituyentes fuentes ni salidas de producción. Si así fuera, los países podrían obtener divisas valiosas. Como los problemas creados por las insuficiencias de la infraestructura, el capital y los recursos son esencialmente multidimensionales, ninguna institución puede resolverlos por sí sola. Se trata de una tarea colectiva y la mejor forma de realizarla tal vez sea utilizar el banco de desarrollo como catalizador. En esos casos especiales corresponde al banco de desarrollo fortalecer los puntos débiles y eliminar los obstáculos para el crecimiento industrial.

Los bancos de desarrollo no tienen limitaciones cuando se trata del cumplimiento de sus obligaciones sociales, en tanto que sus actividades estén al servicio de las actividades industriales. No obstante, deben ser innovadores. La forma más eficaz de llevar a cabo la transformación inicial de las ideas en proyectos suele ser mediante la ayuda de un consultor o un profesional que pueda actuar con cierta independencia.

Su *modus operandi* puede resultar más evidente en su ejecución de proyectos concretos y en su labor con empresarios concretos. Sin embargo, los bancos de desarrollo no deben perder de vista el desarrollo industrial general y los objetivos económicos de la nación, y procurar que todos los elementos actúen de modo armónico.

Obligaciones sociales del Banco de Desarrollo Industrial de la Costa de Marfil

A. Diby

Director General del Banco de Desarrollo Industrial de la Costa de Marfil

Las obligaciones fundamentales del Banco de Desarrollo Industrial de la Costa de Marfil (BIDI) se describen en su convenio constitutivo. Consisten en estimular el desarrollo de la empresa privada industrial y alentar la participación de inversionistas extranjeros en el desarrollo de país. También se estimula la inversión interna por empresas industriales de la Costa de Marfil. No deben escatimarse esfuerzos cuando se trata de aprender sobre la manera de financiar nuevas empresas industriales. Lo más importante es la financiación de proyectos aprobados por el gobierno.

El BIDI está, asimismo, obligado a suministrar capacitación técnica y profesional a fin de crear una fuerza laboral nacional especializada. Se ha de impartir capacitación a personas de diversas aptitudes, aunque se debe insistir más en la capacitación de personal para la gestión financiera y general del propio Banco.

El consejo de administración del Banco se percató de que el cumplimiento de estas obligaciones tenía una importancia social primordial. Por ello, el Banco se impuso el objetivo de dar estímulos a los nacionales de la Costa de Marfil. A este fin, ha participado activamente en el establecimiento de órganos destinados a promover la formación de hombres de negocios del país, como, por ejemplo:

a) La Oficina Nacional para la Promoción de Empresas de la Costa de Marfil fue fundada en julio de 1968 con la finalidad de proyectar y llevar a cabo estudios y medidas de interés para la Costa de Marfil. Tiene por objeto crear y desarrollar empresas comerciales, industriales y agrícolas genuinamente nacionales, organizar agrupaciones profesionales y mejorar la eficacia y la productividad del sector empresarial. A este fin, lleva a cabo estudios muy diversos y organiza su puesta en práctica para mayor provecho de las empresas, agrupaciones de empresas, y sociedades y uniones profesionales;

b) El Fondo de Garantía de Crédito a Empresas de la Costa de Marfil fue fundado en julio de 1968 con miras a garantizar créditos otorgados por instituciones bancarias nacionales o empresas de la Costa de Marfil, cuyo capital sea de propiedad nacional por lo menos en un 50%. En sus diez primeros años, el Fondo ha contribuido a la obtención de más de 3.000 millones de francos CFA (217 francos CFA = 1 dólar EE.UU.), en forma de préstamos, en beneficio de unas 160 empresas, contribuyendo así a crear más de 2.000 puestos de trabajo.

c) El Fondo Especial para la Pequeña y Mediana Empresa está administrado por la Corporación Nacional de Financiación. Este Fondo fue fundado en octubre de 1970 para remediar la escasez de la inversión de capital en la pequeña y mediana empresa. Se trataba de lograr que las empresas se autofinanciasen. Este Fondo contribuye hasta con un 15% de la financiación para un proyecto, reduciendo así la participación del patrocinante al 10%. Esto se consigue, o bien mediante una participación en la empresa a través de una cláusula de retrocompra en favor del patrocinador, o bien mediante un préstamo a largo plazo cuyo vencimiento es posterior al reembolso de los préstamos bancarios normales. El apoyo del Fondo hizo posibles más de 34 proyectos e inversiones por un total de 400 millones de francos CAF.

El propio BIDI participa directamente en la promoción de empresas. Esto se inició como un esfuerzo suplementario para ayudar a la pequeña y mediana empresa de la Costa de Marfil, cuyas posibilidades de financiación a través de su propio fondo especial eran limitadas. Los recursos del Fondo no podían sobrepasar de 60 millones de francos CFA a lo largo de un periodo de cinco años. El número de proyectos autorizados era limitado, debido a las propias restricciones del fondo cuyos gastos en proyectos no debían exceder de un máximo de 50 millones de francos CFA.

La participación del Banco estaba destinada a complementar la inversión del patrocinante o a facilitar la adquisición de acciones por nacionales de la Costa de Marfil. Hasta la fecha el BIDI ha prestado asistencia a unos 27 proyectos y ha invertido unos 900 millones de francos CFA.

El BIDI ha establecido fondos de promoción y de garantía. Ello fue posible gracias a la devolución de intereses por entidades extranjeras que habían otorgado préstamos al Banco. Desde su establecimiento en 1980, el Fondo de Promoción ha prestado apoyo a 20 proyectos; su saldo, al 30 de abril de 1979, era de 90 millones de francos CFA.

Hasta la fecha, el Fondo de Garantía tiene un saldo de 134 millones de francos CFA.

Por impresionantes que sean estos resultados, sigue siendo sumamente necesario que el Banco extienda sus operaciones y desarrolle su capacidad para atender mejor las necesidades de los empresarios de la Costa de Marfil. Estos carecen de recursos financieros y técnicos, así como de experiencia de gestión adecuada. La industria de la Costa de Marfil es todavía muy joven. La experiencia adquirida corresponde a las esferas de menor complejidad: agricultura, silvicultura, ganadería, extracción de materiales de construcción, artesanías, panadería, pequeño comercio, transporte, etc. A fin de ampliar sus actividades en provecho de las empresas de la Costa de Marfil y adquirir mayor experiencia, el Banco ha contribuido a financiar estos sectores y ha prestado asistencia, a lo largo de los diez últimos años, a 35 empresas con más de 1.000 millones de francos CFA.

Se puede calcular que en las 255 empresas que han recibido ayuda del BIDI han creado 100.000 nuevos puestos de trabajo. Sin la asistencia del Banco, unos 20.000 de éstos nunca hubieran existido. El personal del Banco es en su totalidad oriundo de la Costa de Marfil, y está compuesto por 56 empleados, de los que 23 son de nivel directivo. Además de impartir formación a personal de nivel superior para sus propias necesidades, el BIDI está capacitando a empleados de sus clientes. De esta manera, espera contribuir a la creación de una capacidad de gestión local para el sector privado.

Repercusión social de las actividades del Banco de Desarrollo Industrial de Egipto

A. H. Kabodan

Presidente del Banco de Desarrollo Industrial de Egipto

El mayor logro del Banco de Desarrollo Industrial de Egipto (BDI) ha sido la creación de nuevo empleo a un bajo costo de inversión por habitante. Desde su establecimiento, en agosto de 1976, el BDI ha proporcionado empleo a unos 100.000 trabajadores, lo que ha logrado dedicándose especialmente a proyectos que requieren intensa mano de obra y brindando apoyo a pequeñas industrias, artesanías y cooperativas. De esta manera, ha contribuido efectivamente a aumentar las oportunidades de participación en el proceso de desarrollo de más de medio millón de egipcios.

La población constituye el mayor recurso nacional de Egipto. Pero también puede representar su problema más grave, ya que es uno de los países más densamente poblados del mundo. La tasa de crecimiento demográfico es aproximadamente de un millón por año. Existe el riesgo evidente de que los beneficios del desarrollo, tan difíciles de obtener, disminuyan o aun desaparezcan, a menos que se verifique un cambio de la situación. En consecuencia, la disminución de la tasa de natalidad en Egipto constituye un objetivo social.

La industrialización es uno de los principales factores que contribuyen a disminuir la tasa de natalidad. En el sector de la población relacionado con las modernas actividades industriales se prefieren las familias más pequeñas y los programas de planificación familiar tienen una efectividad mayor. El nivel de vida más elevado disminuirá las tasas de natalidad y la mayor seguridad social permitirá prescindir de los hijos como medio para asegurarse la subsistencia en la ancianidad.

Las actividades de financiación del BDI a largo y mediano plazo han contribuido a acelerar el proceso de industrialización del país. Este Banco ha concentrado sus operaciones en las zonas más pobladas de El Cairo y Alejandría, cuya tasa de crecimiento demográfico, en contra de la opinión general acerca del efecto de la urbanización en el crecimiento de la población, es, en realidad, más alta que en las provincias. La distribución geográfica de los préstamos aprobados por el BDI en el período comprendido entre el 1 de agosto de 1976 y el 30 de abril de 1979 fue la siguiente:

Zona	Número de préstamos	Porcentaje total	Valor de los préstamos (miles de libras egipcias)	
			Valor de los préstamos (miles de libras egipcias)	Porcentaje del total
El Cairo	1 053	48	6 430	60
Alejandro	708	32	2 120	20
Bajo Egipto	102	5	1 040	10
Alto Egipto	323	15	960	9
Zona del Canal	19	1	210	2
Total	2 205		10 760	

La estrategia particular del BDI tiende a reducir los efectos sociales negativos de la tecnología más moderna, como largos horarios de trabajo, fatiga, tensión nerviosa, contaminación ambiental, mayores riesgos y accidentes. Desalienta el empleo de maquinaria importada compleja que pueda provocar estados de tensión psicológica y prohíbe la introducción de maquinaria de segunda mano, cuyo uso implique riesgos para la seguridad y la salud. Además, el BDI se preocupa por los problemas ambientales.

El logro de los objetivos de la asistencia técnica del BDI tendrá importantes efectos sociales. Con un mayor rendimiento pueden obtenerse ingresos más elevados. Por último, se logrará mejorar la nutrición, la salud y la educación, y habrá mayores posibilidades de acceso a ciertas comodidades, como la electricidad y el esparcimiento.

El BDI ha asignado una proporción considerable de sus recursos a la financiación de equipos médicos y odontológicos. Además, ha contribuido al establecimiento de hospitales de rehabilitación.

En los países en desarrollo, el hambre constituye un problema fundamental, tanto por la cantidad mínima de alimentos producidos, como por su mala calidad. El BDI ha fomentado las industrias alimentarias y el aprovechamiento óptimo de los productos agrícolas disponibles en el país.

La OPEP y el Banco Mundial han concedido fondos especiales y líneas de crédito al BDI. Esta asistencia proporciona los medios para que el BDI pueda, a su vez, asistir a las pequeñas empresas en Egipto. Su programa comprende cuatro partes: 1) un servicio de asistencia técnica, de cuya organización y ejecución se encarga el Centro de desarrollo y de diseño técnico e industrial; 2) un programa para perfeccionar los conocimientos, aplicado por la misma institución; 3) un programa de capacitación acelerada para obreros calificados o semicalificados de pequeñas empresas, que lleva a cabo el Departamento de Productividad y Formación profesional del Ministerio de la Industria; 4) un programa de capacitación de empresarios que pondrá en marcha la Federación de la Industria Egipcia.

El BDI ha fomentado proyectos de gran repercusión social. Constituyen dos ejemplos notables las fábricas de ladrillos de arena y de productos plásticos. Ambos proyectos emplean a penados y expenados, que de otra manera no hubieran encontrado trabajo en el proceso de producción. Se han planificado más proyectos de este tipo.

Resumen de las deliberaciones

Entre los participantes hubo reacciones divergentes al examinar las obligaciones sociales de las IFD. Los que representaban a IFD de propiedad estatal se hacían eco naturalmente de las orientaciones de sus gobiernos, en tanto que los ejecutivos de IFD de propiedad privada recalcan la importancia de la libertad en la selección y promoción de proyectos y afirmaban que esta libertad incrementaba la viabilidad del ambiente industrial mismo.

Esta dicotomía caracterizó las reacciones frente a la cuestión del grado en que los bancos de desarrollo podían o debían considerar cuestiones de seguridad de los trabajadores, salud y ambiente, en la promoción y evaluación de proyectos. En especial, se preguntó si las IFD debían apoyar en sus países proyectos para la producción de alcohol y artículos de lujo. La pregunta general que se planteó fue si una IFD debía negar asistencia a un proyecto por motivos que no fueran de índole económico-financiera.

Una afirmación hecha durante el debate se refería en especial a los bancos de desarrollo públicos. Ya que la mayoría de las IFD se caracterizaban por ser de propiedad estatal en forma total o mayoritaria, se expresó que todos los bancos públicos debían asumir obligaciones sociales que se emparejasen con las de sus respectivos gobiernos. Se estimó que debían otorgar la misma prioridad a este asunto. Sin embargo, el orador fue de opinión que las IFD privadas debían tener también obligaciones sociales y no únicamente objetivos sociales.

Se hizo una distinción entre el análisis financiero y económico de un proyecto a el análisis de los beneficios sociales. Se reconoció que los beneficios sociales eran, en el mejor de los casos, difíciles de cuantificar. Sin embargo, se estimó urgente la necesidad de establecer orientaciones. El análisis de proyectos, se dijo, podía proteger contra la contaminación, por lo cual debían examinarse las posibilidades a este respecto. En general, se estimó que debía incluirse el medio ambiente en un enfoque integrado respecto al análisis de costos-beneficios para la preparación de proyectos.

Las dos opiniones relativas a la prioridad de las obligaciones sociales caracterizaron también la actitud del Grupo respecto a la cuestión siguiente: ¿debe una determinada relación inversión/empleo constituir un criterio para el análisis de proyectos?

El representante del banco de desarrollo egipcio público mencionó las experiencias favorables que había tenido su banco en la prestación de asistencia a proyectos en la esfera de la pequeña empresa. En su país, dijo, la asistencia a proyectos de pequeñas empresas había resultado un instrumento importante para la creación de un gran número de puestos de trabajo. Ello se había logrado con una inversión relativamente modesta, que ascendía por término medio a un costo de unos 4.000 dólares por puesto de trabajo.

Por otra parte, el representante de la IFD privada de la Costa de Marfil expuso la creencia de su organización de que una relación determinada inversión/empleo no debía ser un criterio para la selección y promoción de proyectos. Recalcó que la libertad de selección era de la mayor importancia para la promoción de proyectos, si bien la capacidad de los proyectos para proporcionar rendimientos financieros y económicos adecuados tenía que ser una condición para su aceptación.

Para terminar, el presidente del Grupo expresó cierta preocupación por las afirmaciones que habían hecho los representantes del Banco Mundial en el curso del Simposio. En esas afirmaciones se había caracterizado la autosuficiencia como un objetivo primordial. Manifestó el temor de que la búsqueda de este objetivo llevaría a la comercialización de los bancos de desarrollo, lo cual, a su vez, daría lugar a problemas para que las IFD cumplieran sus obligaciones sociales.

A este respecto, el presidente mencionó que el Fondo de la OPEP había formulado una nueva política. Como se estaban concediendo créditos a bancos de desarrollo a una tasa de interés anual que no pasaba de 4%, el Fondo decidió que la diferencia de intereses respecto a la tasa que las IFD cobraban por sus préstamos debía traspasarse a estas últimas, permitiéndoles cumplir obligaciones sociales en esferas prioritarias determinadas.

Parte III

SESIONES PLENARIAS SOBRE MOVILIZACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS

Los bancos de desarrollo y la movilización de los recursos financieros internos

Vicente R. Jayme

**Presidente de Private Development Corporation of the Philippines,
Presidente de Management Committee, Association of Development
Financing Institutions in Asia and the Pacific**

El orden económico internacional del futuro debe surgir de un sistema que, en gran parte, ha sido modelado por las necesidades de los países industrializados, transformándolo en un sistema en que los países en desarrollo tengan voz sobre la dirección que debe seguir. Sin embargo, una mayor participación en la conformación de un nuevo orden mundial requiere que los países en desarrollo alcancen niveles cada vez mayores de responsabilidad y autosuficiencia. Significa también que la evolución económica de los países en desarrollo debe sacar su ímpetu de la cooperación y la comprensión, no sólo de parte de los países desarrollados sino también de entre los propios países en desarrollo.

Este es el espíritu con que las instituciones de financiación del desarrollo (IFD) deben hacer frente a los desafíos del decenio de 1980. Uno de tales desafíos es la creciente necesidad de movilizar recursos financieros internos.

Dada la diversidad de la índole, operaciones y condiciones de trabajo de las IFD en el mundo entero, tal vez sea conveniente esbozar los problemas que parecen comunes a la mayoría de las IFD para la movilización de recursos financieros internos.

Importancia del problema en el decenio venidero

La demanda de recursos seguirá aumentando en el mundo durante el decenio de 1980, tanto en términos reales como en términos corrientes. Mucho es lo que se ha realizado en el tercer mundo durante los dos últimos decenios para la elevación del ingreso por habitante, pero aún queda mucho por hacer.

Pese a los programas para reducir el crecimiento demográfico, las repercusiones dinámicas de la actual estructura demográfica de gran parte del mundo pondrán a prueba los recursos durante los decenios venideros. Será necesario mantener elevados niveles de ahorro e inversión para hacer frente a este desafío.

Otro desafío, que probablemente tropezará con dificultades más grandes en el próximo decenio, es la movilización de recursos para mantener el ritmo del cambio estructural en las economías, no sólo de los países en desarrollo sino también de los países desarrollados.

Este cambio estructural se refleja en la creciente proporción del sector industrial dentro del producto interno bruto (PIB) de los países en desarrollo y en la proporción de las exportaciones de manufacturas dentro de su estructura general de exportaciones. Durante los dos últimos decenios, los países en desarrollo, como grupo, han comenzado a representar una proporción creciente del comercio mundial de exportaciones de manufacturas.

El ritmo adquirido por esta transformación de la estructura de la producción y el comercio, especialmente en los países en desarrollo, tendrá que mantenerse y acelerarse en el próximo decenio.

Esa transformación exigirá inversiones de capital mayores durante períodos más largos a fin de financiar la adquisición de equipo, la construcción de la infraestructura necesaria y los suministros corrientes que necesita un sector industrial en expansión. Para financiar estos tipos de transformación, la economía necesitará intermediarios financieros a fin de armonizar los requisitos de los prestadores con la necesidad de los prestatarios. El problema de la movilización es doble: generar recursos suficientes y equiparar requisitos con necesidades.

Cambio de direcciones de las corrientes externas

Las corrientes de capital externas de los países industrializados, en vista de sus propias necesidades de capital, pueden resultar insuficientes en términos reales para ayudar al mundo en desarrollo. Además, la lenta recuperación de los países industrializados después de las recientes crisis económicas ha hecho que el grado, las condiciones y la estabilidad de estas corrientes sean poco seguros. El informe sobre desarrollo mundial en 1978, del Banco Mundial, indica que, en el próximo decenio, la tasa de crecimiento de los países industrializados será más lenta que en los dos últimos decenios. Esta situación haría más problemática la movilización externa de capital por los países en desarrollo. Un crecimiento más lento de los países industrializados significaría no sólo un crecimiento más lento de las corrientes externas hacia los países en desarrollo, tanto en condiciones comerciales como en condiciones de favor, sino también un crecimiento más lento de las exportaciones de los países en desarrollo hacia los países desarrollados.

Dados tales problemas, los países en desarrollo, tendrán que hacer mayores esfuerzos tanto para movilizar recursos como para diversificar sus fuentes de capital. En consecuencia las IFD deben tomar parte activa en este esfuerzo para que logren cumplir su función.

Movilización de recursos internos

Las dificultades para movilizar recursos externos significarán que habrá que hacer un esfuerzo mayor y más eficaz para movilizar recursos internos.

Como se señaló más arriba, el problema del capital, sobre todo en los países en desarrollo, es doble: movilizar recursos suficientes y armonizar las necesidades de los ahorrantes con las necesidades de los inversionistas. El primer componente supone ahorrar recursos en vez de consumirlos; el segundo entraña un proceso de transformación creadora.

Movilización de recursos suficientes

En el primer caso se da el problema de escasez de capital interno. Este parece ser el principal problema de los países de bajos ingresos, como lo sugiere la elevada tasa de consumo privado, que aumentó del 79% del PIB en 1960 al 81% en 1976, y la tasa más baja de ahorro interno bruto del PIB, en relación con la inversión interna bruta. En 1960, la proporción media del

ahorro interno sobre el PIB de estos países era de 9%, en comparación con una inversión interna de 12%. En 1976, la proporción del ahorro interno descendió al 8%, y la brecha de recursos se hizo más amplia, ya que la inversión interna alcanzó al 15%.

