TEORIA Y PRACTICA DE LA DEUDA EXTERNA EN EL PERU

Oscar Ugarteche

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

teoría y práctica de la
deuda externa en el perú

teoría y práctica de la deuda externa en el perú

Oscar Ugarteche

Instituto de Estudios Peruanos

COLECCION MINIMA / 11

© IEP ediciones
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Telf. 323070 / 244856

Impreso en el Perú
1ª edición, diciembre 1980

A Víctor y Carmensa
y al pueblo de Sandino

Si no hubiera habido control de cambios; una tasa fija de cambios; entonces el mercado libre de cambios hubiera mostrado que algo andaba mal. La opinión pública hubiera reaccionado contra las dañinas políticas inflacionarias del gobierno. Al mismo tiempo, los costos crecientes serían cubiertos por ingresos mayores, en moneda nacional, de las ventas en el exterior, haciendo posible que la producción continuase. El capital extranjero no se hubiese visto detenido de venir al país, porque, con libre cambio, los inversionistas podrían continuar remitiendo sus utilidades a su país.

Pedro Beltrán

Foreign Loans and Politics in Latin America

Foreign Affairs, January 1956

CONTENIDO

Presentación 13

l. El Perú y la Deuda de América Latina 17
La expansión de· la banca internacional 20

El Perú ¿caso excepcional de endeudamiento en América Latina? 26

El porqué del problema en el Perú 32

¿Cómo se manejó la deuda externa a partir de 1976? 36

En resumen 47

2. Políticas y Mecanismos de Endeudamiento Externo del Perú, 1968-1978 51

Definición de la política de endeudamiento externo 51

Instrumentos de la política de endeudamiento externo 69

Organismos reguladores de la deuda, sector público 83

Intermediarios financieros del sector público 98

CONCLUSIÓN 126

APÉNDICES 132

Apéndice 1. Decreto-Ley 22149 del 18 de abril de 1978 132

Apéndice 2. Aspectos administrativos de la aprobación de créditos internacionales 136

Apéndice 3. Reglamento del Decreto-Ley N°. 17710 sobre régimen de los certificados de divisas. Artículo 1-21 150

Apéndice 4. Cronología de los dispositivos legales referentes al endeudamiento externo del Perú citados en el trabajo 157

BIBLIOGRAFÍA 162

PRESENTACION

El tema de las finanzas en los procesos de desarrollo económico es uno de los puntos, sistemáticamente dejados de lado por los estudiosos de la economía. En este volumen presentamos dos artículos escritos entre 1978 y comienzos de 1980, donde se esbozan algunas ideas sobre la interrelación finanzas-economía, a partir de las relaciones entre endeudamiento externo, banca internacional y estructura institucional en el Perú.

El primer artículo es fruto de la reflexión sobre los alcances de la expansión de la banca internacional frente a la política gubernamental para tener un proceso de crecimiento económico sostenido, tema particularmente relevante en el Perú, a la luz del estancamiento económico acentuado por un sobreendeudamiento nacional. Es la síntesis de un trabajo

de investigación iniciado en 1976 en el Instituto Nacional de Planificación, continuado en 1978 en CEPAL y, finalmente, estructurado y completado en el Instituto de Estudios Peruanos durante 1979. Se propone conocer en qué medida los países son responsables de su sobreendeudamiento y estrangulamiento financiero, y cuál la responsabilidad de los bancos en estos procesos.

La banca se expandió en el Tercer Mundo entre fines de la década de 1960 y la de 1970 al producirse un estancamiento económico en los países desarrollados. De otro lado, y complementariamente, la percepción del riesgo por cese de pagos o moratoria fue dejada de lado ante la certeza de que, frente a una amenaza de este tipo, tenían suficiente poder económico para prevenirlo.

El problema peruano de endeudamiento se considera dividido en dos grandes partes. En el período anterior a 1975, la naturaleza del problema del endeudamiento estuvo en el carácter dependiente de la economía. Es decir, el gobierno para poder llevar a cabo un conjunto de reformas y modernizar la estructura económica, debió financiar externamente dicho objetivo.