Parece obvio que, cuando el ingreso es apenas suficiente para sufragar las necesidades básicas, existe poco ahorro y poca formación de capital.

El problema de movilizar el ahorro interno comienza con el problema de elevar los niveles de ingreso, dado que así el ingreso como el ahorro para la formación de capital pueden ser causa o efecto el uno del otro. Si bien es posible crear diversos instrumentos financieros o introducir en la economía diversos intermediarios financieros, el esfuerzo mayor de elevar los niveles de ingreso tendrá que ser sostenido, o incluso acelerado, a fin de generar el ahorro necesario para que tales instrumentos e intermediarios resulten de utilidad. La elevación de la tasa del ahorro es resultado de la elevación de los niveles de ingreso y representa un esfuerzo verdaderamente nacional. Esto pone de relieve la importancia económica de los proyectos financiados por las IFD a base de ahorros escasos. Tales proyectos deben ayudar a crear empleo y elevar el ingreso, para que puedan contribuir al desarrollo nacional.

En relación con el problema de la elevación de los niveles de ingreso, sobre todo en los países de más bajos ingresos, cabe señalar que las fuentes oficiales de fondos en condiciones de favor o cualquier otra forma de capital extranjero seguirán estimulando el crecimiento económico, pero que su papel quedará limitado a complementar el ahorro interno. La experiencia actual de los países en desarrollo así como su experiencia histórica indican que el ahorro interno financia el grueso de la formación de capital interno (más de la mitad de la inversión interna bruta de los países de bajos ingresos y más del 80% en los países de medianos ingresos). Los países en desarrollo pueden y deben financiar la mayor parte de su esfuerzo de desarrollo mediante la movilización del ahorro interno.

Contando con un apoyo eficaz del gobierno, las IFD deben estar en condiciones de movilizar tanto el ahorro privado como el ahorro público para el desarrollo industrial mediante arreglos apropiados con intermediarios existentes. Las compañías de seguros, las instituciones estatales de seguridad social y los bancos comerciales y de ahorro, que suelen ser los primeros tipos de intermediarios que se establecen en una economía, sin hablar de las personas adineradas, pueden proporcionar fondos para inversión a largo plazo a las IFD mediante préstamos y adquiriendo acciones de éstas.

Ahí donde los bancos comerciales dominan el sistema financiero, puede ser posible cooperar con varios de ellos. Estos pueden proporcionar el capital de explotación para los clientes de las IFD. Los bancos comerciales pueden dedicar también parte de sus activos a adquirir obligaciones a relativamente largo plazo, en tanto que las IFD pueden emitir obligaciones de rendimiento fijo apropiadas a este objeto.

Las unidades familiares en los países en desarrollo se suelen orientar hacia los depósitos de ahorro como forma tradicional de acumular fondos, porque tienen acceso inmediato a esta forma de activos financieros y están familiarizadas con ellos. Esta aparente limitación del comportamiento de ahorro de las unidades familiares puede utilizarse para una ulterior movilización de sus ahorros mediante innovaciones y variaciones apropiadas de los depósitos de ahorro tradicionales. En la República Federal de Alemania, por ejemplo, la introducción de certificados de ahorro o valores con interés acumulativo ha

logrado gran éxito, por más que, hace algunos años, un esquema semejante se introdujo en Filipinas con éxito limitado.

La idea en que se basa esta innovación es que la gente tiende a querer controlar sus depósitos sin retirar inmediatamente los intereses vencidos. Al mismo tiempo, el hecho de que los depósitos se puedan retirar en cualquier momento hace atractivo este tipo de ahorro. Los certificados de interés acumulativo combinan estas características básicas con la idea de ahorrar en un instrumento que tiene una tasa de interés tal, que, al cumplirse el plazo, los intereses acumulados recibidos han duplicado o incluso triplicado la inversión inicial. Pueden hacerse variaciones de esta idea mediante diferencias de las tasas de interés y plazos de vencimiento del instrumento, de modo que se garantice que la inversión se duplicará o triplicará si el instrumento se retiene hasta la fecha de vencimiento.

El ahorro público se puede encauzar también hacia las IFD mediante préstamos subvencionados, simples donaciones y participación directa en el capital social, sin llegar necesariamente a la propiedad total. Tales posibilidades se han examinado en Africa, Asia y América Latina. Algunas IFD de la India recibieron amplios préstamos gubernamentales, que estaban subordinados a otras deudas y, a veces, incluso al capital. Algunos países de América Latina, por ejemplo, la Argentina, el Brasil y Venezuela, tienen bancos de desarrollo de propiedad estatal. Casi todos los países miembros de la Asociación de Instituciones de Financiación del Desarrollo en Asia y el Pacífico poseen también bancos de desarrollo de propiedad estatal. El Banco de Desarrollo de Corea, por ejemplo, además de que su capital está totalmente suscrito por el gobierno, recibe fondos fiscales de una cuenta especial en el presupuesto nacional, y puede, además, obtener créditos de otra entidad nacional, el Fondo de Inversiones Nacionales.

Otros países tienen bancos de desarrollo de propiedad mixta, esto es, con participación de los sectores público y privado. México y el Perú son ejemplos en la América Latina; y Túnez, en Africa. Hay otros casos también en que los gobiernos han establecido facilidades de redescuento para los préstamos de las IFD, con lo cual ponen a éstas en condiciones de generar nueva liquidez a base de sus carteras. El Gobierno de Colombia, por ejemplo, ha proporcionado facilidades de redescuento a varios bancos de desarrollo colombianos.

Si bien la participación estatal es una manera de movilizar el ahorro interno nacional para su utilización por el sector privado, puede haber problemas tanto económicos como no económicos que una IFD y su gobierno deban resolver antes de recurrir a ella. La posibilidad de la influencia política sobre la utilización y disposición de los fondos es un problema que hay que resolver. Una IFD de propiedad mixta debe resolver la difícil cuestión de saber qué tasa de rendimiento de la inversión es óptima y aceptable para el sector público y para el accionista privado. También debe considerarse la cuestión más amplia de los gobiernos de los países menos adelantados, que no poseen bastantes recursos para satisfacer las demandas que se les presentan. Si esta cuestión se convierte realmente en un problema, una IFD puede tener que buscar otra forma de asistencia estatal.

Las IFD, especialmente si son de propiedad estatal, pueden obtener garantías estatales para los bonos y otros instrumentos de deuda que emiten a fin de movilizar el ahorro interno. El gobierno podría garantizar el reembolso del capital a los tenedores de instrumentos de deuda de la IFD. Por ejemplo, los bonos emitidos por el Banco de Desarrollo de Filipinas tienen la garantía del Gobierno de Filipinas. Otra forma de asistencia estatal podría ser la

concesión de exenciones tributarias o incentivos fiscales. Los tenedores de instrumentos de las IFD podrían estar exentos de los impuestos usuales sobre las inversiones en valores. Si esto no es posible, una IFD podría pedir al gobierno que ofreciese incentivos fiscales tales como una estructura escalonada del impuesto a la renta, que ofreciera tasas de impuesto más bajas a los instrumentos de más largo plazo de vencimiento. Una IFD de propiedad estatal puede estudiar estas posibilidades con mayor facilidad, pero las IFD privadas no deberían desentenderse de ellas. Una IFD puede justificar que se le otorgue ese trato preferencial poniendo de relieve el desarrollo consiguiente de los mercados de capital del país y la reducción resultante de la dependencia de la IFD respecto al gobierno.

Desarrollo de los mercados de capital

Las tasas medias de ahorro e inversión (20 y 24% del PIB, respectivamente, en 1979) de los países de medianos ingresos son más altas que las de los países de bajos ingresos, y se comparan favorablemente con las tasas medias de ahorro e inversión de los países industrializados (24 y 23%, respectivamente, en 1976). De todos modos, debido a las tasas más altas de inversión en relación con el ahorro, la brecha de recursos sigue siendo grande en los países de medianos ingresos y aún habrá que buscarle remedio.

Hay otras posibles soluciones al problema de movilizar recursos. En algunos países de medianos ingresos, hay ahorros suficientes, pero o bien son a corto plazo y requieren su transformación a plazo más largo a fin de satisfacer las necesidades de los inversionistas, o bien están en formas no financieras. El problema de la movilización no consiste tanto en crear o generar ahorro, sino en monetizarlo o aumentar la proporción del ahorro monetario dentro del ahorro interno global. Si el ahorro ya es monetario, entonces puede inducirse a los ahorrantes a preferir el ahorro a largo plazo en vez del ahorro a corto plazo. Cuando el problema de la movilización incluye también la equiparación de las condiciones del ahorro con las necesidades de la inversión, se hace crítica la necesidad de diversificar las fuentes de fondos a mediano y largo plazo.

Hay varios métodos por los cuales una IFD puede promover la transferencia del ahorro de formas no financieras a formas financieras. El estímulo de la utilización de tales ahorros para la inversión a largo plazo implica otros factores en el marco institucional en que ocurre el ahorro, y puede exigir reformas estructurales.

Uno de tales factores es la estructura de tasas de interés en el país y las políticas gubernamentales al respecto. En muchos países, el gobierno fija un límite máximo a las tasas efectivas de interés, el cual a menudo está por debajo del costo real del capital en la economía. Esta situación hace difícil para las IFD lograr que el ahorro salga de las formas no financieras, tales como bienes raíces, joyas y artículos de consumo duraderos. Cuando la economía adolece de inflación crónica, es difícil también persuadir a los ahorradores a que hagan inversiones monetarias a largo plazo.

La tributación de los ingresos por intereses o dividendos puede afectar también a la disponibilidad de ahorro monetario para inversión. La subvaloración del valor de la tierra para fines de tributación puede hacer, asimismo, que entre las formas de ahorro reciban la preferencia los bienes inmobiliarios.

Puede haber otras deficiencias estructurales que impidan que las IFD

participen en una movilización suficiente y diversificada de los recursos internos; sin embargo, al resolver tales deficiencias, una IFD puede demostrar su contribución al desarrollo financiero de la economía.

La experiencia que han tenido las IFD en la República de Corea y en Singapur con problemas de esta especie sugiere un nuevo enfoque respecto al desarrollo de los mercados de capital. Se trata de que la IFD coopere con el gobierno para identificar, estudiar y, tal vez, aplicar reformas de la estructura institucional y normativa a fin de ayudar a acelerar el desarrollo financiero de la economía. Tal esfuerzo puede suponer una reestructuración de las tasas de interés a fin de premiar al ahorro a largo plazo otorgándole una tasa de interés acelerada. Puede suponer también el establecimiento de instituciones para proporcionar liquidez y capital de explotación a corredores y aseguradores, a fin de ponerlos en condiciones de crear mercados tanto primarios como secundarios. Actualmente se está estudiando un plan de esta especie en Filipinas.

Además de una colaboración activa con su gobierno, una IFD puede ayudar a ampliar el mercado de valores introduciendo servicios nuevos, ampliando los existentes o estableciendo entidades filiales.

Desde el punto de vista de las operaciones, una IFD puede ayudar a formular y garantizar instrumentos de deuda a fin de otorgar a los tenedores otras ganancias aparte de los intereses. Esto resulta atractivo cuando la escala existente de tasas de interés produce un rendimiento más bajo de lo que es aceptable a los ahorradores en las inversiones a largo plazo. Emisiones especiales de bonos, por ejemplo, podrían proporcionar a los tenedores cierta forma de participación en las utilidades. Eso podría lograrse vendiendo bonos y acciones comunes como unidad, habiéndose ajustado el precio del bono para que refleje la participación del tenedor en la propiedad. Por otra parte, los bonos o los instrumentos de deuda pueden ser también convertibles en acciones a un precio y en una fecha especificados. Pueden ofrecerse otras características o variaciones según lo permitan las leyes nacionales.

Los mismos tipos de variaciones pueden utilizarse en las emisiones de capital social. Si se otorgan a los tenedores de acciones opciones o derechos previos a adquirir las emisiones sucesivas de acciones de la empresa puede atraerse a posibles inversionistas y, en realidad, ayudar a ampliar el mercado secundario de valores, al crearse un submercado para tales opciones y derechos.

Además del problema de elevar el rendimiento efectivo y potencial de la inversión para los inversionistas, existe el problema de aumentar la facilidad de colocación y la liquidez de los valores emitidos o garantizados. Esto es especialmente arduo si la economía en que opera una IFD se ve afectada por la inflación y los mercados de capital son relativamente subdesarrollados. La facilidad de colocación de tales instrumentos puede aumentarse mediante una selección adecuada de garantías. En vez de emitir pagarés e instrumentos de deuda sin garantía, una IFD podría emitir bonos que, según fuesen las preferencias del mercado, podrían tener la garantía de deudas por cobrar, hipotecas prendarias o bienes raíces. A fin de aumentar la liquidez, los valores podrían venderse a reserva de convenios de retrocompra con especificación de condiciones y precio. Un convenio que permitiese al tenedor redimir su inversión a la presentación del instrumento mediante un descuento apropiado podría incrementar también la facilidad de colocación y la liquidez de los valores.

En Filipinas, donde el mercado secundario de instrumentos de deuda a largo plazo aún no está plenamente desarrollado, algunos bancos de inversión y algunas IFD, inclusive la Private Development Corporation of the Philippines (PDCP), están tratando de establecer una red de agentes que le proporcionen un apoyo secundario o de liquidez. Según el arreglo propuesto, cada miembro de la red se compromete a comprar una proporción determinada de las ventas secundarias de tales instrumentos a un descuento apropiado. Este compromiso se agrega a la cartera de tales instrumentos, cualquiera que sea, que la institución miembro ya pueda poseer.

Al mismo tiempo, el Gobierno de Filipinas y la Corporación Financiera Internacional (CFI) están investigando el establecimiento de una entidad estatal que proporcione apoyo de liquidez al mercado de valores, manteniéndose dispuesta en todo momento a adquirir valores mediante un descuento apropiado. Entre tanto, el Banco Central de Filipinas ha anunciado planes para ofrecer un servicio de redescuento a los corredores como ayuda adicional al mercado de valores.

Una IFD puede, en grado limitado, obtener recursos de capital para sus propias operaciones, estableciendo un plan de participación en el capital que permita a su personal adquirir sus propias acciones. Las ventas con cargo a su propia cartera podrían ser otra manera de que la IFD obtuviese recursos. Además, como se supone que la IFD mantiene una cartera de alta calidad, esta medida podría ayudarle a ampliar y mejorar la calidad de los mercados de capital de su país con el transcurso del tiempo.

Una IFD podría adoptar también un enfoque institucional frente al desarrollo del mercado de capital, estableciendo una sociedad de fondos mutuos o entidades análogas para promover y desarrollar fondos de inversión cerrados o abiertos para ahorradores pequeños. Con el apoyo y asistencia activos de la CFI, la Corporación Financiera Industrial de Tailandia, por ejemplo, estableció una sociedad de fondos mutuos para ampliar los mercados de capital del país y lograr la participación en ellos de un sector más amplio de la economía. Del mismo modo, la PDCP, en colaboración con la CFI y la participación de otros intermediarios financieros nacionales, está estableciendo una sociedad de fondos mutuos como un medio de ampliar su contribución al mayor desarrollo de los mercados de capital de Filipinas. Otras IFD podrían aplicar una política semejante con la ayuda activa de la CFI y el pleno apoyo de sus respectivos gobiernos.

A estas alturas ya debe estar en claro que las IFD tendrán que asumir, en el decenio de 1980, un enfoque doble frente al problema de la movilización de recursos. Tendrán que hacer un esfuerzo a largo plazo para persuadir a los gobiernos de que reformen las deficiencias estructurales que obstaculizan el pleno desarrollo de los mercados de capital y, mientras siguen trabajando dentro de las limitaciones existentes, tendrán que innovar y ampliar sus propias operaciones.

Metas de acción de las IFD en el decenio de 1980

Gran parte de lo dicho hasta ahora se ha referido sobre todo a la situación existente en los países en desarrollo. Esto no quiere decir que el problema de la movilización de recursos en los países desarrollados vaya a ser mucho menos difícil durante el próximo decenio. Parece ser, sin embargo, que los países en desarrollo deben ser objeto de especial preocupación, por ser mayores las medidas que han de tomar para colmar la brecha cada vez más amplia entre ellos y los países desarrollados.

Ahora debe ser evidente que los esfuerzos de las IFD para movilizar recursos financieros internos en el decenio de 1980 tendrán que ir más allá de las fuentes oficiales en condiciones de favor y poner en acción fuentes hasta ahora no utilizadas. En muchos países, las IFD constituyen a menudo nada más que una parte, a veces insignificante, del proceso total de movilización de recursos; por consiguiente, pueden reforzar su repercusión sobre este proceso únicamente ampliando su manera de pensar y relacionando sus esfuerzos con los de otros sectores. No les es posible, dadas las condiciones que se prevén para el decenio de 1980, encontrar por sí mismas y aisladamente soluciones al problema del desarrollo financiero. Se trata de un problema intersectorial.

¿Cómo serán los esfuerzos de movilización de recursos financieros internos en el decenio de 1980? En especial, ¿de qué manera lograrán las IFD poner el capital financiero al servicio de las necesidades de desarrollo?

El primer paso de este programa podría ser que la gestión de las IFD desarrollase la capacidad de diagnosticar las necesidades de inversión de la economía y los obstáculos que se oponen a la financiación. Incluso podría ser necesario definir específicamente la índole y la magnitud de las necesidades de inversión del sector privado. Una vez estimadas las necesidades de financiación globales, puede ser necesario analizar las necesidades de los diversos sectores y reasignar prioridades entre ellos.

Una IFD puede tener que cooperar con su propio gobierno, con el resto del sector financiero e incluso con entidades multinacionales, tales como la CDI, para lograr un consenso sobre la mejor manera de hacer frente al problema de la movilización de recursos. Enseguida, la IFD debe ayudar a elaborar un programa de desarrollo financiero que sea paralelo al programa de desarrollo económico general.

A fin de realizar tales programas en el decenio de 1980, las IFD tendrán que diversificar sus operaciones, ampliar sus instituciones y crear nuevas maneras de superar los obstáculos tradicionales a la movilización de recursos internos.

Mobilización de recursos financieros

W. Tennekoon

Presidente de la Sociedad de Desarrollo Financiero de Ceilán

El presente trabajo trata de la movilización de los recursos nacionales. Sin embargo, el desarrollo requiere también recursos externos y se da por supuesto que se dispondrá de una corriente suficiente de préstamos, subvenciones e inversiones privadas. Los recursos financieros por sí solos, ya tengan origen nacional o exterior, no bastarán para conseguir el desarrollo económico, a menos que se cuente también con los otros factores de producción, de los cuales el más importante es una mano de obra capacitada y bien disciplinada.

El principal problema que plantea la movilización de recursos en los países en desarrollo es el bajo nivel de ingresos. Para que se movilicen recursos nacionales, debe existir en el país un volumen suficiente de ahorro y, la mayor parte de los países en desarrollo, con un bajo nivel de vida, tienen una capacidad de ahorro considerablemente menor que los países ricos. Por lo tanto, la primera medida que deben adoptar los países en desarrollo es aumentar la capacidad de ahorro. Para ello, es preciso elevar el nivel de ingresos y las tasas de crecimiento mediante una mejor utilización de la tierra y de la fuerza de trabajo. Mientras los niveles de ingreso en esos países no sean lo suficientemente altos para atender las necesidades, tanto del consumo como del ahorro, no existirá esa capacidad de ahorro. El hambriento no ahorra para el futuro.

Los bajos ingresos, la inexistencia de ahorros y la ausencia de inversión, crean un círculo vicioso que deben romper los países en desarrollo para lo que, evidentemente, se requerirá una dosis masiva de capital extranjero y nacional.

Para los países desarrollados, esto implica un aumento considerable de la ayuda en condiciones de favor. La corriente de ayuda extranjera a los países de bajos ingresos ha sido inferior al porcentaje previsto de 0,7% del PNB. Solamente un número reducido de países ricos han aportado una capacidad superior al 3% del PNB. A menos que se produzcan aumentos considerables de la ayuda, que resulten también suficientes para compensar la inflación, no podrá producirse ningún crecimiento económico real en los países más pobres.

El lento ritmo de crecimiento de las economías más industrializadas y la consiguiente lentitud en el aumento de los ingresos por habitante, puede provocar una nueva reducción de la asistencia a los países en desarrollo, a menos que los países ricos hagan un verdadero esfuerzo para aumentarla. Las restricciones impuestas al acceso de las exportaciones de los países en desarrollo a los mercados libres crean nuevos problemas para los que necesitan los recursos exteriores para su desarrollo, e impiden la mejora de la calidad física de la vida en los países en desarrollo. Por lo tanto, los países desarrollados tendrían que pensar en suprimir las barreras protectoras, sobre

todo los mecanismos no arancelarios, tales como el sistema de contingentes y los convenios de comercialización. De no ser así, los países del tercer mundo tendrán que encontrar sus propias soluciones al problema, como podría ser un aumento del comercio y de la colaboración entre ellos.

Los países ricos deberían permitir, además, que parte de la ayuda concedida a los países en desarrollo se utilice para financiar los gastos hechos en moneda local. La inversión en fábricas, maquinaria y equipo, así como en piezas de reemplazo, requiere una gran cantidad de divisas. En la actualidad, la ayuda concedida por los países industrializados revierte a ellos como pago de esas importaciones.

Los países desarrollados deberían pensar también en la posibilidad de cancelar antiguas deudas, sobre todo a aquellos países en desarrollo con dificultades de balanza de pagos. Deberían, asimismo, aumentar su ayuda en lo relativo a productos básicos, que tendría el doble efecto de estabilizar los precios internacionales y movilizar los recursos nacionales.

Las organizaciones internacionales deben permitir que una parte de su ayuda se utilice para hacer frente a los gastos en moneda nacional. El Banco Mundial, los bancos de desarrollo regional y otras organizaciones internacionales deben reconocer esa necesidad, y facilitar asistencia que pueda utilizarse actualmente en su mayor parte para importar bienes de capital. Debido a la falta de fondos internos, las instituciones de financiación del desarrollo (IFD) no pueden ejecutar algunos proyectos de países en desarrollo, ni incluso ayudar a hacerlo. Las organizaciones internacionales deben reconocer y comprender la gravedad de ese obstáculo si desean desempeñar una función eficaz y útil en el desarrollo de la economía de los países en desarrollo.

Es preciso felicitar por el esfuerzo que realizan el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Desarrollo Asiático para ayudar al sector rural mediante la asignación de recursos a proyectos rurales integrados, destinados a mejorar la productividad de ese sector. Con ello se aumentarán los ingresos y el ahorro en el sector rural, que representa a la mayor parte de la población de la mayoría de los países en desarrollo, y se creará un volumen considerable de recursos nacionales, que podrán aprovecharse si se adoptan las medidas adecuadas de movilización.

Para hacer frente a las dificultades del decenio de 1980, los países en desarrollo deben cambiar el papel que han desempeñado hasta ahora. La corriente de ayuda exterior que reciben de los países desarrollados será muy inferior a sus necesidades, sobre todo si los países en desarrollo deben utilizar los ingresos procedentes de las importaciones para saldar antiguas deudas. Tampoco existe ninguna garantía de que se mantenga la actual corriente de ayuda. Por lo tanto, los países en desarrollo deben hacerse más autónomos y tratar de movilizar recursos nacionales, forzar el ritmo de su desarrollo para atender a sus propias necesidades y garantizar la plena utilización de todos los recursos nacionales disponibles.

Movilización del ahorro interno

La movilización del ahorro nacional es tarea que corresponde a los bancos de ahorro, las compañías de seguro, los fondos de previsión, las sociedades inmobiliarias y los bancos comerciales. Los gobiernos pueden utilizar parte de esos fondos para la inversión directa, y el sector privado, el resto de ella para crear puestos de trabajo y conseguir divisas.

Las medidas concretas para favorecer la movilización del ahorro interno podrían ser, entre otras, las siguientes:

a) Reformar o reestructurar la política fiscal para perfeccionar el sistema de recaudación, terminar con la evasión de impuestos y aumentar el número de contribuyentes;

b) Indultar a los evasores de impuestos permitiéndoles colocar las cantidades declaradas a interés fijo o en cuentas de ahorro y aplicando a los réditos un tipo de gravamen bajo, correspondiente a cantidades declaradas;

c) Aumentar la eficacia de las empresas paraestatales para evitar las pérdidas, convirtiéndolas, cuando proceda, en empresas mixtas que operen conjuntamente con el sector privado;

d) Permitir que sigan funcionando solamente aquellas empresas paraestatales que son una ayuda, en lugar de una carga, para el erario público; las empresas públicas administradas eficazmente y financieramente rentables, deberán funcionar con autonomía y estar facultadas para fijar precios y salarios ajustados a la realidad;

e) Iniciar programas de ahorro, con tipos de interés realistas, y permitir retirar los fondos y conseguir préstamos con garantía de depósitos, a intereses de solamente un 1 ó 2% por encima de la tasa de ahorro;

f) Conceder exenciones tributarias sobre el ahorro;

g) Dar publicidad a las ventajas del ahorro;

h) Promover la confianza del que ahorra, garantizando la seguridad del dinero depositado y una tasa de rendimiento atractivo que tenga en cuenta la inflación;

i) Proporcionar un marco jurídico de carácter práctico para el funcionamiento de los mercados de capital.

Repercusiones para las IFD

En el decenio de 1980, uno de los principales problemas de las IFD será probablemente la movilización de los recursos internos. Se contará sin duda con financiación exterior, sobre todo procedente de las organizaciones internacionales y de los bancos de desarrollo de los países industrializados, pero los recursos internos escasearán debido a la existencia de otras posibilidades de inversión.

Es importante que las IFD mantengan su capacidad de movilizar recursos de forma independiente, lo cual constituye un requisito esencial para conservar la autonomía que permite a las IFD asignar fondos basándose en criterios estrictamente económicos. Es importante que las IFD diversifiquen sus recursos, tanto los nacionales como los externos, y que los bancos de desarrollo no dependan excesivamente de un número limitado de fuentes de financiación, que las harían vulnerables a presiones políticas. En ese sentido, las IFD deberán tener algún tipo de garantía de que las organizaciones internacionales que les faciliten recursos les permitan utilizar también moneda nacional, pues, de lo contrario, los bancos de desarrollo pueden verse obligados a pedir a sus respectivos Gobiernos una ayuda que a éstos les es imposible conceder debido a dificultades presupuestarias.

Las IFD deberán estudiar también la posibilidad de conseguir fondos de bancos comerciales y de ahorro mediante la emisión de obligaciones, bonos y acciones preferentes.

Durante el decenio de 1980 es muy probable que se produzca una integración gradual entre las operaciones bancarias comerciales y las destinadas al desarrollo. Es probable que un número cada vez mayor de bancos de desarrollo acepten depósitos y que los bancos comerciales se dediquen a operaciones de inversión. Los bancos comerciales, que habitualmente no emiten títulos, deberán en todo caso destinar una parte de sus recursos totales a los bancos de desarrollo y apoyar la labor de éstos en pro del desarrollo industrial mediante la participación en los riesgos de los empresarios.

Mobilización de recursos financieros

E. Keller

Ex Presidente de la Sociedad de Inversiones ADELA, Perú

Durante el decenio de 1960 surgieron por todas partes, en el mundo en desarrollo, bancos de desarrollo nacionales, subregionales y regionales, del sector público, del sector privado y mixtos. Aunque podían diferir entre sí en cuanto a su concepción, su política y sus métodos operacionales, todas tenían el mismo objetivo básico de servir de catalizadores eficaces del progreso socioeconómico mediante su contribución al desarrollo económico.

En el contexto amplio de los objetivos y políticas de desarrollo, los bancos de desarrollo han de desempeñar las funciones siguientes:

Identificar oportunidades de desarrollo

Convertir esas oportunidades en proyectos y propuestas viables

Mobilizar recursos para la ejecución de proyectos

La eficacia de los bancos de desarrollo dependerá del éxito con el que desempeñen estas tres tareas y, por supuesto, de su propio funcionamiento y éxito económicos. Los bancos de desarrollo no pueden, evidentemente, limitarse a la función de aportar fondos sino que han de ser capaces de suministrar una amplia gama de servicios para el desarrollo ya sea por sí mismos o ya sea en colaboración con otras entidades.

Mobilización de recursos financieros

Es evidente que la movilización de recursos financieros constituye un componente importante de la función de los bancos de desarrollo. La movilización de recursos externos, en condiciones conducentes al buen éxito de los proyectos de desarrollo, suele ser un requisito básico para los proyectos de vastas dimensiones.

Es probable que la importancia de los recursos financieros externos aumente durante el decenio de 1980 debido a que, en la mayoría de los países en desarrollo, se está intensificando la presión para acelerar el proceso de desarrollo. En la mayoría de los países no se generan suficientes recursos internos para conseguirlo. Además, en el decenio de 1980 se producirá un fuerte aumento de la demanda de fondos como consecuencia de la inflación. Ya en el decenio de 1970 resultó más difícil movilizar recursos financieros externos, y esta dificultad irá en aumento durante el de 1980 por las siguientes razones:

a) Es probable que la demanda de fondos a largo plazo y bajo costo, apropiados para los proyectos de desarrollo, exceda en mucho a la oferta;

b) Es probable que se produzcan frecuentes e incluso profundas

alteraciones en los principales mercados financieros debido, en parte, a la prolongada inestabilidad económica y monetaria y, en parte, a la probabilidad de que se produzcan cambios estructurales;

c) Seguirá creciendo el número y la diversidad de fuentes, sobre todo en lo relativo a financiación por medio de créditos, particularmente en los casos de compras en el exterior;

d) La frecuente escasez de fondos apropiados para la financiación de proyectos aumentará los costos de la financiación, a veces hasta el punto de que proyectos básicamente viables se hagan marginales o no factibles.

Cambios estructurales en las fuentes de financiación externa

Esta evolución de las condiciones de los mercados de capital coincidirá, con algunos cambios estructurales en el decenio de 1980. Una de estas transformaciones puede afectar a las fuentes de financiación del sector público, inclusive los recursos para financiación en condiciones favorables.

Aunque los países aportantes siguen estando de acuerdo en la necesidad de aumentar la ayuda al desarrollo y la financiación en condiciones favorables, las perspectivas de tal aumento no parecen buenas para el decenio de 1980. Los países ricos no han alcanzado aún la meta global de destinar un 0,7% de su PNB para ayuda a los países en desarrollo. Ello se debe en gran parte a la creciente oposición interna en los países industrializados a la ayuda para los países en desarrollo, por cuanto el gasto público adicional significa mayores impuestos. Por consiguiente, los fondos para ayuda, durante el decenio de 1980, en vez de aumentar, podrían disminuir. Serán probablemente suficientes para alimentar el capital de las principales instituciones mundiales de ayuda al desarrollo, que han venido canalizando una proporción cada vez mayor de la financiación para los países en desarrollo, pero acaso no basten para programas de ayuda bilaterales y para la financiación en condiciones favorables.

Otra transformación estructural de las fuentes de financiación externa podría ocurrir en los grandes mercados financieros hasta la fecha no sujetos a control. El mercado de eurodólares, con una masa de recursos de 600.000 a 800.000 millones de dólares, es en la actualidad el principal mercado financiero libre. No se sabe si se mantendrán esta libertad y esta falta de control, o si los gobiernos intentarán regularlo. Si así ocurre, una masa ingente de recursos que actualmente buscan colocación a través del mercado de eurodólares, se trasladaría a otros mercados financieros o a nuevos centros monetarios ubicados en otros lugares. Cierta reorientación puede ser resultado de un cambio de los principales depositantes, y otra lo será de una tendencia a diversificar los riesgos.

Un tercer cambio estructural podría ocurrir en los grandes bancos que actualmente manejan la mayor parte de los fondos que se canalizan a través de los mercados privados. Los grandes bancos internacionales, las instituciones bancarias universales del continente europeo, los bancos de compensación situados en el Reino Unido, los grandes centros financieros del Canadá y los Estados Unidos de América, y los principales bancos del Japón seguirán, sin duda, actuando como los principales intermediarios de fondos entre los depositantes y los prestatarios. Sin embargo, a consecuencia de las alzas actuales del precio del petróleo y las posibles alzas de precio de otros productos básicos escasos, en los próximos años, algunos países productores

pueden generar grandes excedentes financieros. Muchos países exportadores de petróleo se han convertido ya en banqueros o prestadores directos y existen indicios de que pretenden ampliar sus actividades en el futuro. Los bancos de desarrollo que deseen movilizar recursos externos deberán, pues, estar atentos a la posible aparición de nuevas instituciones de inversión.

Requisitos previos para la movilización de recursos financieros

Los principios fundamentales de la movilización de fondos no experimentarán grandes cambios en el decenio de 1980. Las instituciones que deseen movilizar fondos deberán mantenerse solventes y conservar una buena reputación, y la mayoría de los inversionistas o prestadores querrán recuperar su dinero, normalmente con beneficio.

El factor más importante en la movilización de recursos financieros ajenos seguirá siendo la reputación y solvencia del prestatario. La solvencia comercial de un prestatario se mide, por supuesto, en función de su capital y de sus patrocinadores así como de sus resultados. Incluso en un mundo tan rápidamente cambiante como el nuestro, se requieren años para establecer una buena reputación, mientras que bastan unas cuantas semanas o una decisión equivocada para perderla definitivamente. Las claves de la buena reputación y la solvencia de un banco de desarrollo industrial son la calidad de su gestión, su habilidad empresarial y el acierto con que administre sus activos y pasivos.

Los bancos de desarrollo no pueden evitar asumir riesgos. Su éxito no dependerá de que tengan o no problemas, sino de la prontitud con que los detecten y de su habilidad para superarlos.

El buen resultado depende igualmente del otro lado de la medalla, que es la gestión del pasivo. Esto significa mantener a la institución bien financiada y con un elevado índice de liquidez; aprovechar las oportunidades óptimas de inversión; satisfacer invariablemente y sin sombra de duda todas sus obligaciones; y movilizar los recursos correctos, es decir, los más apropiados a cada finalidad.

El dinero tomado en préstamo no debe utilizarse para financiar inversiones de capital social o para alargar los plazos en la financiación mediante créditos. En un mundo de inestabilidad monetaria no es prudente asumir riesgos relacionados con los tipos de cambio. Una buena gestión del pasivo supone correlacionar divisas y plazos de vencimiento. Igual que en la gestión del activo, no existen soluciones fáciles, y vale la pena seguir los principios bancarios sanos ya establecidos. Esto puede resultar a veces más caro y más difícil, pero es la manera de sobrevivir en un mundo básicamente inestable.

Las instituciones bancarias del desarrollo, tanto públicas como privadas, no pueden aceptar sino lo mejor en materia de gestión. Tampoco han de estar expuestas a presiones de los propietarios o de los directores para transigir en lo relativo a la viabilidad o calidad de los proyectos financiados. Los activos y los pasivos deben ser utilizados para movilizar recursos financieros externos, a fin de que la institución pueda mantenerse por sí sola, y no dependa del apoyo ajeno.

Factores incontrolables

Las instituciones que movilizan recursos financieros externos pueden tropezar con factores que escapan a su control, los cuales dificultan y hacen desagradable su labor, y que pueden frustrar su esfuerzos.

Un obstáculo de esta índole puede ser la situación de solvencia del país o región en que opera el banco. Por bien que se administre una institución, las variaciones de la política económica gubernamental, la mala situación de la economía y de la balanza de pagos y la falta de divisas pueden constituir serios impedimentos a la movilización de recursos externos.

Los fondos obtenidos en el exterior pueden hacerse demasiado caros. En el momento actual, existe considerable liquidez en los mercados internacionales, y se consigue dinero con relativa facilidad. En la actualidad no son baratos, pero sí son abundantes. Se trata de un mercado predominantemente de prestatarios. Esta situación cambiará, sin duda, a medida que las condiciones del mercado vayan cambiando por las razones siguientes:

a) La aceleración de la inflación puede ocasionar un fuerte aumento de la demanda de crédito si no se ve contrarrestada por una recesión. La demanda podría superar rápidamente a la oferta;

b) Como en 1974/75, los países industrializados podrían enfrentarse otra vez a crecientes déficit de pagos y tratar de financiarlos en los mercados internacionales. Esto incrementaría aun más la demanda en mercados de por sí comprimidos. Los prestatarios preferenciales, es decir, a los países desarrollados, que ofrecen poco riesgo, recibirían prioridad.

c) La oferta de fondos puede contraerse, los principales depositantes pueden abrigar dudas, o los depósitos pueden concentrarse en unos cuantos bancos preferenciales;

d) Los países en desarrollo, especialmente los de menor desarrollo relativo o los menos adelantados, y sus instituciones pueden no ser considerados como prestatarios preferenciales en mercados comprimidos;

e) La financiación externa no solo puede hacerse inaccesible, sino demasiado costosa; y los riesgos de los proyectos pueden ser tales que su ejecución pase a ser marginal.

Fuentes de financiación externa

La movilización de recursos financieros externos es un proceso continuo que requiere esfuerzos constantes por obtener acceso a mayor variedad posible de fuentes.

Los grandes bancos de desarrollo, tales como el Banco Mundial y sus instituciones afiliadas, los bancos de desarrollo regionales, los bancos de desarrollo nacionales de países industrializados y de algunos países de industrialización reciente, y las principales instituciones privadas internacionales y nacionales tienen acceso, todos ellos, a la casi totalidad de las fuentes financieras que desean. Poseen asimismo los medios y la organización necesarios para aprovecharlas sistemáticamente, y los conocimientos para adoptar decisiones en el momento oportuno.

Los bancos de desarrollo públicos y privados, más pequeños, de los países en desarrollo obtienen acceso difícilmente a todas estas fuentes y tipos de fondos, ni siquiera cuando poseen la estructura y servicios necesarios para entablar contacto con ellas. Respecto a algunos de estos fondos, han de buscar

un acceso indirecto pidiendo préstamos a las principales instituciones multilaterales de ayuda al desarrollo y a las grandes instituciones financieras privadas. Sin embargo, los bancos de desarrollo de los países en desarrollo han de establecer una relación permanente con una gran variedad de posibles recursos. Algunas de estas relaciones se irán estrechando, mientras que otras se mantendrán distantes pero permanentes. Unas cuantas servirán para sólo una o dos transacciones. La base de una buena relación con estas fuentes es mantenerse en contacto permanente y establecer una corriente continua de información sobre la institución y el país o región en donde opera. Los bancos de desarrollo más pequeños de los países en desarrollo deben combinar sus esfuerzos para movilizar recursos externos. Una manera de hacerlo es designar a un representante conjunto para obtener recursos en los centros financieros.

Cualquiera que sea el método o la forma de organización seleccionados para la movilización de recursos financieros externos, la responsabilidad última recae sobre la dirección del banco que busca fondos. Para una institución no hay procedimiento más eficaz de recabar fondos que la de enviar a su gerente principal a visitar los grandes mercados financieros una a dos veces por año a fin de mantener los contactos existentes y anudar otros nuevos. Ese gerente debe suministrar información sobre los estatutos, la organización y las actividades de su institución y hacer saber a los gobiernos y al mundo financiero los objetivos que su institución pretende alcanzar, las oportunidades que se le ofrecen y el tipo de problemas con que tropieza. Para movilizar recursos financieros externos es preciso comenzar por inspirar confianza en una región, en un país y en una institución y su cuadro directivo.

Observaciones finales

Las actividades de banca para el desarrollo industrial constituyen un enorme desafío. Sean cuales fueran los otros cambios que traiga consigo el decenio de 1980, la industria necesitará más capital. Uno de los rasgos dominantes de los próximos años será una situación monetaria y económica mundial muy inestable, la cual, en un mundo cada vez más interdependiente, ocasionará muchos problemas a los países en desarrollo. La creciente incertidumbre en materia de fuentes de fondos será uno de estos problemas, y la rápida modificación de las condiciones en los mercados financieros será otro.

En el decenio de 1980 aumentará la necesidad, entre los dirigentes de los bancos de desarrollo, de las cualidades siguientes: sentido común, percepción clara de las oportunidades y buen conocimiento de las personas, imaginación, rapidez de acción y de reacción, y tenacidad en la búsqueda de sus objetivos. Es decir, los banqueros de desarrollo habrán de ser excelentes empresarios. Los que temen las perturbaciones encontrarán turbulento el decenio de 1980; mientras que los que crecen ante las dificultades, y de esto se trata en la actividad bancaria en favor del desarrollo, lo encontrarán estimulante y provechoso.

Observaciones sobre financiación externa de bancos de desarrollo

A. M. L. B. Large

Director General de Orion Bank Ltd., Londres

¿Qué papel puede desempeñar el mercado internacional de capitales comerciales para satisfacer las necesidades de los bancos de desarrollo?