Después de 1975 se añade a lo anterior el problema del clientelismo militar, donde el gobierno para poder desarrollar determinadas políticas económicas debió comprar el apoyo de un sector de las fuerzas armadas en desacuerdo con las medidas to-

madas. Dicho clientelismo hizo difíciles las relaciones con la banca y el FMI,

El segundo artículo es material de trabajo para los estudiosos de la deuda externa peruana. Ofrece una idea de la complejidad e inutilidad de los mecanismos de control institucional de la deuda. Plantea que pese a los intentos de control del uso de recursos crediticios externos, la voluntad política del gobierno era obtener recursos con fines políticos antes que económicos, lo que haría, imposible el uso de los mecanismos de control de carácter económico.

El mismo es la versión revisada de un trabajo preparado para CEPAL, Santiago de Chile, como parte del Proyecto de Banca Transnacional, en abril de 1978.[1]

El primer ensayo ha tenido el beneficio de la experiencia en el manejo de la deuda externa de Nicaragua, luego del triunfo de la Revolución Sandinista. En este sentido estoy reconocido a mis compañeros de trabajo del Fondo Internacional para la Reconstrucción. Igualmente, agradezco los comentarios de Teobaldo Pinzás, Efraín Gonzales y Alfredo Thorne, miembros del grupo de economía del IEP; y a Maruja Bedoya por su apoyo documental.

1. Para los alcances del proyecto véase Robert Devlin, *Project Manual and Methodological Guidelines for the Study of the Role of Transnational Banks in the External Finance of Peru,* Santiago, Joint Unit CEPAL/CET, Working Document Number 10, 1978.

Igualmente expreso mi reconocimiento a Robert Devlin de la Unidad Conjunta CEPAL/CET de Naciones Unidas, Santiago de Chile; a Héctor Neyra del Banco Central de Reserva del Perú y a Walter Smith, del Instituto Nacional de Planificación del Perú. A Luis Chirinos, de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, por facilitarnos los materiales legales utilizados.

El segundo trabajo fue realizado con la contribución de Arturo Briceño y Norma Puican, a quienes agradezco igualmente.

1

EL PERU Y LA DEUDA DE AMERICA LATINA

EL PROBLEMA del endeudamiento en América Latina, y en el Perú específicamente, plantea dos interrogantes básicas: ¿qué significa para el país deudor el uso de capital extranjero a través de la banca? y ¿qué significa para el capital financiero internacional su expansión a través de la banca? Entendemos que el capital bancario internacional representa una de las partes del capital financiero internacional. En este sentido nos remitimos a los planteamientos de Hilferding (1963) y comprendemos que sus otras partes son el capital productivo y el capital comercial multinacional.

Los modos de crecimiento del capital financiero internacional son dos:

1° El capital productivo y comercia1 se expande, fundamentalmente, mediante la inversión directa;

normalmente con recursos internos del país receptor. Estos conllevan los riesgos de expropiación, destrucción, y control de transferencia de las ganancias.[2] Frente a estos peligros, el capital productivo y comercial puede optar por la co-inversión pública; es decir, participar con el Estado como socio capitalista. De este modo se garantiza la libertad de remisión de utilidades y la no expropiación de la industria. Por otro lado, puede co-invertir con accionistas nacionales del país receptor, como una fórmula intermedia para dar apariencia de nacional a lo que en realidad es inversión transnacional. Si ya existe la inversión en el país, puede "desinvertir", como sostiene Hirschman (1969). Es decir, el capital financiero internacional puede prestarle dinero al país donde se halla ubicada la inversión y convertir al Estado en deudor mientras la empresa continúa bajo los controles tecnológicos existentes.

2° La banca internacional extiende sus operaciones a través de los créditos a los países desarrollados y del Tercer Mundo, expansión que es prácticamente una inversión asegurada, libre de todo riesgo. En los últimos 30 años no ha existido ningún caso

2. En el caso del capital norteamericano, puede asegurar la inversión con la OPIC (Overseas Private Investments Corporation), empresa aseguradora de propiedad del Departamento de Estado, que asegura las inversiones en el exterior contra expropiaciones, destrucción, revoluciones, etc., por un monto de hasta 100 millones de dólares OPIC. Además, asegura también contra controles a la remisión de utilidades.

de cese de pagos o moratoria, salvo Cuba. Por cierto, esto no significa que durante años no se amenazara en la prensa especializada con posibles moratorias o ceses de pago.