El desarrollo y las dimensiones del mercado internacional de capitales son elocuentes por sí solos. El total de obligaciones emitidas y créditos bancarios en euromoneda de que tenemos noticia pasó de 36.000 millones de dólares, aproximadamente, en 1974 a más de 100.000 millones en 1978. No se ha llegado a explicar satisfactoriamente la dinámica que provocó ese crecimiento. En realidad la confusión en ese terreno puede perfectamente haber avivado el debate actual sobre si son necesarias normas para controlar los euromercados y, en caso afirmativo, cómo deben ponerse en práctica.

Baste decir que un déficit continuo de la balanza de pagos de Estados Unidos, acompañado de la consiguiente creación de fondos en los demás países, la elevadísima tasa de crecimiento de las reservas de divisas con que cuentan los bancos centrales del mundo y la capacidad para crear créditos de muchos bancos que participan en el mercado son fenómenos, todos ellos, que han influido más o menos en esa evolución.

Los préstamos obtenidos por los bancos de desarrollo del mundo han representado del 5 al 10% del total de préstamos concedidos en el mercado internacional en los últimos años. Esa cantidad incluye los préstamos recibidos por las instituciones internacionales más importantes dedicadas a actividades bancarias y de prestación de ayuda, como el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, como el Banco Africano de Desarrollo, y todas las instituciones financieras nacionales de desarrollo industrial, incluidas las de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), las de los países socialistas y las de los países en desarrollo.

Atención particular merecen los bancos de desarrollo de países que no forman parte de la OCDE, ya que sus necesidades son apremiantes y no siempre encuentran los fondos que necesitan.

En los últimos años, la media de préstamos recibidos por los bancos de desarrollo de países que no forman parte de la OCDE ha representado el 32% del total de préstamos recibidos por los bancos de desarrollo. El volumen ha pasado del equivalente de 300 millones en 1974 a 2.600 millones en 1978. Sin embargo, esas cifras subestiman la cantidad de divisas facilitadas por los bancos de desarrollo en general a los países que no son miembros de la OCDE, ya que éstos también recibieron fondos, previamente obtenidos en préstamos

por los bancos de desarrollo internacionales, como el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regionales.

Los préstamos pueden desglosarse en dos tipos distintos: préstamos en euromoneda y emisiones de valores. Los préstamos en euromoneda concedidos por instituciones bancarias se han expresado por lo general en dólares de Estados Unidos y, en menor medida, en marcos de la República Federal de Alemania, si bien existe la posibilidad de obtenerlos de vez en cuando en otras monedas disponibles. Por lo general, esos préstamos tienen una tasa de interés variable, con vencimientos que varían desde 5 a 15 años.

El volumen de esa clase de financiación ha de ser mirado con buenos ojos por los bancos de desarrollo mundiales. Pueden existir casos de prestatarios decepcionados, que podrían haber demostrado su necesidad de préstamos más elevados, pero son muy escasos, excepto, tal vez, en algunos de los países más pobres. Más que los prestadores, quienes han puesto restricciones a los préstamos han sido, en la mayoría de los casos, los Gobiernos de los países afectados. La competencia entre instituciones de préstamo es tal que los bancos del mercado europeo han recibido críticas por prestar de modo imprudente y en cantidades mayores de lo que autoriza el modo de proceder bancario normal.

El mercado de valores es importante para los bancos de desarrollo por diversas razones. Actualmente, la proporción del total de préstamos en el mercado internacional correspondiente a las emisiones de obligaciones, es del 40% por término medio. En consecuencia, éstas son importantes como fuentes de fondos para los prestatarios que deseen aprovechar al máximo sus posibilidades de conseguir préstamos. En principio, el mercado de valores puede facilitar fondos a plazo más largo que el que ofrecen por lo general los bancos, y a tasas de interés fijas. Esas características son interesantes en muchos casos para las instituciones de desarrollo, porque permiten financiar a costos predecibles proyectos que requieran períodos de tiempo más largos para la recuperación de la inversión.

El volumen de fondos puestos por los mercados de valores a disposición de los bancos de desarrollo de países no pertenecientes a la OCDE, pese a ir en aumento, ha sido extraordinariamente pequeño en comparación con los obtenidos por medio de los créditos bancarios.

Sin duda, los bancos de desarrollo de países no pertenecientes a la OCDE desearían utilizar los mercados de valores más intensamente de lo que hasta ahora les ha sido posible. Más abajo se examinan las causas del déficit y algunas líneas de acción para aumentar el volumen de fondos disponibles en los mercados de valores.

Todos los préstamos de carácter comercial dependen de la aceptabilidad para los prestadores de los riesgos que presenta la operación. Los créditos bancarios han representado una gran proporción de los préstamos recibidos por los bancos de desarrollo de los países no pertenecientes a la OCDE, por cuanto la comunidad bancaria internacional es capaz de analizar el riesgo de crédito que representa un prestatario determinado. Los bancos, en particular, han estado dispuestos a hacerlo para los países en desarrollo y sus bancos de desarrollo. Digamos de paso, y tal vez con cierto cinismo, que hay quienes afirman que la liquidez actual ha embotado la capacidad de los bancos para reconocer los riesgos, y de ello se han aprovechado los prestatarios marginales. Una vez analizados los riesgos y considerados aceptables, la comunidad bancaria internacional puede encargarse, y de hecho se encarga, de un volumen relativamente elevado de préstamos. Los bancos de desarrollo, en

particular, se han beneficiado de ese fenómeno, pues los bancos comerciales internacionales han hecho un esfuerzo para entender los proyectos de desarrollo y los beneficios que de ellos pueden derivarse. También han intentado entender la relación del banco de desarrollo respectivo con su Gobierno.

Sin embargo, lo característico de los mercados de valores es que quienes suscriben las emisiones son, en definitiva, los titulares del activo o los inversionistas y no la comunidad bancaria internacional. Las decisiones de los inversionistas se han caracterizado por ser más prudentes que las de los bancos y sujetas a opiniones personales y políticas. Tal vez haya algo de verdad en ese análisis. Efectivamente, los inversionistas suelen ser más prudentes que los bancos, en parte porque no tienen acceso a algunos de los datos de que disponen éstos, y en parte porque carecen de su solidaridad y capacidad de negociación respecto a los prestatarios. Las reuniones de los tenedores de efectos son un modo muy inapropiado de negociar con un prestatario. Así, los inversionistas evitan todas las situaciones que, en su opinión, puedan obligarles a negociar con el prestatario durante el período de vigencia de los valores que compran.

Al mismo tiempo, los inversionistas están más expuestos que los bancos a dejarse llevar por motivaciones subjetivas. Se rigen por su conocimiento de las personas con quienes tratan y por la sensación de seguridad, basada en una larga experiencia, respecto a la puntualidad del pago. Eso no quiere decir que los inversionistas sean un grupo de prestadores ingenuos. Sin embargo, son reacios a correr riesgos y propensos a la inercia, cuando no conocen a aquellos con quienes tratan.

Así pues, se plantea la cuestión de cómo vencer la resistencia de los inversionistas en emisiones de valores a fin de que los bancos de desarrollo de países que no son miembros de la OCDE puedan aprovecharlas como fuentes de recursos. Se nos ocurren cinco posibilidades.

1. Para conseguir el reconocimiento de su nombre, un prestatario debe, en primer lugar, obtener fondos de un grupo de bancos. Por lo general, esos créditos bancarios se hacen públicos y se comentan. Los inversionistas que buscan oportunidades de inversión rentables en obligaciones van enterándose poco a poco de las operaciones de préstamos que han dado resultado. Esa es una política que muchos bancos de desarrollo han entendido y seguido.

2. El mercado internacional de obligaciones es extraordinariamente vulnerable a las vacilaciones de la confianza del inversionista en los diversos mercados. Ese fenómeno puede utilizarse a favor de los posibles sucriptores de obligaciones. Durante los dos últimos años, por ejemplo, los activos expresados en francos suizos han estado muy buscados por los inversionistas. Por esa razón, era posible inducir a los inversionistas a aceptar nombres menos conocidos ofreciéndoles deuda expresada en francos suizos y se concertaron colocaciones de emisiones en instituciones privadas destinadas a créditos en los siguientes países no pertenecientes a la OCDE: Argelia, Ecuador, México, Tailandia y Trinidad y Tabago. En realidad, algunos de los prestatarios eran bancos de desarrollo. Probablemente esas operaciones no habrían sido posibles para algunos de los prestatarios, de no haber sido por la enorme demanda internacional de activos expresados en francos suizos. Kuwait constituye otro ejemplo: la demanda por parte de inversionistas kuwaitíes y de países del Golfo ha conducido a la emisión de obligaciones expresadas en dinares kuwaitíes por los prestatarios, incluidos los bancos de desarrollo de

Argelia, Brasil, México, Marruecos, Panamá, Filipinas, República de Corea, Sudán, Túnez y Yugoslavia.

Por supuesto, el hecho mismo de que esas monedas fueran de interés para los inversionistas podría entrañar riesgos para los prestatarios. No pocos sostendrían que, cuando el franco suizo tenía un tipo de cambio de 1,50 por dólar de Estados Unidos y cuando la diferencia entre las tasas de interés sobre valores en francos suizos comparadas con las tasas sobre obligaciones en dólares era de 6 y 7%, los riesgos habían quedado descartados en gran medida. En general, es cierto que el método basado en el juego de las cotizaciones monetarias puede conducir a un desequilibrio en la cartera de obligaciones, con un margen de riesgo en relación con las cotizaciones monetarias mayor del que aconseja la prudencia, pero se trata, en general, de un fenómeno que los países prestatarios concretos entienden bien.

3. Recientemente, se han presentado excelentes oportunidades a nuevos prestatarios para entrar en el mercado financiero mediante la emisión de obligaciones de interés flotante. El entusiasmo de los inversionistas por semejantes instrumentos se explica por su preocupación ante los niveles que puedan alcanzar las tasas de interés en el futuro y porque los beneficios a corto plazo son superiores a los de las obligaciones de interés fijo. Las obligaciones de interés flotante han recibido gran apoyo, sobre todo las de los países en desarrollo, gracias al interés cada vez mayor de los bancos comerciales por comprar efectos de esa clase. Cuando hay presión sobre los márgenes disponibles en el mercado interbancario, la facilidad de colocación de los efectos de interés flotante ha inducido a los bancos comerciales a comprar esa clase de inversiones. Esos bancos están dispuestos a adoptar una actitud menos subjetiva respecto a la posibilidad de prestar sin haber puesto a prueba a los prestatarios. Por esa razón, ha sido de particular importancia para la emisión de obligaciones de interés flotante destinadas a los países en desarrollo. El argumento purista, según el cual las obligaciones son para los inversionistas y los créditos bancarios son para los bancos, no está justificado. La realidad es que, a falta de apoyo bancario, muchas operaciones de esa índole con obligaciones de interés flotante no se habrían materializado. Y lo que es más importante: la emisión de obligaciones de interés flotante ha contribuido a familiarizar a los inversionistas con los nombres de los prestatarios. En cierto sentido, a los bancos se les puede considerar como suscriptores a largo plazo de esa clase de efectos, que retienen en sus manos hasta que los inversionistas tradicionales acaban interesándose por ellos y los suscriben. Dicho interés va en aumento, y un número cada vez mayor de inversionistas, en su mayor parte instituciones, ha llegado a estar dispuesto a comprar los efectos de los países en desarrollo. Estos países harían bien en utilizar el estado actual de liquidez del mercado para las obligaciones de interés flotante porque, si las tasas de interés empiezan a bajar o si, por otras razones, esa clase de instrumentos dejan de interesar a los bancos, pueden haber perdido una oportunidad excelente de entrar en el mercado de valores.

Otro posible instrumento es la emisión en instituciones privadas de valores para inversionistas específicos. Puede haber habido muchas transacciones de ese tipo, de la mayoría de las cuales no tenemos noticia, en que los motivos del inversionista hayan sido unas veces políticos y otras estrictamente comerciales, y que los rendimientos de dichas transacciones son por lo general elevados.

4. El apoyo de los inversionistas a países determinados ha procedido cada vez en mayor medida de zonas próximas a ellos geográfica o políticamente. El factor político a que nos hemos referido más arriba es aplicable a este caso, y a

veces los prestatarios pueden sacar provecho de él. Los países árabes en desarrollo, por ejemplo, han emitido obligaciones en los mercados de capitales de Kuwait y, en menor medida, en Arabia Saudita. Cada vez hay más fondos disponibles de inversionistas de países de Latinoamérica y de Asia sudoriental, y los prestatarios de esas zonas pueden aprovecharlos ofreciendo obligaciones a inversionistas de sus propias zonas en lugar de recurrir a los mercados de dinero, más antiguos, de Europa y de Estados Unidos. El desarrollo del mercado asiático del dólar, por ejemplo, presenta cada vez mayores oportunidades a los prestatarios de la región.

En el pasado algunos países en desarrollo han intentado entrar en los mercados tradicionales constituyéndose en grandes agrupaciones cuya reputación y magnitud eran suficientes para vencer la resistencia de los inversionistas. Eso ha beneficiado, por ejemplo, a los países miembros del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Asiático de Desarrollo, del Banco Africano de Desarrollo y del Banco Centroamericano de Integración Económica. Es posible que otras agrupaciones regionales fueran apropiadas para países como los del Mediterráneo y de las islas del Pacífico, que aún no se han incorporado a ninguna de las agrupaciones existentes, y de los que tal vez no sea realista pensar que puedan aprovechar aisladamente el mercado internacional de capitales. Una posible prolongación de la idea de la agrupación podría ser la creación de una filial de propiedad común, que recibiría préstamos con la garantía expresa de los gobiernos o bancos de desarrollo del país donde se encuentre la central. El objetivo de la filial sería exclusivamente el de recibir préstamos para proyectos en los países de sus propietarios; así, pues, tendría una función más limitada que la de un banco regional de desarrollo como tal. Lógicamente, la formación de filiales de esa clase tendría menos connotaciones políticas y su funcionamiento sería más sencillo y menos oneroso que la creación de bancos regionales de desarrollo.

Movilización de recursos financieros externos

P. Galicia

Gerente General de la Nacional Financiera, México

Durante el decenio de 1970 se produjeron cambios radicales en el sistema económico internacional, que influyeron de manera considerable en la cuantía y composición del endeudamiento externo de los países en desarrollo.

Si bien la recesión económica y la rápida inflación que sufrió la economía mundial se produjeron antes de la denominada crisis del petróleo, esta última agravó la regresión, intensificando el efecto de los demás factores, tales como la crisis monetaria, la inestabilidad de los tipos de cambio y las fluctuaciones cíclicas de las economías de los países desarrollados.

En esa situación, los países exportadores de petróleo obtuvieron grandes excedentes de balanza de pagos en cuenta corriente, estimados en 32.000 millones de dólares en 1979, mientras que en la balanza de pagos de los países desarrollados importadores de petróleo aparecieron déficit constantes. Sin embargo, los países en desarrollo no exportadores de petróleo se encontraban en situación aún más grave. Se enfrentaban, no solamente al aumento de los precios de los combustibles, sino también a las medidas restrictivas del comercio externo impuesto por los países industrializados y a los costos crecientes de los bienes y servicios que adquirirían a estos últimos.

No obstante, los países en desarrollo han logrado mantener tasas de crecimiento económico más altas que las tasas de crecimiento medias de los países industrializados, a costa de un aumento de su endeudamiento externo cada vez mayor; por ejemplo, la deuda pública externa de 96 países en desarrollo alcanzó, en 1976, a 227.000 millones de dólares.

El endeudamiento externo se ha convertido en un instrumento muy importante para planificar la política económica de los países en desarrollo. Por otra parte, ha habido una disminución relativa de la asistencia oficial, de modo que el endeudamiento se ha concentrado cada vez más en los mercados internacionales de capital privado.

La creciente participación de los bancos comerciales en la concesión de créditos a los países en desarrollo plantea la cuestión de la disposición de dichos bancos a elevar el nivel de los préstamos brutos a los países menos adelantados a fin de mantener una corriente neta, ya que todo intento de reducir o disminuir las tasas de préstamos sin una fuente alternativa de financiación tendrá efectos negativos en la liquidez de los países menos adelantados.

No obstante, es muy probable que, aun si los bancos amplían sus actividades crediticias, sus condiciones se harán más difíciles. Los préstamos a corto y largo plazo no constituyen el medio más apropiado para financiar el

desarrollo, y el establecimiento de condiciones más rigurosas sólo agravará el problema del endeudamiento.

Dos hechos son evidentes: en primer lugar frente a otros pagos, los préstamos externos han desempeñado una función importante en la financiación de los déficit en cuenta corriente, y, en segundo lugar, las condiciones de crédito se han endurecido de manera considerable. Ambas consideraciones llevan a la conclusión de que, en los últimos años, el problema del endeudamiento ha surgido por la incompatibilidad entre el tipo de préstamos de los bancos comerciales y las necesidades de capital a largo plazo de los países en desarrollo.

Durante los últimos años, el endeudamiento creciente de los países en desarrollo ha dado lugar a un aumento desproporcionado de los pagos por servicio de la deuda. Esto ha provocado incertidumbre en los círculos financieros internacionales respecto a la capacidad de pago de dichos países.

Conforme a las estimaciones sobre inversión y ahorro interno para el año 1985, es evidente que la participación del capital externo en la financiación de los programas de inversión disminuirá en el próximo decenio. De cualquier modo, los países en desarrollo se verán obligados a conseguir más recursos externos, sobre todo para financiar el servicio de la deuda. Tendrán que amortizar aproximadamente el 60% de sus obligaciones durante los primeros años del decenio próximo y, en consecuencia, sufrirán, probablemente, grandes presiones económicas, políticas y sociales.

Se prevé un aumento del déficit por cuenta corriente de los países en desarrollo no productores de petróleo, debido a las importaciones de bienes de capital y combustibles, así como por las restricciones a las importaciones que imponen actualmente los países industrializados. Estos pagos, además del desembolso necesario para el servicio de la deuda, proporcionan la base para estimar que, en 1985, las necesidades financieras de los países en desarrollo alcanzarán a 276.000 millones de dólares, a precios corrientes, frente a los 63.000 millones, en 1975.

Es preciso realizar un esfuerzo para encontrar soluciones apropiadas a esta situación e introducir cambios en la financiación del desarrollo que permitan un aumento de la corriente de recursos a los países en desarrollo, en condiciones tales que no perjudiquen su situación económica a largo plazo y que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de más del 60% de la población mundial.

Pueden mencionarse, entre otras, las siguientes medidas:

a) Aumentar la asistencia oficial de los países industrializados al proceso de desarrollo;

b) Estimular la expansión de un mercado para las emisiones de obligaciones de los países en desarrollo, con un plazo de vencimiento de 15 años, o más;

c) Fomentar la corriente de capitales a los países en desarrollo mediante inversiones productivas conjuntas en sectores prioritarios;

d) Aumentar los recursos de los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y los bancos regionales, a fin de que puedan desempeñar un papel más activo en la concesión de fondos en condiciones ventajosas a los países en desarrollo.

México, por ejemplo, propuso a la Comisión de Desarrollo del Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial el establecimiento de un fondo, fijado provisionalmente en 15.000 millones de dólares, para prestar ayuda financiera a los países en desarrollo, tanto para proyectos de inversión como

para adquisición de bienes de capital. Este fondo tendría atribuciones para obtener préstamos a largo plazo de los países con excedentes de capital y de los mercados internacionales de capital. El Banco Mundial, o alguna otra institución internacional, se encargaría de su administración. Con el establecimiento de tal fuente adicional de financiación para los países en desarrollo, se podría aumentar las tasas de crecimiento, mejorar la estructura de la deuda y, en consecuencia, mejorar la capacidad prestataria. Además, dicho fondo proporcionaría a los países industrializados la oportunidad de invertir sin riesgo, elevando, al mismo tiempo, los niveles de la actividad económica y del empleo.

De todos modos, cualesquiera medidas financieras que se adopten, persiste el problema fundamental: los países en desarrollo no podrán hacer frente a sus obligaciones a menos que reciban un precio adecuado por sus productos, tengan acceso a mercados estables, y se eliminen las barreras proteccionistas de los países industrializados. Un país deudor que no pueda transferir al exterior recursos reales tendrá dificultades para pagar sus deudas y llevar a cabo sus programas de desarrollo. Ambos problemas son fuente de preocupación en una economía mundial que se basa cada vez más en la interdependencia y que afecta a más de los dos tercios de la población mundial.

Observaciones sobre la movilización de recursos financieros internos

W. D. Melzer

Director de la Corporación Alemana de Desarrollo

Es evidente que en los últimos años se ha tornado más difícil la financiación de proyectos industriales. Ello tal vez se deba al hecho de que el establecimiento de instalaciones industriales exige grandes cantidades de divisas para adquirir bienes de capital y determinados servicios. Incluso si, en definitiva, el proyecto podrá ganar las divisas necesarias, el país en su conjunto puede tropezar con problemas para equilibrar la balanza de pagos y, por consiguiente, tal vez desee utilizar esos fondos en otros sectores de la economía. Asimismo, los costos en moneda fuerte de la financiación de la inversión interna imponen muchas veces al proyecto y al país una carga excesivamente gravosa de pagos por concepto de intereses y amortización.