Excepcionalmente hubo una ponencia en UNCTAD IV, en 1977, en la que el Perú solicitó el apoyo de Brasil y México para declarar una moratoria común de los tres países.

Los banqueros, por su lado, frente a la percepción de que se les expropie el capital-dinero prestado (un cese de pagos), o se les expropie la renta obtenida (a través de una moratoria) optan por reducir su riesgo a través de lo que se llama "la sindicalización de los créditos". Es decir, los bancos pueden diversificar su riesgo vendiendo los pagarés del país deudor a otras entidades financieras, lo que significa que son terceros los que prestan al país deudor usando al primer banco como agente. Puesto de otro modo, la exposición de cartera de un banco con relación a un país puede aumentarse limitadamente si es que dicho banco comparte con otros el préstamo a un país dado.

Someramente, la estrategia de expansión del capital financiero internacional se distingue en dos aspectos: el bancario, a través de los créditos; y, el comercial y productivo, a través de la inversión directa. Mientras el primero está casi libre de todo riesgo, el segundo tiene riesgos específicos.

En 1970 la presencia de los bancos internacionales en los créditos al Tercer Mundo carecía de mayor importancia, si bien ese año el 25% de los créditos desembolsados para América Latina provinieron de los mercados internacionales. Desde entonces, el flujo financiero fue creciendo rápidamente. En 1972 eran ya acreedores del 35% de la deuda existente de América Latina en su conjunto. En 1975 pasaron a ser su fuente financiera más importante, proveyendo cerca del 50% de los créditos al subcontinente. A 1978 eran la fuente de casi dos tercios del financiamiento de la región.

Expansión de la banca internacional

Desde fines de la década de 1960 se aprecia una notable tendencia de la banca internacional a expandir sus operaciones con el Tercer Mundo, lo que se debió, primordialmente, a la creación del Euromercado y a la saturación de los mercados de capitales europeos. La formación del Euromercado resultó de un exceso de dólares, cuyo reingreso a Estados Unidos estaba bloqueado a causa de las políticas anti-inflacionarias norteamericanas. Por otro lado, la banca europea estaba suficientemente desarrollada y cubría las necesidades regionales existentes. Con la llegada del eurocrédito ocurrió que la banca que operaba desde el continente europeo enfrentó competencia de las instituciones financieras, que empezaron a operar desde Londres usando los dó-

lares allí depositados. Inicialmente, la competencia fue entre los grandes bancos norteamericanos, con oficinas internacionales en Londres, y la banca europea. Sin embargo, los bancos pequeños y medianos comenzaron paulatinamente a sentir la necesidad de acrecentar sus operaciones para mantener tasas excedentarias similares a las de los grandes bancos (Spero 1980).

Los bancos europeos, al mismo tiempo, fueron internacionalizándose, iniciando sus operaciones desde Londres. Sin embargo, el mercado receptor del crédito compuesto por las grandes empresas transnacionales y los gobiernos centrales y locales de los países desarrollados estaba virtualmente saturado.

Cabe recordar que los países capitalistas desarrollados venían sintiendo las presiones de un estancamiento económico desde fines de la década de 1960. Unos antes que otros, todos venían sufriendo un estancamiento del crecimiento en el PBI industrial y un crecimiento en las tasas inflacionarias. De hecho, esto genera un exceso de oferta crediticia en relación a la demanda de fondos; sea en forma de capital-dinero o de capital ficticio.

Por consiguiente, a fines de la década de 1960, era, evidente que la banca no tenía otro mercado donde expandirse rápidamente sino en los países capitalistas atrasados (Wachtel 1977). Pero, dentro de

éstos, los más importantes eran los de mayor tasa de crecimiento económico por desarrollo de los sectores, primario exportador e industrial. Obviamente, mientras más rápido el crecimiento económico del país receptor y más amplia su base productiva, más atractivo como mercado.