Hay tres fuentes principales de financiación externa: inversión extranjera privada, asistencia financiera multilateral y asistencia financiera bilateral. El grado en que se pueden utilizar esas fuentes depende de distintos factores. La corriente de capital privado se estimula sobre todo mediante incentivos de utilidades, que, a su vez, pueden recibir la influencia de políticas adecuadas de los países receptores. Sin embargo, la identificación de proyectos industriales bien concebidos es una condición fundamental para atraer el capital extranjero y, con frecuencia, la falta de dichos proyectos, más que una escasez de fondo, constituye el motivo por el que no se recibe capital privado.

Desde luego, un banco de desarrollo concentrará su atención en el progreso económico de su propio país. Como ningún banco de desarrollo podrá prestar la gama completa de servicios que se requieren para ello, todos los bancos de esa categoría deberían trabajar en favor del desarrollo económico cooperando para conseguir conocimientos técnicos y de gestión respecto al mercado, y obtener una corriente constante de capital procedente de fuentes multilaterales y bilaterales.

El Banco Alemán de Desarrollo (DEG) cree que la disposición favorable de los bancos de desarrollo para cooperar con accionistas de una amplia gama de instituciones financieras de distintos países constituye uno de los enfoques más prometedores frente a este problema. Esos accionistas pueden ser instituciones financieras públicas o bancos comerciales. Según la experiencia del DEG, el potencial económico de un banco de desarrollo depende básicamente del volumen de sus propios fondos. Las siguientes razones fundamentan este criterio:

a) Los bancos de desarrollo sólo pueden promover el desarrollo económico si están dispuestos a hacer inversiones en el capital social de los

proyectos que reciben asistencia. Esas inversiones en el capital social no deben refinanciarse mediante préstamos concedidos únicamente por un plazo limitado;

b) El capital pagado, inclusive el capital suministrado por accionistas extranjeros, no debe estar expuesto a fluctuaciones monetarias;

c) Las inversiones en el capital social de un banco de desarrollo tendrían que ponerse a disposición del banco, por un plazo prácticamente ilimitado y no ser reembolsables en plazos de vencimiento fijos;

d) Al establecer un vínculo con otras instituciones financieras, que pasan a ser sus accionistas, el banco de desarrollo crea una relación estable con ellas. La participación de esas instituciones en el capital social no debe ser tan pequeña que las haga perder interés ni tan amplia que impida a los accionistas efectuar los aumentos periódicos de capital exigidos;

e) El establecimiento de relaciones como accionistas con otras instituciones financieras proporciona al banco de desarrollo la oportunidad de recibir préstamos de éstas para proyectos concretos. El banco debería examinar con los accionistas en qué medida esos préstamos pueden concederse y en qué condiciones. Por ejemplo, ¿la tasa de interés debería producir utilidades de ayuda bilateral? Las relaciones con instituciones financieras extranjeras también pueden utilizarse para establecer contactos con bancos comerciales en los respectivos países.

La contratación de préstamos presentará siempre varias desventajas en comparación con la financiación mediante fondos propios. Los préstamos tienen que reembolsarse en fechas fijas de vencimiento y los préstamos en divisas están expuestos a fluctuaciones monetarias. En la medida de lo posible, los bancos de desarrollo no deberían asumir los riesgos de dichas fluctuaciones; deberían transferirlos al Gobierno o al prestatario. Las fluctuaciones monetarias nunca pueden evaluarse o calcularse de antemano, y un banco no puede protegerse contra ellas cobrando al prestatario una tasa de interés superior que corresponda a esas fluctuaciones.

La movilización de recursos financieros para un proyecto concreto no ha de afectar el balance del banco de desarrollo. Esta movilización también puede realizarse sobre todo en grandes proyectos, mediante la formación de un consorcio con fuentes financieras externas para el proyecto determinado. En ese mismo caso, un banco de desarrollo puede cumplir mucho más efectivamente su función mediadora si puede contar con un gran grupo de accionistas. Serán numerosas las ventajas a largo plazo para el proyecto si lo apoyan aportantes adicionales de capital social.

Es muy importante que los propios bancos de desarrollo procuren identificar proyectos económicos sanos y atractivos. Dichos bancos no deben esperar hasta que los inversionistas soliciten préstamos, sino que han de participar activamente en la elaboración de ideas para nuevos proyectos.

Los estudios de viabilidad pueden financiarse, por ejemplo, con fondos del Centro para el desarrollo industrial, de la Comunidad Económica Europea, para los países de Africa, del Caribe y del Pacífico, de los fondos de estudio de los programas de ayuda bilateral y, en una escala muy amplia, de la ONUDI. El potencial de esos fondos no siempre se ha utilizado en forma plena y los bancos de desarrollo podrían aprovechar más efectivamente esas posibilidades de lo que lo han hecho hasta la fecha.

Si los estudios demuestran que un proyecto es viable, debe iniciarse la cooperación con los bancos de desarrollo de los países industrializados y, cuando se juzgue adecuado, con los accionistas, a fin de encontrar y contratar

a un copartícipe técnico de un país industrializado que esté dispuesto a facilitar los conocimientos técnicos y de gestión necesarios para el proyecto. Al mismo tiempo, los copartícipes deben planear la financiación completa del proyecto.

Mobilización de recursos financieros: resumen

Secretaría de la ONUDI

Costo de la financiación interna

En el decenio de 1980, las necesidades de recursos en moneda nacional se duplicarán y es muy probable que esos recursos escaseen. Al parecer, existen dos formas de hacer frente a este problema.

1. Métodos internos para movilizar la financiación industrial local

De las posibles medidas económicas y de política, las más prometedoras parecen ser éstas:

- a) Aumentar el ahorro interno y encauzarlo hacia la producción nacional;
- b) Intensificar la cooperación entre bancos comerciales e Instituciones Financieras de Desarrollo, aunque parece haber una fuerte competencia entre ellos debido a que las tasas de interés que ofrecen las IFD son distintas de las ofrecidas por los bancos comerciales;
- c) Liberar las tasas de interés.

Como alternativa a la liberalización de las tasas de interés, los gobiernos podrían considerar la posibilidad de subvencionar el ahorro. Asimismo, los gobiernos podrían considerar la posibilidad de garantizar la emisión de bonos industriales. Evidentemente, la financiación industrial requiere un juego de plazos (préstamos a largo plazo para necesidades a corto plazo o préstamos a corto plazo para necesidades a largo plazo), para lo cual es muy posible que sea necesario crear nuevos instrumentos de endeudamiento públicos o semipúblicos. Deben ampliarse los mercados de capitales secundarios y posiblemente sea necesario crear nuevos mercados de capitales.

2. Métodos externos para movilizar la financiación industrial local

El Banco Mundial podría autorizar el empleo de sus préstamos en divisas para financiar las necesidades en moneda nacional. Las asociaciones Regionales de Bancos de Desarrollo podrían servir de base para el intercambio de información, particularmente sobre los instrumentos disponibles para movilizar recursos locales.

El problema de las divisas

La situación de los mercados monetarios cambia con mucha frecuencia. Probablemente en el decenio de 1980 los cambios se producirán más a menudo, pero el número de fuentes de financiación también se multiplicará. No puede decirse a ciencia cierta si ese incremento de fuentes conducirá a una mayor disponibilidad de dinero y a su abaratamiento, o a un aumento de los costos como consecuencia del incremento de los gastos generales.

El acceso de los países en desarrollo a los mercados internacionales de bonos industriales depende de la solvencia no sólo de una determinada institución sino también de un determinado país o región. Los países aportantes están quizá menos interesados en el reembolso del capital que en recibir periódicamente los pagos de los intereses. Si en los próximos años se reembolsaran todas las deudas acumuladas, por ejemplo, 227.000 millones de dólares, el resultado sería probablemente catastrófico para los bancos.

Es imposible controlar a nivel mundial los mercados de moneda convertible. Aun en el caso de que ese control fuera posible, la experiencia de los países que no pertenecen a la OCDE, particularmente los países miembros del CAEM, ha demostrado que todos los países utilizan los euromercados como instrumentos esenciales para la refinanciación.

Los bancos de desarrollo industrial se consideran obstaculizados por la insistencia de los Gobiernos en que las IFD concedan préstamos en la moneda oficial, en lugar de permitirles hacerlo en cualquier moneda disponible que necesiten sus clientes.

La regionalización de las monedas, los servicios bancarios y los mercados de capitales puede ser ventajosa, como lo han demostrado los países de América Latina y del Asia Sudoriental, así como el Mercado Común Europeo y el Fondo Monetario. Las actividades bancarias de desarrollo industrial conjuntas apoyadas por garantías gubernamentales y que forman parte de los planes de integración económica pueden también resultar ventajosas.

Habida cuenta de la enorme deuda pendiente de 227.000 millones de dólares, cabe preguntarse si es posible lograr una corriente neta de inversiones industriales adicionales. A base de tasas de interés medias en condiciones favorables y comerciales, el interés anual estimado ascendería a 10.000 millones de dólares. Como esta cifra es aproximadamente igual a la cantidad de capital necesario para la financiación industrial, el sistema bancario podría muy bien crear más liquidez. Se propuso al Comité de Desarrollo la creación de un nuevo servicio de crédito que disponga de fondos por un valor de 15.000 millones de dólares, lo que está plenamente en consonancia con las recomendaciones de la sesión plenaria.

Los países aportantes deben abrir sus mercados a los productos industriales de los países en desarrollo a fin de ayudarles a aumentar sus recursos en divisas.

Movilización de recursos financieros por los bancos suizos

R. E. Gut

Miembro del Consejo Ejecutivo de Credit Suisse

Suiza ofrece un ejemplo práctico de éxito en su desarrollo. Hoy es un país rico, que proporciona una contribución importante a la financiación del desarrollo económico en las demás partes del mundo. Sin embargo, generalmente se olvida que, hace 100 o 150 años, la situación era diferente. Poco después de la destrucción y de los disturbios provocados por las guerras napoleónicas, el Zar Alejandro I de Rusia, uno de los vencedores del gran corso, envió a Suiza 100.000 rublos de plata para aliviar el hambre de la población. Desde entonces, a pesar de su falta de recursos naturales, aquel pobre país en desarrollo de los primeros años del siglo XIX se ha convertido en el moderno país industrializado de hoy. Esta prosperidad ha sido fruto, sobre todo, del trabajo tenaz de la población, pero también se debe especialmente a su espíritu de ahorro, que ofreció la posibilidad al sistema bancario suizo de financiar el nacimiento de la industria y del comercio modernos.

Efectivamente, cada banco suizo puede considerarse como un banco de desarrollo. La tarea del sistema bancario siempre ha sido, y sigue siendo, encauzar los fondos que se le confían hacia proyectos prometedores de un desarrollo productivo. Un ejemplo típico es el Credit Suisse, fundado hace 123 años como banco de desarrollo a fin de financiar proyectos de infraestructura en gran escala, como ferrovías y sistemas de energía hidroeléctrica. Más tarde, el Credit Suisse estableció una institución especial para fomentar los sistemas de energía hidroeléctrica, que ahora se ha convertido en Electrowatt Ltd., Zurich, una de las compañías industriales y de inversión más importantes. Como los bancos de desarrollo actuales, ambas instituciones no podían contar únicamente con el ahorro interno, sino que debían también atraer capital extranjero.

Mientras tanto, la función de los principales bancos ha cambiado; con el desarrollo económico del país, han evolucionado desde su función originaria como bancos de desarrollo hasta convertirse en bancos internacionales de gran envergadura. Los bancos suizos siguen sirviendo para encauzar la corriente internacional de los importadores de capitales, convirtiéndose en grandes exportadores de capital y, sobre la base de una larga experiencia en la financiación de proyectos y del comercio internacionales, han llegado a ser, también, administradores de grandes conjuntos de capital internacional.

Sin embargo, algunos elementos básicos de la actividad de los bancos suizos no han cambiado en absoluto. En la actualidad, como antes, se les

confían los fondos porque garantizan su aprovechamiento eficaz y relacionado con proyectos. En el pasado, los clientes extranjeros depositaban fondos en los bancos suizos porque éstos proporcionaban la garantía necesaria de que se invertirían en proyectos claramente definidos, de importancia fundamental para la economía del país. Hoy, su fama se basa también en el hecho de que emplean sus fondos solamente para financiar proyectos, nacionales, extranjeros, seguros y constructivos. Estos principios de una fructífera práctica bancaria son fundamentales y se mantendrán inalterados en el decenio de 1980.

Las actividades de evaluación de proyectos por los modernos bancos de desarrollo tienen un papel fundamental en la financiación externa. Hasta hoy el desempeño de los bancos de desarrollo ha sido, en general, excelente y ha contribuido decididamente al aumento asombroso de los préstamos que obtienen en los mercados financieros internacionales, incluido el suizo. Por ejemplo, el Banco Mundial ha movilizado 6.500 millones de francos suizos en Suiza y, en consecuencia, se ha convertido en el principal prestatario extranjero del país. Los bancos y los inversionistas suizos también se han puesto generosamente a disposición del Banco Interamericano de Desarrollo: a fines de 1978, más de un quinto del total de los préstamos obtenidos por éste procedían de Suiza. Recientemente, el Banco Asiático de Desarrollo ha recurrido también a los mercados de capitales suizos. Anteriormente, el mercado suizo de capitales era accesible solamente para los bancos internacionales de desarrollo, pero ahora ha comenzado a servir también a los bancos nacionales de desarrollo. Durante los últimos años, los bancos suizos o sus filiales internacionales han participado también considerablemente en el gran número de préstamos solicitados por los bancos de desarrollo en el mercado de eurodólares. Si bien en 1970, los países del tercer mundo absorbieron solamente el 7% de todas las emisiones combinadas de europréstamos y eurobonos, su participación actual supera el 50%.

Suiza ha encauzado, y sigue encauzando, principalmente a través de los bancos de desarrollo internacionales y nacionales, cantidades considerables y crecientes de fondos de desarrollo hacia otros países. Por consiguiente, Suiza proporciona una contribución financiera notable al desarrollo económico de los demás países, especialmente del tercer mundo. Desafortunadamente, esta contribución a menudo se subestima, tanto en el país como en el exterior. Suiza se esforzará por mantener, o aún ampliar, su función en la financiación del desarrollo, durante el decenio de 1980. Sin embargo, para alcanzar este objetivo será necesario superar muchas dificultades de carácter técnico y político. Por ejemplo, la contraposición, tan de moda, entre países industrializados por un lado y un bloque de países en desarrollo, por otro, ya no es válida. La política bancaria futura debe basarse en un sistema de clasificación más diversificado. En primer lugar, se supone que las economías de mercado de los países industrializados cooperan con las economías de planificación centralizada, lo que seguirá planteando problemas económicos y políticos durante el próximo decenio. Además, la tarea de integración de los nuevos países ricos productores de petróleo en el sistema financiero mundial debe proseguir y afirmarse. También han de considerarse más cuidadosamente las diferencias existentes entre los países del tercer mundo en rápido desarrollo, como Argentina, Brasil, Costa de Marfil, Filipinas y Singapur y los países menos adelantados.

Existen otros difíciles problemas financieros. Todos los indicios señalan que la oferta mundial de capitales será probablemente suficiente durante el

decenio de 1980. Sin embargo, los fondos disponibles tendrán, cada vez más, la tendencia a evitar riesgos, lo que no facilita la financiación del desarrollo, tarea esencialmente riesgosa. Por consiguiente, en el decenio de 1980, las medidas oficiales para fomentar la confianza de los inversionistas adquirirán aun más importancia para el crecimiento y la prosperidad económica que la que tuvieron en el pasado. Por esta razón, el rechazo por muchos gobiernos de la participación financiera y de las inversiones directas externas crea nuevas dificultades financieras. En efecto, esta actitud no solamente obstaculiza innecesariamente la transferencia de conocimientos administrativos, técnicos y comerciales, sino que limita la entrada de capital con riesgo.

Las técnicas financieras monótonas desalientan a menudo la participación de los inversionistas en nuevas emisiones, ya que prefieren diversificar sus carteras, no solamente por lo que respecta al país y al prestatario, sino también al tipo de documento. Las emisoras tratan de superar esta dificultad de diversos modos, pero una mayor variedad en el tipo de documentos ofrecidos estimulará el interés de los inversionistas. No obstante, en el contexto de la financiación internacional, la técnica financiera y el tipo de proyecto no es lo único que ha de considerarse, aunque, por supuesto, tienen mucha importancia para mantener la confianza. Los bancos suizos, como los demás bancos, operan con fondos que les han confiado otras personas; las posibilidades que tienen los bancos internacionales en general, y los bancos suizos en particular, de estimular nuevas fuentes de fondos para la financiación de proyectos de desarrollo, dependen de la confianza del inversionista en la validez de sus políticas crediticias. Esto se aplica principalmente a las instituciones suizas, ya que la exportación de capitales de Suiza no está vinculada al comercio de exportación de un país grande. En consecuencia, los banqueros suizos no pueden apoyarse en una influencia política poderosa y han de evaluar su orientación exterior muy cuidadosamente.

Los riesgos por países han aumentado considerablemente a partir de la crisis del petróleo en 1973. El endeudamiento internacional, estimado en unos 200.000 millones de dólares, es, aproximadamente, tres veces mayor que a fines de 1970, pero, a pesar de esto, este brusco aumento, apenas ha asumido proporciones peligrosas en conjunto. Sin embargo, en el caso de ciertos países, el endeudamiento ha alcanzado ya el punto en el que, probablemente, es inevitable la reestructuración. Además, el endeudamiento internacional global sigue aumentando. Si las tendencias actuales persisten, se estima que los países en desarrollo, que en 1978 asignaron al servicio de la deuda 20.000 millones de dólares, tendrán que asignarle en los últimos años del decenio de 1980 una suma diez veces mayor, es decir, aproximadamente 200.000 millones anuales. No podría hacerse frente a esta suma sin afectar seriamente el sistema financiero internacional. Tales estimaciones, si bien no han de considerarse como predicciones infalibles, indican las posibles fuentes de problemas que podrían destruir la confianza de la comunidad financiera internacional. Eliminar tales peligros no es una tarea que incumbe a los banqueros sino a los gobiernos. Sólo podrán evitarse si los países industrializados mejoran la ayuda al desarrollo y realizan mayores esfuerzos para abrir sus mercados a los productos del tercer mundo. Suiza siempre ha adoptado una actitud acentuadamente liberal hacia las importaciones de los países en desarrollo.

Las dificultades y los problemas no impedirán que los bancos suizos pongan su experiencia a disposición de los bancos de desarrollo. Los principales bancos suizos consideran como un desafío su participación en la financiación del desarrollo. Por supuesto, deben seguir examinando cuidado-

samente los riesgos implícitos. En el decenio de 1980, la contribución más valiosa de los bancos de desarrollo para disminuir los riesgos en la financiación internacional seguirá siendo la evaluación correcta de los proyectos de desarrollo, sin prejuicios políticos o ideológicos. Sin embargo, las instituciones financieras por sí solas no pueden garantizar el constante y firme flujo de fondos a los países que los necesitan. Para ello, necesitan, sobre todo, el apoyo de las políticas oficiales, que aseguren un grado razonable de estabilidad económica y política, y despierten la confianza del sector privado nacional y del capital extranjero. La estabilidad puede no ser todo, pero, sin estabilidad, todo es nada.

Parte IV

**REUNIÓN PLENARIA SOBRE ACTIVIDADES Y
PERSPECTIVAS DE LAS ASOCIACIONES
REGIONALES DE BANCOS DE DESARROLLO**

Actividades y perspectivas de las asociaciones regionales de bancos de desarrollo: introducción

R. Palma-Valderrama

Subdirector General del Banco Arabe Latinoamericano, Perú

La cooperación entre instituciones de financiación del desarrollo significa identificar los problemas actuales y los que pueden presentarse en el futuro, esbozar soluciones para ellos y ayudar a llevarlas a la práctica.

La tarea de la financiación del desarrollo queda determinada por el esfuerzo que realizan los propios países en desarrollo, sus instituciones y el apoyo que se prestan entre sí. Debe fomentarse la cooperación internacional, que es básica para obtener los recursos financieros y tecnológicos necesarios para acelerar la industrialización.

La información sobre financiación del desarrollo —organizaciones existentes, desarrollo institucional, experiencia técnica acumulada, perspectivas para ayudar a otros países— se transmite a través de las asociaciones regionales en una corriente continua entre éstas y las instituciones que las integran. Se crea así un ambiente propicio, tanto para mantener y fortalecer la identidad nacional y las comunidades regionales, como para ensayar nuevas formas de cooperación. Esta cooperación se ve también apoyada por los recursos financieros y técnicos de las instituciones de los países desarrollados y de las organizaciones internacionales.

Durante los últimos diez años, se han creado tres asociaciones regionales (para Africa, Asia y el Pacífico y América Latina), cuyas actividades se describen en la sección correspondiente de este volumen. La cooperación internacional en las operaciones bancarias en pro del desarrollo debe orientarse hacia la creación de asociaciones similares en Europa y Oriente Medio.

También debe encauzarse a coordinar las actividades de las asociaciones regionales, compartir la información y los recursos técnicos y de personal, y movilizar recursos financieros internos y externos, es decir, crear nuevos métodos y modalidades de cooperación en beneficio de las organizaciones miembros y de sus países.

Las asociaciones regionales de instituciones para la financiación del desarrollo creadas hasta la fecha proporcionan ventajas a sus miembros y les dan oportunidad para realizar una acción de cooperación multinacional; ventajas y oportunidades que deben ampliarse a las regiones que no disponen de asociaciones similares. Las relaciones entre las asociaciones de Africa, Asia y el Pacífico y América Latina, han demostrado la necesidad de establecer comunicaciones regulares y continuas para coordinar eficazmente las actividades. Empieza también a resultar evidente la ventaja de establecer una asociación mundial, o federación de instituciones de financiación para el desarrollo industrial.

Los principales objetivos de esa federación mundial serían, entre otros, fomentar el desarrollo de sus miembros, tanto individualmente como en grupo, promover las operaciones bancarias internacionales en pro del desarrollo.

acopiar y difundir una amplia información sobre esas operaciones, y conservar y perfeccionar los medios de capacitación. La federación se encargaría asimismo, de adoptar las medidas necesarias para ayudar a las instituciones de financiación del desarrollo a realizar su trabajo con el mayor grado posible de eficacia, en beneficio de los países en desarrollo.

Las instituciones nacionales que operan dentro del marco de sus asociaciones regionales, apoyadas por organizaciones internacionales como el Banco Mundial y la ONUDI, podrían encargarse, durante el decenio de 1980, de crear esa federación y, en ese sentido, la primera medida que hay que adoptar es llegar a un acuerdo para crearla.

Actividades y perspectivas de la Asociación de Instituciones Africanas de Financiación del Desarrollo

Moncef Maoui

Primer Vicepresidente de la Asociación de Instituciones Africanas de Financiación del Desarrollo y Director General Adjunto de Société Tunisienne de Banque

Creación y objetivos

En una asamblea convocada por el Banco Africano de Desarrollo el 5 de marzo de 1975 en Abidján (Costa de Marfil), se iniciaron las primeras gestiones para crear la Asociación de Instituciones Africanas de Financiación del Desarrollo (AADFI). La Asociación, que se estableció legalmente el 2 de mayo de 1975 en Dakar (Senegal) es el órgano regional representante de los bancos de desarrollo de Africa. Su sede permanente se encuentra en Abidján.

Los objetivos de la AADFI son los siguientes:

- a) Estimular la cooperación para financiar el desarrollo económico y social de Africa;
- b) Establecer un mecanismo para el intercambio sistemático de información entre sus miembros;
- c) Fomentar las investigaciones sobre problemas de interés común;
- d) Acelerar la integración económica de Africa.

De acuerdo con sus estatutos, la AADFI cuenta con miembros ordinarios, especiales y honorarios. El número total de miembros asciende a 82 bancos de desarrollo, de los cuales 63 son miembros ordinarios, 4 miembros especiales, y 15 miembros honorarios.

Los órganos constituyentes de la AADFI son una asamblea general, un comité ejecutivo y una secretaría general. La asamblea general está compuesta por los jefes de las instituciones de financiación del desarrollo que son miembros ordinarios y especiales de la AADFI; la asamblea general elige, de entre los miembros ordinarios, un presidente, un primer vicepresidente y un segundo vicepresidente, para un período de dos años. El comité ejecutivo está compuesto por el presidente, los vicepresidentes primero y segundo y cuatro miembros de la asamblea general, que representan a las cuatro subregiones del continente africano. La secretaría se encarga de asegurar la coordinación entre todos sus miembros mediante las correspondientes actividades administrativas corrientes de manejar las finanzas de la Asociación bajo la supervisión del

comité ejecutivo, y de organizar reuniones, grupos de estudios y otras actividades.

Durante los contactos bilaterales entre las instituciones de financiación se hizo patente la necesidad de crear asociaciones de bancos de desarrollo.

La Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE) marcó la pauta para América Latina. En Africa, antes de que surgiera la AADFI los bancos apenas se conocían entre sí y mantenían relaciones mucho más estrechas con los bancos americanos y europeos. Sin embargo, en algunos casos aislados, como el de la Société Tunisienne de Banque (STB), se demostró, especialmente en Níger y Mauritania, que los bancos africanos podían ayudarse entre sí y aprovechar la relativa similitud de su contexto socioeconómico.

Todos los países africanos han pasado por las vicisitudes del colonialismo. Sus economías tienen mucho en común: casi todas se basan en la agricultura, y el sector industrial está todavía en sus primeros balbucesos.

Los bancos de desarrollo precisan actuar conjuntamente en proyectos conjuntos como la búsqueda de líneas de crédito exterior o de la mejor política aplicable a la financiación de empresas pequeñas y medianas. Por lo tanto, antes de establecer un programa de actividades, los bancos africanos deberán comenzar por conocerse entre sí, y hacer después un estudio de los bancos existentes. Es cierto que hubo ya un intento anterior de formar una asociación de bancos de desarrollo en Africa, con la Union Africaine et Mauricienne de Banques de Développement, pero la asociación no respondía a las necesidades de todos los países africanos. En la Quinta Reunión sobre Cooperación entre Instituciones de Financiación del Desarrollo Industrial, celebrada en Túnez en junio de 1974, la STB sugirió que se creara una asociación de todos los bancos de desarrollo que estuvieran interesados en ello.

La nueva asociación pasó rápidamente a preparar la adopción de medidas prácticas, haciendo hincapié en la capacitación y en el intercambio de información entre los bancos africanos de desarrollo. Se prevé que, durante el decenio de 1980, se realizarán esos proyectos y se coordinarán las actividades con las de las asociaciones de bancos de desarrollo de otras zonas del mundo.

Capacitación de personal bancario

La AADFI trata de satisfacer las necesidades de capacitación de los bancos miembros organizando seminarios, en los que se procura estimular a los participantes a reflexionar sobre los problemas actuales, así como sobre las perspectivas de las actividades de banca para el desarrollo. El interés simultáneo de la AADFI por estudiar cuestiones concretas urgentes, y trazar planes para abordarlas en el futuro, constituye un rasgo de dinamismo de la Asociación.

Los seminarios han coincidido con las reuniones del comité ejecutivo de la Asociación, y siempre se han organizado teniendo en cuenta el principio de descentralización, que constituye un rasgo característico de los bancos que la integran. Hasta el momento, los seminarios de la AADFI han versado sobre los temas siguientes:

Repercusión de la actual crisis económica sobre las actividades bancarias para el desarrollo en Africa (Nairobi, Kenya, enero de 1976).

Movilización de recursos financieros (Kinshasa, Congo, abril-mayo de 1976).

Tecnología apropiada a la pequeña industria y fomento de la pequeña y mediana empresa (Port Louis, Mauricio, abril de 1977).

Información: recurso esencial para el desarrollo (Túnez, noviembre de 1977).

Capacitación de personal para los bancos de desarrollo (Libreville, Gabón, abril de 1978).

Desarrollo industrial en las zonas rurales (Abidján, Costa de Marfil, mayo de 1979).

Los temas tratados en estos seminarios se han basado a menudo en la experiencia de los bancos miembros de la asociación. A ese intercambio de experiencia se ha agregado la capacitación sobre determinada técnica de financiación, impartida por uno de los bancos que la ha aplicado con éxito. La AADFI pidió al Banco Africano de Desarrollo (BAD) y al Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial (IDE) que la ayudaran a organizar los programas de capacitación. El BAD, La AADFI y el IDE han organizado un programa conjunto de capacitación para el personal de los bancos de desarrollo que, en principio, tendrá una duración de tres años. El primer periodo de sesiones de capacitación, sobre la pequeña y mediana empresa, se celebrará en Abidján.

Intercambio de información

El comité ejecutivo de la AADFI se propone participar en las reuniones internacionales y actuar como portavoz de los bancos africanos de desarrollo.

Con el apoyo del BAD, que facilita la secretaría de la AADFI, se distribuye regularmente entre los bancos miembros de la Asociación información sobre las resoluciones aprobadas por distintos organismos internacionales, especializados en financiación del desarrollo, así como las propias resoluciones de la AADFI.

En 1976, la AADFI publicó el *Yearbook of African Development Institutions* (Anuario de las Instituciones de Desarrollo Africano) que tuvo una amplia difusión y ha permitido a los bancos miembros obtener una mayor información sobre sus actividades respectivas.

Por estar bien informada sobre la estructura de los bancos que la integran, la AADFI puede coordinar eficazmente las actividades conjuntas y el intercambio de información. Los bancos miembros pueden consultarse entre sí sobre cuestiones concretas e intercambiar puntos de vista sobre distintos temas. Por ejemplo, a través de la AADFI, la STB ha puesto su experiencia de veinte años al servicio de los bancos miembros en forma de programas de capacitación y de actividades consultivas. Desde 1971, han recibido formación en Túnez 71 empleados de bancos de desarrollo de Mauritania y Níger. Por otra parte, la STB ha enviado a los bancos personal superior y se propone seguir realizando ese tipo de intercambios.

Perspectivas

La AADFI es una organización joven, y su primera tarea es alcanzar los objetivos básicos establecidos en las recientes asambleas generales. Por consiguiente, desea aumentar el número de sus miembros. El éxito de sus actividades hasta la fecha debe alentar a otras instituciones a integrarse en la

Asociación, y a que se creen nuevas asociaciones regionales en América, Europa y el mundo árabe.

La AADFI debe conseguir que se celebren consultas regulares entre sus miembros, tanto a nivel regional como continental, y fomentar la cooperación entre las instituciones miembros, a fin de encontrar soluciones comunes para los problemas comunes.

Convendrá que, durante el próximo decenio, la AADFI examine la conveniencia de convertirse en un consejo económico y social para África.

La AADFI puede desempeñar también una función importante ayudando a los gobiernos y a las instituciones financieras a resolver problemas específicos de financiación del desarrollo, y actuar como árbitro, asesor, coordinador y centro de acopio y difusión de información.

La cooperación con la ALIDE y con la asociación asiática de actividades de banca para el desarrollo irá en aumento constante. En los últimos años, la AADFI se ha servido de los métodos de la ALIDE, adaptándolos a las necesidades concretas del medio africano. Durante el decenio de 1980 aumentará la relación entre las asociaciones de bancos de desarrollo, que podrán adoptar puntos de vista comunes ante los problemas económicos mundiales.

Actividades y perspectivas de las asociaciones regionales de bancos de desarrollo

J. A. Bellido

Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo

Cooperación entre instituciones financieras de desarrollo a nivel regional

El aumento del número y de la capacidad de las instituciones financieras de desarrollo en los países en desarrollo constituye una prueba de que estas instituciones han ido adquiriendo, en forma constante e inevitable, cada vez mayor importancia como resultado de su naturaleza y funciones, la constante necesidad de recursos en condiciones razonables, la expansión de las esferas de actividad de las instituciones, la creciente complejidad de los sistemas económicos en los que operan y la urgente necesidad de expansión y de adaptación a las nuevas realidades, con la concomitante necesidad de nuevas técnicas de organización y gestión. Las instituciones financieras de desarrollo de los países en desarrollo han pasado de una filosofía de aislamiento, que caracterizó sus actividades durante un período relativamente largo, a una filosofía de mayor participación y comunicación, con lo que han quedado demostradas las ventajas de la comunicación como base para la cooperación mutua. Actualmente, se reconoce que los contactos financieros y el intercambio de experiencias son instrumentos necesarios para la difusión de información mutuamente provechosa, que puede utilizarse para el bien común, y las instituciones de promoción de los países en desarrollo participan de los beneficios de la integración.

Durante mucho tiempo los propios países en desarrollo pensaron que sus problemas de desarrollo eran de naturaleza específica y que sólo podían resolverse si cada uno de los países se atenía a sus propios recursos, recurriendo tal vez a la asistencia bilateral. Hoy en día, se reconoce que mediante la cooperación y la complementación de intereses sobre una base lo más amplia posible puede lograrse mayor dinamismo y eficacia, y se ha tomado conciencia de la importancia de que cada país ocupe su lugar en la familia de las naciones. Vistas desde esta perspectiva, son evidentes las ventajas de las asociaciones regionales de instituciones financieras de desarrollo como instrumento para la realización de la cooperación y el intercambio de experiencias.

Función de las asociaciones regionales en el nuevo orden económico internacional

A fin de que las instituciones financieras puedan desempeñar una función eficaz, tanto a nivel regional como a nivel mundial, en el establecimiento de un nuevo orden económico y social, es necesario crear un nuevo marco institucional. Este concepto ha sido estudiado en varias reuniones y por distintas organizaciones así a nivel internacional como a nivel regional.

Entre las cuestiones más urgentes ligadas a este concepto, cabe mencionar la reforma del sistema monetario internacional, la reglamentación, en condiciones mutuamente ventajosas y equitativas, del comercio y las relaciones económicas, la distribución racional de los centros industriales por todo el mundo, la protección del medio ambiente a través de la adopción de tecnologías no contaminantes, la conservación de los recursos naturales no renovables, la reforma de los sistemas de transporte y seguros, y la elaboración de un sistema equitativo de preferencias arancelarias.

Ante la actual desorganización del sistema de corrientes financieras internacionales, la crisis en que se encuentran los acuerdos de Bretton Woods, la inestabilidad de los mercados de divisas y el cambio radical que se ha producido en la balanza de pagos de los países desarrollados, adquieren particular importancia los esfuerzos de los bancos de desarrollo por establecer un nuevo orden.

Una de las tareas directas e inmediatas de las instituciones de financiación del desarrollo es la promoción de nuevas formas de cooperación regional. Cualesquiera que sean las perspectivas en cuanto a la crisis mundial, la solidaridad regional constituye un instrumento importante y accesible para hacerle frente.

Los servicios que una asociación regional puede ofrecer dependen totalmente de la voluntad de las instituciones que la integran. La decisión de crear una asociación de ese tipo y de adherirse a ella requiere una actitud de confianza y un interés activo en la gestión conjunta, un considerable esfuerzo en términos de tiempo y dedicación, una modesta contribución económica y una firme voluntad de cooperación. Del grado en que la asociación pueda o no pueda aprovechar esas aportaciones de sus miembros, dependerá el que la voluntad y las capacidades de todos sus miembros se traduzcan en una acción concertada vigorosa o en debilidad.

Los estatutos constitutivos de la organización, cuya redacción es una responsabilidad básica de los promotores, definen las posibilidades de reducir o prolongar el período inicial de estabilización, consolidación y crecimiento. En la planificación de la asociación, los objetivos, la estructura y las funciones tienen una importancia fundamental, habida cuenta de que la asociación funcionará básicamente como un mecanismo de acción concertada para la cooperación y la coordinación de los esfuerzos entre países en desarrollo.

En las asociaciones regionales, las instituciones cooperadoras gozan de todos los derechos de miembros activos, excepto el derecho de votar y de orientar la vida institucional de la asociación. Esas instituciones pueden expresar libremente sus opiniones y prestar servicios a la asociación mediante sus capacidades especiales, y así como tienen oportunidad de efectuar una contribución en beneficio de la asociación y de sus miembros, tienen también oportunidad de establecer contactos e intercambios de todo tipo, y pueden beneficiarse de los informes, etc.

En una estructura de este tipo, todas las instituciones miembros y sus funcionarios y representantes cuentan con la ventaja de contactos periódicos y frecuentes.

Actividades de las asociaciones regionales existentes

Hasta ahora se han establecido tres asociaciones regionales de instituciones de financiación del desarrollo (IFD): la Asociación de Instituciones Africanas de Financiación del Desarrollo (AADFI), la Asociación de Instituciones Financieras del Desarrollo del Asia y el Pacífico, y la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE).

La Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE)

De la reunión organizada a finales de 1963 por el Banco Interamericano de Desarrollo, en respuesta a un llamamiento de las instituciones financieras de desarrollo de América Latina para que se estableciera un sistema oficial de información y cooperación recíprocas, se desprendió el firme convencimiento de que, cualquiera que fuera la institución establecida, ésta debía surgir de una iniciativa de los propios bancos de desarrollo, estar orientada y administrada por estas mismas instituciones y contar con un sistema de contribuciones económicas y técnicas que le permitieran desempeñar su función de información y coordinación. En enero de 1968 se fundó la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE).

Los objetivos de la Asociación son:

- a) Fomentar la cooperación entre sus miembros;
- b) Mantener una corriente de información sistemática entre ellos;
- c) Promover la preparación de estudios sobre problemas de interés común como medio de reforzar y consolidar la cooperación entre los miembros;
- d) Fomentar las contribuciones de sus miembros al proceso de integración latinoamericano;
- e) Aumentar las actividades individuales y colectivas de sus miembros.

Las funciones de la Asociación son las siguientes:

- a) Promover la utilización eficaz de experiencias a través de intercambios de personal especializado y otros medios;
- b) Proporcionar a los miembros información sobre las normas y prácticas de las instituciones de desarrollo de América Latina y otras regiones;
- c) Publicar para sus miembros información sobre los procedimientos seguidos y los servicios ofrecidos por los organismos nacionales e internacionales en las esferas de financiación, promoción, asistencia técnica y capacitación de personal;
- d) Dirigir un intercambio de información entre los miembros en relación con proyectos de inversión;
- e) Establecer comités técnicos para fines especiales;
- f) Organizar, promover y patrocinar reuniones y seminarios sectoriales, regionales y subregionales.

La ALIDE está integrada por los siguientes miembros:

- a) *Miembros activos*: instituciones de financiación del desarrollo de los países de la región;

b) *Miembros asociados*: organizaciones internacionales o nacionales que no pertenecen a la región pero que contribuyen a su desarrollo económico;

c) *Miembros cooperadores*: organizaciones financieras o conexas de países de América Latina y del Caribe y de otras regiones que expresan su solidaridad con los objetivos de la Asociación y están dispuestas a apoyar sus actividades.

Los órganos de la Asociación son: la Asamblea General, el Comité Ejecutivo, la Junta Consultiva y la Secretaría.

La ALIDE proporciona los siguientes servicios y programas de asistencia técnica:

Coordinación interinstitucional

A los niveles regional e internacional se desarrolla un programa activo de coordinación interinstitucional con el fin de ampliar sistemáticamente el alcance y la esfera de acción de la ALIDE, mediante la inclusión de nuevas instituciones como miembros y la concertación de acuerdos de cooperación con los Gobiernos, las organizaciones internacionales y los órganos que no pertenecen a la región, interesados en contribuir a las actividades de la comunidad bancaria de desarrollo en beneficio del progreso de la región.

Asuntos financieros, proyectos e inversiones

Bajo la orientación de un comité técnico sobre asuntos financieros, se estudian las posibilidades, normas y procedimientos en lo que respecta a los servicios ofrecidos por organizaciones nacionales e internacionales en las esferas de financiación, movilización de recursos y establecimiento de instituciones y mecanismos financieros nacionales o multinacionales para la distribución de nuevos y mayores recursos y el análisis de alternativas realistas, tales como la cofinanciación y otros instrumentos financieros, para la comunidad bancaria de desarrollo.

Cooperación y asistencia técnica

Un tercer servicio ofrecido por la ALIDE se refiere a cooperación y asistencia técnica, ya sea mediante el envío de expertos a la sede de una institución miembro en respuesta a una solicitud concreta, la cooperación de otras instituciones miembros de la Asociación, o la asistencia recibida de organizaciones internacionales u organismos especializados con los que la Secretaría haya concertado acuerdos. El propósito de dicha asistencia consiste en satisfacer necesidades específicas y ayudar a la solución de situaciones críticas que puedan surgir en la labor del sistema bancario de desarrollo, ya sea con respecto a la adopción e implantación de nuevos procedimientos administrativos; la modernización y racionalización de sistemas operacionales, o la obtención de recursos humanos y tecnológicos para mejorar la eficiencia de su labor.