Todo esto se vio acentuado con el alza del precio del petróleo, que sirvió de catalizador para que algunos países con leves caídas en sus tasas de crecimiento pasaran al estancamiento abierto. En este sentido los casos más significativos fueron Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia. Al mismo tiempo, el exceso de oferta crediticia que se venía manifestando se vio acentuado por los dólares que resultaban de los superávits en la balanza comercial de los países miembros de la OPEP. Dichos dólares estaban en manos de la banca americana en Londres, por la existencia de un boicot árabe a la banca de capital judío. Vale la pena recordar que gran parte de la banca inglesa y francesa es propiedad de este capital.

Desde el ángulo de la demanda de créditos, los países en vías de desarrollo tienen una demanda relativamente constante, cuando no creciente, de recursos externos, originada por la necesidad de adquirir equipos y servicios en el exterior por montos mayores de lo que son capaces de lograr sus ingresos de exportaciones. Dicha demanda de divisas se

halla vinculada al patrón de acumulación de los países capitalistas atrasados, siempre dependientes de la tecnología, proveniente de los países más desarrollados. Es así como se genera la dependencia financiera. En ciertos casos, los países en vías de desarrollo utilizan el financiamiento internacional para financiar el déficit presupuestal; es decir como complemento del financiamiento interno del gobierno. Estos también son los casos de Nicaragua y el Perú; aunque sospechamos que es también práctica corriente en otros países. Además, el financiamiento internacional sirve para la compra de equipos militares. Este ha sido un punto sumamente cuestionable en los casos chileno, argentino, peruano y nicaragüense.

En suma, el financiamiento internacional tiene siempre demanda en los países atrasados, como modo de mantener o acelerar su proceso de acumulación, sea mediante las inversiones directamente productivas o la expansión del gasto público. Igualmente se utiliza para financiar la compra de equipo bélico.

Parte del interés de la banca internacional en otorgar préstamos radica en acrecentar su mercado, lo que logra, parcialmente, refinanciando el saldo deudor pendiente con los gobiernos centrales. Todos los países endeudados, con la banca, comercial internacional, tarde o temprano, enfrentan la necesidad de tener que refinan ciar su crédito comercial. Es decir,

los países atrasados se endeudan, por añadidura, para cubrir sus deudas existentes.[3]

La banca internacional se ha expandido peligrosamente durante la última década en los países capitalistas atrasados. Dicha expansión se ha realizado sin que evaluaran propiamente la naturaleza de la economía del país en que estaban incursionando, particularmente entre 1970-74 (Weinert 1973). Esto produjo numerosos casos de virtuales quiebras nacionales en los años 1976-77. Las quiebras fueron siempre resueltas favorablemente para la banca a través de la refinanciación de la deuda existente. Dicha posibilidad se debió, fundamentalmente, a la permanente oferta excesiva de créditos con relación a la demanda de los países desarrollados capitalistas, a la luz del estancamiento económico internacional que caracteriza la década de 1970. Todo esto no hizo sino agravar la posición de los bancos al tener, por país, una mayor exposición de cartera, lo que constituye un mal riesgo.[4]

En este sentido, la estrategia de los banqueros consistió en sindicalizar los créditos, es decir compar-

3. Cheryl Payer, 1974, demuestra claramente cómo funciona el mecanismo de entrampamiento financiero a través del uso de los créditos comerciales internacionales.

4. Se entiende por exposición de cartera el grado de riesgo contenido en el total de activos en un banco. Se determina por la proporción entre préstamos de diversos riesgos, inversiones en documentos financieros e inversiones en bienes tangibles. Sobre la teoría ver Fama 1972. Lintner 1965, Sharpe 1963 y Tobin 1958.

tir los préstamos con otros bancos para reducir su exposición en un país dado. Se ha afirmado cómo los bancos en ningún caso moderno han sufrido de un cese de pagos importante o de una moratoria significativa. El arma esgrimida contra los países atrasados frente a estas amenazas es que, de actuar los países en tal sentido, ellos pueden embargarlos. Pero lo más importante, y no dicho, es que pueden congelar y bloquear las cuentas' corrientes en el exterior de los países en cuestión.[5]

Frente a este razonamiento todos los países han sucumbido, Sin embargo, planteamos que si el país deudor tiene un argumento importante que pueda afectar la imagen internacional de los bancos; o que varios países concertadamente decidan actuar en pro de una moratoria o de un cierto cese de pagos seleccionados, los pesos de la negociación serían equivalentes para ambas partes, y posiblemente el país deudor podría reestructurar su deuda sin necesidad de refinanciarla (Ugarteche 1980a).

5. El mecanismo de extorsión existente tiene que ver con la posibilidad que la banca congele el sistema de cuentas que alimenta el ingreso de divisas, a un país. Esto es lo que se llama "bloqueo invisible". Es decir, salvo que una revolución esté dispuesta a enfrentarse al capital bancario internacional, y sufrir los efectos, teóricamente con el apoyo de otra potencia (Cuba con la Unión Soviética) o con un vasto potencial interno (Irán), es absolutamente imposible que se logre una moratoria exitosa.

El Perú: ¿caso excepcional de endeudamiento en América Latina?

Para darle contexto al caso peruano se presenta en el cuadro 1, la concentración de la deuda en América Latina. Específicamente, se observa que entre 1970 y 1978 seis países, los más industrializados del subcontinente, tienen el 80% de la deuda externa regional. En este sentido se cuestionan los argumentos expuestos de que el problema del endeudamiento en América Latina se vincula al alza del precio del petróleo en 1973. Países como Brasil pueden tener un nivel muy alto de endeudamiento por petróleo, frente a niveles muy bajos como tendría el Perú, debido a la diferencia en las dimensiones de las bases industriales, y en las políticas energéticas. Antes bien, los datos reflejan un mantenimiento de los niveles de deuda relativamente parejos como promedio para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú", probablemente por el uso de mayores volúmenes de divisas como consecuencia de la devaluación del dólar norteamericano y del proceso inflacionario internacional.

Como modo de analizar la presencia del Perú en el total del endeudamiento del continente, presentamos su distribución en los seis países más industrializados de América Latina (salvo Venezuela por ser exportador de petróleo). Brasil, México y Argentina, los más grandes, concentraban el 55% de la deuda en 1970. En 1978 llegan a tener el 64%

de la deuda con la banca comercial internacional. El Perú, paradójicamente, no incrementó su participación en la deuda total, como sería de esperar dado los problemas acarreados al país por su alto nivel de endeudamiento. En 1978, al igual que en 1970, mantiene el 6% de la deuda total del continente. En cambio, México observó un incremento de su endeudamiento con la banca del 20% del total continental al 29% entre 1970 y 1980. Chile, Argentina y Colombia, respectivamente, mostraron contracciones en sus niveles de endeudamiento con la banca. Posiblemente, en los casos de Chile y Argentina esto sea un efecto del estancamiento económico, fruto de la política de estabilización allí aplicada. El caso colombiano es menos claro: puede deberse al excedente en divisas existente como efecto de la economía paralela del país, canalizada al Estado e industriales a través de la banca local (cuadro 1).

Si observamos las tasas de crecimiento del endeudamiento externo total entre 1970 y. 1978, notamos que 1973 es un año de cambio de tendencia, aunque marginalmente (cuadro 2). Es decir, planteamos que el proceso de endeudamiento era un fenómeno ya existente antes del alza del precio del petróleo y que se vio afectado adicionalmente por la política de la OPEP.

Puede apreciarse entre 1970-73, como promedio, que la tasa de crecimiento del endeudamiento para 96 países fue del 35%. Entre 1974-76 aumentó a 39%;

CUADRO 1

Deuda externa de países seleccionados

Países	1970 US$	%	1973 US$	%	1976 US$	%	1978 US$	%
Argentina	1,871.9	11.6	2,796.5	11	4,277.1	8	6,189.7	7
Brasil	3,680.7	23	6,839.3	26	14,852.1	27	27,222.9	31
Chile	2,065.7	13	2,770.1	10	3,527.1	6	4,371.0	5
Colombia	1,245.9	8	1,915.6	7	2,449.2	5	2,832.6	3
Perú	897.9	6	1,441.7	5	3,379.3	6	5,365.3	6
México	3,227.8	20	5,416.3	20	15,547.2	29	24,822.1	28
Sub-total		82		79		81		80
Total A. L.	16,077.1	100	26,528.7	100	54,548.7	100	87,672.5	100