Capacitación

Los servicios ofrecidos en materia de capacitación se basan fundamentalmente en la cooperación interinstitucional de los miembros de la ALIDE, conjuntamente con el apoyo y la participación de organizaciones interna-

cionales y otros organismos extrarregionales y centros especializados, en el marco del Primer plan quinquenal de capacitación (1977-1981). Dichos servicios comprenden las siguientes actividades y programas:

a) *Programa de capacitación en el trabajo*: becas ofrecidas por instituciones financieras miembros o no miembros al personal profesional de las organizaciones miembros de la Asociación;

b) *Cursos*: concebidos para impartir los conocimientos teóricos y prácticos más importantes que se requieren en los bancos de desarrollo;

c) *Seminarios*: sobre varios temas en la esfera de la financiación del desarrollo para personal de gestión, ejecutivo y técnico de instituciones financieras de desarrollo latinoamericanas;

d) *Actividades de apoyo a la capacitación*: mejoramiento de las calificaciones del personal encargado de la capacitación y creación y ampliación de dependencias de capacitación.

Estudios e investigaciones

En cumplimiento del objetivo de mantener una corriente recíproca de información y experiencia entre las instituciones financieras de desarrollo, se preparan estudios y se realizan investigaciones sobre los problemas de interés común para el sistema bancario de desarrollo de la región. Las prioridades para los estudios e investigaciones se basan de ordinario en las recomendaciones de los comités técnicos de la ALIDE, de su Asamblea General y de los organismos técnicos en que la ALIDE participa como invitada en su calidad de organización internacional representativa de la comunidad bancaria de desarrollo de América Latina y el Caribe.

Información y documentación

El Centro de Documentación (CEDOM) de la ALIDE organiza la recopilación, elaboración y distribución de documentos de interés y utilidad para los bancos de desarrollo de la región, así como el material de enseñanza que se emplea en los programas de perfeccionamiento y de capacitación organizados por la Asociación y sus instituciones miembros.

Cooperación entre IFD

Intercambio de experiencias

Una de las principales funciones de un banco de desarrollo consiste en suministrar no sólo financiación, sino también asistencia técnica a sus prestatarios, que en su mayor parte son empresas que incorporan a los productos un gran valor añadido y que tienen un importante potencial económico para el respectivo país en desarrollo.

La cooperación entre bancos de desarrollo ha de desempeñar una función decisiva, y se lleva a cabo mediante la difusión de experiencias y conocimientos teóricos y prácticos relativos a los mecanismos y aspectos operacionales de las actividades de financiación y asistencia, y mediante modalidades concretas que entrañan intercambios tecnológicos, y el suministro de información, de capacitación y de servicios de expertos, etc. Además, la cooperación entre instituciones financieras de desarrollo desempeña un cometido importante en el reforzamiento de la participación de las propias instituciones.

El conocimiento más minucioso de las fuentes de financiación nacionales e internacionales puede resultar muy útil para las IFD que experimentan dificultades al tratar de conseguir fondos suficientes. Un conocimiento de los procedimientos que hay que seguir para solicitar ayuda externa podría abrir nuevas fuentes de recursos para esas instituciones, que asimismo podrían mejorar las modalidades de sus propios préstamos si estuviesen informadas de las condiciones aplicadas en otros casos.

Una institución financiera de desarrollo puede tener también acceso a fuentes de financiación no tradicionales, mediante la cooperación, al trabajar conjuntamente con otra institución similar de mayor importancia o experiencia.

El conocimiento de la experiencia lograda por las IFD, en cuanto a los medios de acceso a distintas fuentes de financiación e instrumentos de financiación de inversiones, es de gran utilidad para los esfuerzos encaminados a buscar, conseguir y utilizar recursos disponibles. Aquí entran los problemas y aspectos técnicos de emisiones de bonos, depósitos, ahorros, operaciones de bolsa, mercados monetarios, suscripciones, préstamos, asociaciones, arrendamientos, locación-compra, etc.

Estas materias se pueden estudiar conjuntamente en seminarios, cursos, etc., y las instituciones financieras de desarrollo más experimentadas pueden desarrollar las técnicas conexas mediante el sistema de capacitación en el trabajo y servicios directos de asesoramiento a las demás instituciones de la misma categoría.

Es muy arriesgado establecer una nueva IFD sin que previamente se considere la experiencia lograda por las instituciones existentes del mismo tipo. Igual norma se aplica a situaciones en que las IFD prestan su asistencia para la creación de instituciones especializadas, como órganos consultivos, institutos de capacitación y empresas u organismos financieros.

La cooperación entre IFD en materia de capacitación se puede realizar en varias formas: intercambios de personal, delegaciones de personal para impartir capacitación y asesoramiento, cursos de capacitación, conferencias y seminarios. En alguna medida, estas formas de intercambio de información ya están ocurriendo a nivel intrarregional, pero deberían intensificarse. Asimismo, la cobertura geográfica de esos intercambios debe ampliarse a fin de que, por ejemplo, los miembros del personal de las IFD africanas tengan la oportunidad de capacitarse en instituciones asiáticas, y los funcionarios superiores de instituciones latinoamericanas impartan enseñanza en instituciones africanas o actúen como asesores de éstas.

La capacitación de profesionales para los bancos de desarrollo no debe centrarse exclusivamente en las materias y prácticas que tradicionalmente se vinculan con los bancos comerciales de carácter clásico o en cuestiones administrativas; debe hacerse extensiva también a asuntos de interés directo para los bancos de desarrollo y que se refieren al empleo de prácticas y técnicas financieras que sustituyan, en lo posible, los criterios rutinarios aplicados de ordinario, procurándose así que el sistema bancario de desarrollo cumpla satisfactoriamente su cometido de patrocinar y financiar el desarrollo.

Cooperación financiera

En el curso de sus operaciones financieras, las IFD han terminado por comprender que para resolver los problemas del subdesarrollo es más útil actuar conjuntamente, utilizando, cuando proceda, la asistencia bilateral.

En cuanto al capital, es muy conveniente, por ejemplo, que las IFD cooperen para conseguir nuevos recursos a nivel nacional e internacional, empezando tal vez por negociar conjuntamente la obtención de préstamos, en vista sobre todo de que la demanda de recursos financieros en el mundo en desarrollo excede las cantidades disponibles internamente. A continuación se indican algunas posibles esferas de cooperación financiera.

Los mercados de capital son un instrumento de gran eficacia para el desarrollo económico. Aunque en algunas regiones, entre ellas América Latina, la aparición de esos mercados ha sido un proceso relativamente lento, localizado en su mayor parte en unos pocos países, cada vez es mayor la conciencia de su importancia y de sus posibles repercusiones.

En ese sentido, existen dos posibilidades. La primera es el mercado de instrumentos de deuda a corto y mediano plazo, que parece ofrecer perspectivas inmediatas excelentes. La segunda, que es evidentemente más complicada y requerirá más tiempo para materializarse, es el mercado de obligaciones.

Se ha demostrado que, si existen obligaciones interesantes, se pueden movilizar recursos internos de los países en desarrollo e incluso atraer sumas elevadas del exterior.

Las IFD pueden contribuir a la integración esforzándose por aumentar y favorecer el comercio entre nuestros países.

Existen normalmente mecanismos especiales para la financiación del comercio, y los bancos de desarrollo colaboran con muchos de ellos, de una u otra forma. Además, la promoción del comercio no constituye una mera cuestión de conceder créditos a las exportaciones o a las importaciones; tiene también gran importancia la financiación de proyectos orientados a la exportación. En varios países de América Latina, los bancos de desarrollo han financiado empresas de servicios que tienen por objeto racionalizar el comercio.

La necesidad de una asignación eficiente de recursos queda más de manifiesto a la luz de los problemas que se plantean a nivel de los proyectos de inversión, que raras veces cumplen los requisitos técnicos estrictos de rentabilidad de la financiación o de la inversión, por lo cual, el capital no se utiliza cuando su costo de oportunidad es muy alto. Esta necesidad se hace mucho más clara en el caso de los proyectos de integración, cuando resulta imprescindible desarrollar criterios nuevos y más dinámicos para la evaluación y clasificación de proyectos en los que intervenga algún tipo de inversión conjunta.

La acción coordinada se hace absolutamente necesaria cuando el sistema bancario para el desarrollo, poniendo en común sus esfuerzos y recursos, decide apoyar proyectos a escala regional o subregional en los que intervengan empresas mixtas. Como esos proyectos requerirán cantidades indeterminadas de recursos financieros, puede suceder que los bancos de desarrollo traten de reforzar su posición negociando con las organizaciones internacionales respecto a las condiciones nuevas y más flexibles, que requerirán esas empresas. También resultará imprescindible la coordinación cuando empresarios y sociedades financieras de más de un país concierten acuerdos y formen asociaciones.

La ventaja evidente de la cooperación entre instituciones bancarias para el desarrollo es el establecimiento de una base suficientemente sólida para que esos bancos se conviertan en excelentes candidatos a la obtención de créditos, no sólo por la seguridad de que su evaluación de proyectos será técnicamente

correcta y objetiva, sino también por el compromiso implícito de los Gobiernos y de los sistemas económicos interesados.

Muchos de los proyectos de empresa mixta de América Latina han sido financiados con recursos proporcionados por las IFD de la región y por organizaciones financieras regionales o subregionales que operan en la zona, como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Centroamericano de Integración Económica y la Corporación Andina de Fomento.

No obstante, no se ha dado hasta ahora la coordinación y cooperación necesarias entre las organizaciones financieras nacionales, o entre las organizaciones regionales y nacionales, para promover estos y otros proyectos nuevos sobre todo durante las etapas de promoción y asistencia técnica para la preparación de los estudios de preinversión, e incluso durante la ejecución de los proyectos mismos. Una de las tareas más difíciles con que se enfrenta la región al tratar de multiplicar los vínculos entre sus organizaciones nacionales, es conseguir la participación de los bancos de desarrollo en la ejecución de proyectos conjuntos.

Temas de acción para el decenio de 1980: un programa para la Asociación de Instituciones de Financiación del Desarrollo en Asia y en el Pacífico

Vicente R. Jayme

**Presidente de Private Development Corporation of the Philippines
Presidente de Management Committee, Association of Development
Financing Institutions in Asia and the Pacific**

Introducción

La Asociación de Instituciones de Financiación del Desarrollo en Asia y el Pacífico (ADFIAP) es un grupo de IFD empeñadas en promover el desarrollo en sus respectivas zonas de operación.

Nunca en la historia de la financiación del desarrollo se ha insistido tanto en que se vuelvan a examinar la índole y las tareas de las IFD. Por primera vez, un grupo de delegados de estas instituciones se ha enfrentado colectivamente a la realidad de que las IFD deben desarrollar una nueva y más amplia gama de capacidades a fin de hacer frente de manera apropiada a las necesidades que se presentarán en el decenio de 1980.

La Segunda Asamblea General de la ADFIAP, celebrada en Manila los días 7 y 8 de mayo de 1979, preparó, a fin de hacer frente a la compleja situación mundial del decenio de 1980, un amplio programa de diversificación, basado en la convicción de que las IFD sólo podrán superar las dificultades empleando nuevos métodos para obtener fondos, fomentando nuevas actividades y proporcionando nuevos servicios.

Sin embargo, debe subrayarse que la responsabilidad primaria de las IFD seguirá siendo la concesión de préstamos a mediano y largo plazo. A pesar de su variada composición, la ADFIAP se propone estimular el crecimiento económico en Asia y el Pacífico. Por cierto, muchas IFD, especialmente aquellas que sirven a las economías menos adelantadas, seguirán aplicando por algún tiempo más, los principios tradicionales de la financiación del desarrollo.

Quisiera entrar aquí en algunos detalles de cuestiones que surgieron en la Segunda Asamblea General de la ADFIAP. Mencionaré especialmente los cambios que se verificaron en el contexto en el que actúan las IFD, y sus expectativas para el decenio de 1980. Además, examinaré la función específica que la ADFIAP desempeñará para hacer frente a las necesidades de sus miembros.

El comienzo de la transformación

Las IFD miembros de la ADFIAP pueden clasificarse según su capital, en grandes, medianas o pequeñas; o según a quién pertenecen, en estatales, privadas o mixtas. Otro modo de clasificarlas tiene en cuenta su fase de desarrollo, esto es, la extensión que han dado a sus diversos servicios financieros.

Si bien las prioridades gubernamentales difieren de una economía a otra, las operaciones de las IFD en el decenio de 1980, seguirán apoyando en general, las mismas actividades que apoyan en la actualidad. En consecuencia, los bancos de desarrollo de propiedad estatal seguirán apoyando a las grandes industrias de alto coeficiente de capital y aumentando su financiación de industrias pequeñas y medianas y de las basadas en la agricultura. No obstante, estas IFD tendrán que innovar y diversificar sus servicios.

Para las IFD de los países en desarrollo pequeños, como Fiji, Nepal, Papua Nueva Guinea y Sri Lanka, quizá sea prematuro proporcionar nuevos servicios antes de reforzar su competencia para brindar los servicios tradicionales. Por consiguiente, en el decenio de 1980, estas instituciones deben seguir mejorando sus operaciones internas en aspectos tales como capacitación de personal, evaluación de proyectos y asistencia a los clientes. Además, las IFD que operan en países con problemas de balanza de pagos y subempleo deben seguir financiando proyectos en las zonas clave de desarrollo, proyectos que permitan ganar o ahorrar divisas, generen empleo y fomenten el desarrollo de técnicas de administración de empresas.

No obstante, las IFD que actúan en países en desarrollo pequeños comenzarán probablemente a pensar en la diversificación a mediados del decenio de 1980. Entre las actividades posibles figuran el desarrollo de mercados de capital interno, semejantes a la creación de la United Trust and Stock Exchange en Fiji, y la prestación de servicios administrativos al Programa Street Pasing Stoa, en Papua Nueva Guinea.

Otras IFD son instituciones de propiedad privada, creadas en los primeros años del decenio de 1960. En Asia, las IFD privadas constituyen una comunidad bastante amplia. Son estas instituciones las que enfrentarán los principales desafíos en el decenio de 1980. Ahora las acosan gran número de problemas de competitividad y las cuestiones de movilización y asignación de sus recursos. Será necesario definir claramente la función de este grupo en los próximos años.

Con el aumento repentino del número de tipo de instituciones de financiación en Asia, para no mencionar el ingreso de instituciones financieras internacionales en las economías de este continente, el escenario ha cambiado por completo. No sólo se hizo más compleja la actividad de intermediación financiera, sino que los usuarios de fondos y los subprestatarios se han hecho más hábiles, poniendo en competencia a las instituciones financieras entre sí y calculando los riesgos en divisas.

En consecuencia, no es sorprendente que los mercados financieros de Asia se hayan vuelto más complejos, con diferentes tipos de instituciones financieras que introducir servicios muy atractivos e innovadores. En la actualidad, los prestatarios con solvencia suficiente pueden obtener fácilmente recursos en divisas; en realidad, en algunos países, los recursos en moneda nacional parecen ser los más escasos.

Además, instituciones internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo, han cambiado su opinión respecto a los bancos

privados de desarrollo. Muchos programas de crédito a largo plazo, que antes no se cuestionaban han sido examinados a fondo y se los ha encontrado defectuosos. Ahora, las instituciones internacionales recomiendan muy especialmente que las IFD bien organizadas busquen activamente fondos en otras fuentes comerciales.

Adaptabilidad

La capacidad de adaptación de las IFD a las nuevas condiciones y necesidades señalará inevitablemente la diferencia entre simple supervivencia y éxito.

Varias IFD ya han intentado responder a las necesidades cambiantes de las sociedades en las que operan. Por ejemplo, el Banco de Desarrollo de Singapur (DBS) se ha convertido en una institución financiera que presta múltiples servicios; la Sociedad de Desarrollo Financiero de Corea (KDFC) se ha aventurado en operaciones de arrendamiento y de mercado monetario a corto plazo; la Corporación Financiera de Desarrollo Industrial de Malasia Berhad (MIDF) trabaja con parques industriales; la Sociedad de Financiación del Desarrollo Nacional (NDFC), de Pakistán, se dedica a las operaciones bancarias comerciales; y la Sociedad de Crédito e Inversiones Industriales de la India (ICIC) se dedica ahora a la financiación de viviendas, con asistencia de la Corporación Financiera Internacional (CFI). La Corporación de Desarrollo Privado de Filipinas (PDCP), por su parte, está vinculada estrechamente con empresas de corretaje de valores y de consultoría de gestión.

En el curso del próximo decenio, las IFD deben adoptar la decisión de arriesgarse a iniciar otros tipos de servicios y operaciones, pero las instituciones más dotadas deben acelerar el proceso.

La evolución continuará en el decenio de 1980 y las IFD deben ir un paso adelante, para ejercer una influencia importante en el desarrollo económico.

Diversificación

Se deben crear fondos con mayor vigor y se han de diversificar las fuentes de financiación. Los mercados de capitales extranjeros y nacionales ofrecen recursos potenciales que aguardan su aprovechamiento. Será necesario desarrollar métodos novedosos para reunir recursos en divisas provenientes de los organismos internacionales y regionales, entre ellos, la formación de consorcios financieros, programas de financiación regional, o ambas cosas. Muchos ID privadas asiáticas pueden recurrir a fondos del mercado internacional de capitales; de hecho, algunas ya han recurrido a mercados del Oriente Medio y de eurodólares.

La movilización de recursos internos ofrece incluso un margen más amplio para innovar en la intermediación financiera. La utilización de posibilidades tales como la aceptación de depósitos a plazo y la obtención de garantías estatales para emisiones de bonos, que podrían reunir las condiciones necesarias para su clasificación como reservas de los bancos comerciales, permitiría a las IFD asiáticas obtener fondos de los bancos comerciales.

En consonancia con esta diversificación de las fuentes de financiamiento, las IFD privadas tendrían también que adoptar una orientación desarrollista con respecto a las exigencias financieras de los prestatarios. Un mayor número

de IFD asiáticas tendrán que estudiar y arriesgarse a realizar operaciones nuevas, como las siguientes: corretajes de valores, actividades de casa de aceptación, arrendamientos, financiación de viviendas, parques industriales, financiación de inversiones regionales y financiación de capital de riesgo.

El concepto de la actividad bancaria de desarrollo seguirá sin experimentar cambios fundamentales. El compromiso profundo de promover el desarrollo sigue vigente y, precisamente por eso, algunas IFD deberán poder funcionar, en el decenio de 1980, como instituciones de financiación con fines múltiples. Las IFD habrán de prestar servicios apropiados a las necesidades concretas de desarrollo en las regiones que atiendan. Ya no deberán limitarse a ser simples mediadoras de la financiación a largo plazo, aunque esa actividad seguirá siendo la preocupación principal de las IFD.

La ADFIAP en el decenio de 1980

En el decenio de 1980, la ADFIAP mantendrá su compromiso en favor del desarrollo de sus miembros, con las variedades y diferencias que éstos y sus programas puedan tener. En forma más concreta, trabajará a fin de apoyar no sólo la función tradicional de los bancos de desarrollo, sino también la tendencia de muchas IFD hacia la diversificación productiva. Además, fuera de representar los intereses de sus miembros ante los organismos internacionales, la ADFIAP tiene el propósito de promoverlos en el contexto más amplio del desarrollo regional y mundial.

Las funciones de la ADFIAP comprenderán la recopilación, análisis y difusión de información para sus miembros; la iniciación y apoyo de programas de investigación y de formación de mano de obra en beneficio de sus miembros, y la representación de sus intereses en negociaciones o en iniciativas conjuntas con organizaciones subregionales, regionales o internacionales. La ADFIAP buscará activamente la realización de los programas siguientes:

a) *Información.* La ADFIAP viene publicando, desde septiembre de 1977, un boletín de noticias para difundir informaciones entre sus instituciones miembros. Dicho boletín informa sobre acontecimientos y actividades relacionados con los miembros de la ADFIAP, como movilización de capitales, préstamos combinados y financiación de proyectos, así como sobre tendencias externas que afectan a las operaciones de los miembros. A fin de satisfacer la necesidad largamente sentida de contar con un órgano profesional de los bancos de desarrollo, la ADFIAP ha decidido publicar una revista sobre financiación del desarrollo en Asia y el Pacífico, la cual contendrá artículos y estudios basados en investigaciones o en las experiencias de los bancos de desarrollo de la región. Se espera que la revista contribuirá a ampliar el conocimiento de los miembros de la ADFIAP y a perfeccionar su práctica en materia de actividades de banca al servicio del desarrollo.

b) *Investigación y desarrollo.* Uno de los objetivos permanentes de la ADFIAP consiste en proporcionar a sus miembros los resultados de las investigaciones realizadas sobre financiación del desarrollo. Se han completado informes de investigaciones acerca de los efectos de la inflación y recesión sobre las operaciones de las IFD, capacitación y desarrollo del personal de las IFD en la región y financiación de empresas pequeñas por las IFD. Se están elaborando dos informes adicionales: un estudio de las prácticas de las IFD de la región en materia de organización y gestión, y un estudio de los procedi-

mientos de evaluación de proyectos. Se prepararán estudios adecuados para ayudar a las IFD a planificar su desarrollo en el decenio de 1980;

c) *Perfeccionamiento profesional.* Una de las principales tareas de las IFD en los países en desarrollo consiste en mejorar las capacidades del personal. El programa de perfeccionamiento profesional de la ADFIAP se propone elevar las capacidades de la dirección y del personal de las instituciones miembros. Las IFD más desarrolladas han impartido capacitación a los miembros del personal de las menos desarrolladas de Asia y del Pacífico y de otras regiones. En particular, varias IFD asiáticas han facilitado personal experimentado a otras IFD en calidad de asesores;

d) *Modificación de políticas.* En el próximo decenio, la ADFIAP seguirá representando a sus miembros en conversaciones sobre importantes cuestiones de política con otras instituciones orientadas hacia el desarrollo. En 1978, la ADFIAP persuadió al Banco Mundial que modificara sus prácticas corrientes de desembolso monetario relativas a los préstamos de las IFD, en virtud de las cuales los subprestatarios asumían todos los riesgos de las fluctuaciones monetarias. Como consecuencia de las intervenciones de la ADFIAP, el Banco Mundial ha reducido considerablemente los riesgos relativos a divisas que afectan a los subprestatarios, al acordar el desembolso del 50% del préstamo en dólares de los Estados Unidos y el saldo en marcos de la República Federal de Alemania, en yens japoneses y en francos suizos;

e) *Cooperación regional, subregional y mundial.* Por conducto de su programa de cooperación regional, la ADFIAP ha presentado 23 proyectos, elaborados por sus instituciones miembros, a la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) para su posible inclusión en el programa de cooperación regional de ésta. Además de prestar asistencia a la CESPAP en la ejecución de los proyectos regionales aprobados, la ADFIAP contribuirá a evaluar proyectos regionales en los países de las instituciones miembros. La ADFIAP ayudará, pues, a las IFD a acelerar sus esfuerzos encaminados a diversificarse mediante la identificación de oportunidades regionales de inversión.

Al igual que otras asociaciones regionales, la ADFIAP espera que se establezca una federación mundial de instituciones de financiación del desarrollo, que proporcione directrices y orientaciones eficaces a los bancos de desarrollo existentes en el mundo y que vincule a las agrupaciones regionales de IFD.

Parte V

SESIÓN DE CLAUSURA

Resumen final

D. L. Gordon

**Director del Departamento de Desarrollo y Financiación Industriales,
Banco Mundial**

El Simposio sobre actividades de banca para el desarrollo en el decenio de 1980 discutió intensamente durante tres días, en sesiones plenarias y en reuniones más pequeñas de grupo, una gran variedad de cuestiones de interés común para las IFD de los países en desarrollo.

El Director Ejecutivo de la ONUDI, en su declaración de apertura, recalcó que el objetivo de Lima (esto es, que la participación de los países en desarrollo en la producción industrial llegase al 25% para el año 2000) no constituía «un ideal sino una necesidad». Sin embargo, exigiría la movilización de amplias cantidades de capital, estimadas en términos prudentes en unos 20.000 millones de dólares al año (en términos corrientes) en 1980-1985, o sea, el doble de la cantidad obtenida en los últimos años.

El Presidente del Centro Europeo de Cooperación Internacional destacó, en su discurso, el desequilibrio crítico existente entre el Norte industrializado y el Sur menos desarrollado en lo relativo a productividad, recursos financieros y niveles de vida. Presentó proyecciones cuantitativas de las inversiones y transferencias financieras y sugirió el tipo de modificaciones institucionales que se necesitarían para alcanzar las metas de industrialización fijadas por la Segunda Conferencia General de la ONUDI, celebrada en Lima en 1975. Consideró que esas metas eran alcanzables, pese al gran número de obstáculos. Propuso un programa masivo, temporal, de concentración selectiva y multilateral en materia de asistencia material para los países en desarrollo. Opinó que ese esfuerzo intensivo podría lograr, en un período de cinco años, un vuelco decisivo para los más adelantados de esos países y sentar una base sólida para un progreso más rápido de los menos adelantados. Estimó que su propuesta era financieramente factible, dado el compromiso, asumido hacia largo tiempo por los países ricos, de consagrar el 0,7% de su PNB a la asistencia para el desarrollo.

En estos discursos inaugurales se colocaron en una amplia perspectiva los objetivos y operaciones del Banco Mundial y de la ONUDI como posibles colaboradores para la aplicación de un programa global de industrialización, como también los de las IFD para encargarse de la asignación y supervisión prácticas de los recursos de inversión en sus respectivos países.

Sin embargo, las decisiones básicas respecto a tales propuestas incumbían a los gobiernos; muchos de los temas de que se trataba habían estado sometidos a la activa consideración del Comité de Desarrollo Banco Mundial/FMI y de la Comisión Brandt, cuyo informe se esperaba para fines de 1979 o comienzos de 1980.

El Ministro de Hacienda de Filipinas siguió examinando cuestiones de estrategia y política públicas de desarrollo. Pasó revista a la experiencia obtenida por los países en desarrollo en los últimos 30 años. Muchos de ellos habían avanzado desde la simple sustitución de importaciones hacia actividades industriales más complejas y orientadas a la exportación. Recalcó la necesidad de una selección cuidadosa y profesional de proyectos y, por ende, el papel importante de las IFD, especialmente en vista del nuevo interés

atribuido a la dispersión de la actividad industrial y a la ayuda para las empresas más pequeñas.

El Presidente de la Corporación de Crédito e Inversión Industriales de la India veía una vinculación entre economías de elevado crecimiento y políticas estatales liberales y sistemas financieros, en que había amplio campo para la iniciativa de las IFD. El Presidente del Banco Exterior de Argelia señaló que, si bien su país no tenía una planificación centralizada en el sentido del COMECON, las decisiones políticas pesaban más que las consideraciones puramente técnicas, y que el criterio principal era el rendimiento institucional en la ejecución eficiente de las decisiones gubernamentales. A este respecto, la tasa de rendimiento de cada proyecto o el análisis de riesgos del tipo patrocinado por la mayoría de las IFD era de menos interés que en las economías de mayor orientación hacia el mercado.

El debate se concentró enseguida sobre las funciones, problemas y posibilidades de las IFD. Se recalcó reiteradamente la dramática de las actividades de éstas y las grandes modificaciones habidas en su carácter. Esas modificaciones habían supuesto una diversificación considerable hacia nuevos sectores económicos, nuevas formas institucionales o instrumentos financieros, hacia empresas pequeñas y hacia regiones subdesarrolladas.

Hubo consenso en que un concepto clásico de una IFD de propiedad privada o mixta consagrada fundamentalmente a proporcionar préstamos a largo plazo para empresas manufactureras grandes o medianas, ya no era una completa descripción de estas instituciones; tampoco resultaba adecuado el otro modelo clásico de una institución de propiedad estatal encargada de ejecutar determinados proyectos de inversión. La evolución y la transformación de la institución habían dado como resultado muchos nuevos tipos de IFD.

No obstante, se convino en que las IFD tenían ciertas características en común. Eran intermediarios financieros que movilizaban y asignaban recursos para inversión productiva y tenían una finalidad de desarrollo que iba más allá de la obtención de utilidades, aunque sin excluir ésta. Tenían discreción para seleccionar y aprobar proyectos; sus objetivos y criterios de inversión estaban definidos de antemano, pero los objetos determinados de la inversión no lo estaban. Al ejercer esta discreción, seguían normas estrictas de evaluación y supervisión de proyectos y desarrollaban una metodología y formaban un personal profesional en consecuencia. Necesitaban recursos financieros seguros a largo plazo, procedentes de suscripciones de capital, de consignaciones presupuestarias, de préstamos obtenidos de fuentes nacionales públicas o privadas o de créditos externos. Una IFD podía estar restringida (o restringirse a sí misma) a un sector determinado, a un tamaño determinado o a un tipo determinado de operación; o bien, podía ser de finalidad múltiple. La opción dependía de las condiciones y necesidades específicas locales.

De la misma manera se señalaron algunas oportunidades, problemas y preocupaciones comunes. Dado que las IFD podían efectuar asignaciones racionales y flexibles de recursos y evaluar y supervisar sistemáticamente los proyectos de inversión, se reconoció generalmente que les incumbía, en la mayor parte de los países, a pedido de sus propios gobiernos o de entidades de financiación externas, seguir aumentando el volumen y la gama de sus actividades.

El aumento progresivo de las tareas encomendadas a las IFD y de sus propias iniciativas impondría inevitablemente tensiones a sus recursos financieros y a su capacidad administrativa. Esas tensiones se agravaban

debido a la inflación interna e internacional. La inflación corroía el capital social de las IFD y de sus prestatarios, reducía los márgenes de préstamos, elevaba el costo y podía afectar la viabilidad de los proyectos, agravaba los problemas de reembolso, aumentaba el volumen de créditos necesarios y, en general, acrecentaba la incertidumbre y los riesgos financieros.

Una consecuencia de ello era que las IFD habían llegado a ser, en mayor grado que antes, dependientes de la financiación estatal y debían competir con otras atenciones presupuestarias. En realidad, en la mayoría de los países, se habían puesto a disposición de las IFD recursos estatales en cantidades alentadoras, pero se expresó la preocupación de que esta mayor dependencia de la financiación estatal tendiese a menoscabar la autonomía y la objetividad de las IFD en la selección y evaluación de proyectos. En el debate se indicó que, en realidad, esto no había ocurrido en amplia escala y se tomó nota de la existencia de diversas tendencias y medidas para contrarrestarlo; y algunos oradores estimaron que ello no constituía en la actualidad un verdadero problema.

De todos modos, se recalcó que era importante que las IFD ampliaran su movilización independiente de fondos para satisfacer las solicitudes cada vez mayores que se les hacían, que permitiesen la utilización de fondos públicos para otros fines de alta prioridad, y que mejorasen la seguridad de su posición financiera. Se describieron y discutieron con mucho detalle posibles fuentes de financiación interna e internacional; y se sugirieron diversas posibilidades para mayor estudio, inclusive préstamos del Banco Mundial y de bancos regionales en las monedas nacionales de las IFD. Esta posibilidad dependía del asentimiento de parte de los gobiernos de los respectivos países. Una propuesta de emitir obligaciones en monedas extranjeras, tal vez en una combinación de tales monedas, exigiría también la autorización gubernamental. Se recomendó una cooperación más estrecha con los bancos comerciales, inclusive un mejor acceso de las IFD a sus recursos de depósito, con arreglos eficaces y prudentes para la transformación de plazos.

Se hizo particular hincapié en la necesidad de mantener y reforzar la base de capital de las IFD a fin de fortalecer su capacidad de obtener préstamos. En la mayoría de los países, las circunstancias recientes no habían sido favorables para las ventas de acciones de capital de las IFD. Si a éstas se les permitiese aumentar sus márgenes de utilidad, se realzarían las posibilidades de tales ventas.

Los márgenes de utilidad de las IFD dependían principalmente de las políticas públicas y de las normas sobre tasas de interés. Hubo consenso en que debía permitirse que las tasas de interés alcanzaran niveles que, habida cuenta de la inflación, estimularan el ahorro institucional tanto en forma de depósitos públicos (y adquisiciones de obligaciones) como de acumulación de reservas. Estas consideraciones parecían aplicarse a las IFD tanto privadas como públicas.

Las presiones e incentivos que reciben las IFD para diversificar sus operaciones fueron mencionados por varios oradores. En parte, tales presiones obedecían a la necesidad de mejorar la rentabilidad y multiplicar las fuentes de fondos. Se señaló que, podría quedar restringido el acceso de los bancos de desarrollo maduros a la financiación en condiciones favorables por parte de instituciones internacionales, que la financiación comercial extranjera no podía sustituir completamente a la financiación interna, y que era poco probable que los recursos internos colmasen esa brecha si las IFD quedaban limitadas a ser movilizados secundarios de tales recursos. Se convino, por lo

tanto, en que debían restringir o reducir sus actividades, o convertirse en movilizadores primarios de fondos y proporcionar cada vez más servicios bancarios tan variados como financiación transicional, financiación a mediano plazo para arrendamiento y locación-compra, arreglos de cámara de compensación entre empresas, servicios de fondos fiduciarios para cajas de pensiones y gestión de cartera de sociedades, y servicios de seguridad contra fluctuaciones monetarias y gestión de riesgos.

También se examinaron los posibles papeles de las IFD en los servicios de seguros contra riesgos de negocios, en consultoría y en una participación más activa en la labor empresarial. Se reconocieron las condiciones y riesgos consiguientes, pero tales actividades se consideraron como posibilidades futuras para las IFD en países situados en una etapa relativamente avanzada de desarrollo. Se sostuvo que las IFD debían, por definición, ir a la vanguardia del desarrollo institucional.

La presión para diversificar las operaciones de las IFD surgía también de la necesidad de competir con otras instituciones, especialmente con los bancos comerciales, que estaban empezando a conceder financiación a plazos para la industria, y satisfacer los pedidos cada vez más complejos de clientes que exigían una amplia variedad de servicios bancarios.

Una de estas exigencias era la de financiar exportaciones. Se observó que, si bien las exportaciones globales de los países en desarrollo habían crecido considerablemente en los últimos años, este crecimiento era desparejo. Era poco lo que se había hecho para dotar a esos países de una estructura eficaz para el desarrollo de las exportaciones. Se tomó nota de la necesidad y las posibles ventajas de establecer servicios integrados de financiación y seguro de las exportaciones. La satisfacción de esta necesidad daría a las IFD la oportunidad de contribuir al desarrollo de las operaciones de comercialización.

Hubo quienes pusieron en duda la idea de que debía eliminarse gradualmente la financiación por instituciones internacionales de la IFD maduras, por considerar que éstas aún tenían un papel importante que desempeñar en la industrialización y porque eran conductos eficientes para recoger y asignar fondos externos. Se reconoció la verdad de esto, así como la continua necesidad de recursos externos para las IFD maduras, pero, dadas las necesidades de otras instituciones, inclusive las nuevas y más débiles, que competían por los mismos recursos escasos, pareció claro que aquéllas no podían esperar seguir recibiendo la misma proporción de apoyo institucional internacional como en el pasado, y que, por consiguiente, debían buscarse otras fuentes de fondos.

El desarrollo de la pequeña empresa era una esfera en que se estaban tomando importantes iniciativas nuevas. En las deliberaciones sobre este asunto se consideraron las características y necesidades especiales de las pequeñas empresas, y las técnicas, problemas y costos de prestarles una asistencia eficaz. Se recalcó la importancia de la financiación del capital social y del capital de explotación como también de las garantías al crédito. Lamentablemente, no hubo bastante tiempo para examinar a fondo este complejo asunto. Se presentó la experiencia del Federal Business Development Bank del Canadá como prueba de que, en circunstancias favorables, la financiación de las empresas pequeñas parecía ser posible sobre una base de recuperación de costos.

En la sesión sobre opciones e información en materia de tecnología se recalcó que el concepto de tecnología apropiada se refería no sólo a tecnología

simplificada o intermedia, sino que abarcaba toda la gama de la tecnología disponible. Se observó que el concepto tenía que aplicarse en dos contextos diferentes: en la planificación nacional y en el diseño y selección de proyectos. Esto último era de especial interés para la labor de las IFD. Estas necesitaban estar en condiciones de acudir a instituciones técnicas locales competentes que pudiesen interpretar, aplicar y adaptar la información técnica extranjera.

En la sesión sobre redespliegue industrial se examinaron las transferencias de tecnología en un contexto algo diferente. El redespliegue industrial significaba el traslado de líneas y procesos de productos que habían llegado a ser demasiado caros en los países industrializados dadas sus elevadas tasas de remuneraciones, hacia países menos desarrollados, a veces mediante la transferencia física de la planta de producción, y más a menudo estableciendo un aumento de la producción en el ambiente más favorable de los países en desarrollo. La ONUDI patrocinaba reuniones sobre posibilidades de redespliegue y propugnaba el establecimiento de un fondo de capital con este objeto. Las IFD podrían convertirse en conductos para esos fondos y podrían ayudar también financiando arreglos de arrendamiento. Las IFD podrían proporcionar, asimismo, asesoramiento sobre condiciones de inversión, comercialización y posibles copartícipes en empresas mixtas de sus respectivos países. Se observó que ciertas fases de industrias de alta tecnología se estaban recomendando cada vez más como objeto de redespliegue. La producción en los países en desarrollo podía competir con la producción en los países industrializados, así como complementarla. Si bien esto parecía ser una evolución natural y apropiada, podía estimular reacciones proteccionistas en los países industrializados.

La importancia de las políticas y procedimientos correctos en materia de contabilidad y auditoría quedó de relieve en las deliberaciones de otro Grupo, y se hicieron muchas útiles indicaciones para ampliar la función de las IFD en esta esfera. Las IFD podían promover una revelación más completa de la situación financiera, mejorar los sistemas de información sobre gestión y perfeccionar las normas profesionales. Ejemplo de esto eran los logros alcanzados por el Banco de Desarrollo de Corea en los últimos 20 años.

La importancia de una autoevaluación sistemática de las IFD quedó generalmente reconocida, especialmente en vista de las variables circunstancias político-económicas y los desafíos y presiones anteriormente citados. Los cambios de las condiciones, demandas y oportunidades debían ser revisados continuamente, y los propios objetivos, estrategia y manera de operar de las IFD debían ser evaluados a la luz de esos cambios. Se examinaron las maneras como varias IFD, en ambientes diversos, estaban tratando de hacer frente a esta necesidad. También se examinó el sistema del Banco Mundial para la evaluación de proyectos. Se tomó nota de que el sistema de datos sobre subproyectos, introducido recientemente por el Banco, debía proporcionar información útil para evaluar la eficacia de los proyectos.

Quedó reconocido generalmente que las IFD tenían obligaciones sociales que sobrepasaban a las de otras instituciones financieras. De todas maneras, los proyectos objeto de asistencia debían satisfacer criterios financieros y económicos así como criterios sociales. La obtención de un equilibrio entre la viabilidad económica y financiera y los objetivos sociales constituía un elemento fundamental del arte de la banca para el desarrollo. La asistencia y las preferencias estatales e internacionales debían permitir, en un sentido financiero, la aplicación de muchos programas sociales.

La finalidad última de las actividades de banca al servicio del desarrollo consistía en identificar proyectos productivos y suministrarles asistencia. Estos, eran, por una parte, riesgos comerciales para la IFD interesada y, por otra, la manera de realizar sus objetivos socioeconómicos. Las aportaciones y ventajas fundamentales del mecanismo de las IFD consistían en permitir un análisis sistemático de la viabilidad técnica, financiera y económica de los proyectos. Las IFD podían aumentar el número y elevar la calidad de los proyectos de varias maneras: examinando las importaciones corrientes para ver si algunas eran susceptibles de una sustitución eficiente; examinando las exportaciones de materias primas para buscar posibles maneras de darles mayor valor agregado; examinando los recursos naturales con miras a su posible explotación; haciendo estudios por sectores industriales; estimulando a los hombres de negocios interesados en la promoción y alentándolos a participar en empresas mixtas con el sector estatal, con copartícipes extranjeros, o con unos y otros.

Un tema que se mencionó varias veces fue el de las relaciones complejas y cambiantes entre las estrategias y políticas estatales y las políticas operacionales de las IFD. Se examinaron las situaciones concretas existentes en varios países, tanto de economía de mercado como de economía de planificación centralizada. Se reconoció que las IFD debían operar dentro del marco de una política nacional, pero debían mantener discreción en cuanto a sus decisiones corrientes. Se sugirieron diversas esferas en que las IFD podían asumir iniciativas respecto a las decisiones estatales suministrándoles información y procurando influir en ellas. Las IFD debían formular políticas claras y preparar exposiciones periódicas de sus estrategias operacionales en curso de formulación.

El Simposio constituyó una oportunidad única para que los dirigentes de IFD se informasen respecto a los intereses financieros suizos y a las posibilidades suizas de suministrar ayuda y créditos al mundo en desarrollo.

En el curso del Simposio, representantes de las tres organizaciones regionales de IFD elaboraron un escenario de colaboración global. El Banco Mundial y la ONUDI se manifestaron complacidos por esta actividad, y expresaron la esperanza de que la nueva federación mundial de instituciones de financiación del desarrollo asumiera la iniciativa de convocar y organizar futuras reuniones mundiales de IFD.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