Fuente: Elaborado en base a **World Debt Tables,** Vol. I, Tables I-1-x, I-1-1, del Banco Mundial

CUADRO 2

Tasa de crecimiento del endeudamiento externo total (%)

	1970-71	71-72	72-73	73-74	74-75	75-76	76-77	77-78
96 países	29	32	45	36	39	42	40	52
América L. y El Caribe	30	42	44	44	35	47	13	20
Perú	1	42	73	64	39	38	1	0.6

Fuente: Elaborado en base a **World Debt Tables,** Vol. I, Tables I-1-x, I-1-1, del Banco Mundial.

es decir, el ritmo de endeudamiento creció en 11% con el alza del petróleo. El mismo fenómeno corresponde a los países de América Latina y el Caribe. Entre 1970-73 éstos se endeudaron en una tasa media de 39%. A partir de 1974 se vio incrementada a 42%; incremento menor al 8% en el ritmo de endeudamiento. Entre 1970-73, el Perú, por su parte, observó una tasa promedio de 39% y entre 1974-76 de 47%; es decir, un incremento del 20%. Como se verá después, esto fue producto de una política económica que basó gran parte del gasto público en el uso de recursos externos, en lugar de recurrir al uso más racional de los recursos internos y limitar la expansión del Estado al ritmo en que éstos podían utilizarse (Ugarteche 1980).

Los ritmos promedio de endeudamiento del Perú en los seis años mencionados no son excepcionalmente diferentes a los del resto de América Latina o del mundo. Lo que es distinto, vale la pena mencionarlo, son las fluctuaciones anuales de las tasas de endeudamiento. Hay años con gran volumen de endeudamiento y otros en que casi no hay deuda nueva. Esto refleja una deficiente política financiera por parte del Perú.

Planteamos que los problemas que sufrió el Perú no se originaron tanto en los volúmenes absolutos de endeudamiento o de la participación del Perú en el endeudamiento del continente, más bien, en la capacidad de pago del país, bastante mermada

por la caída del precio del cobre, la desaparición de la anchoveta y el hallazgo limitado de petróleo. Es significativo, también, el manejo de las finanzas públicas que se basó crecientemente en el uso de recursos provenientes de la banca comercial internacional.

En 1970 el servicio de la deuda en las exportaciones tenía una media para América Latina de 13.5%, mientras Argentina mantenía un índice de 21.8%, Brasil 14.9%, Chile 18.3% y México 24.1%. Todos tenían un índice de presión sobre las exportaciones sobre la media. Ese año, el Perú estaba cerca de la media con 13.7%, según datos proporcionados por CEPAL (1971).

Estos países, entre 1970 y 1976, de algún, modo han sido objeto de políticas de estabilización. Sin embargo, al observar los indicadores de servicio de la deuda correspondiente a 1975, se aprecia que los países con mayores índices son los mismos. América Latina tuvo una presión del servicio de la deuda en las exportaciones de 14.5% mientras Argentina tenía 23.2%, Brasil 15.6%, Chile 28.6%, México 25.9% y Perú 23%. Excepción hecha de este último, que estuvo en expansión permanente en el lustro citado, los demás países no lograron reducir sustantivamente sus niveles, de servicio de la deuda, lo que forzosamente, los llevó a refinanciarla con la banca comercial y con los gobiernos.

El Perú, en una política de diversificación de la dependencia financiera, igualmente utilizó la refinanciación como una manera de evitar su estrangulamiento financiero. Sin embargo, como la refinanciación era adicional a un uso creciente de recursos externos en el presupuesto de gobierno central, ocurrió que en 1976 el servicio de la deuda pasó del nivel de 30% en las exportaciones y que fuera más del 50% en 1978, antes de la refinanciación.

Es decir, el Perú no es una excepción ni en los volúmenes de endeudamiento ni en la carga de la deuda. Es excepcional, más bien, en los niveles de servicio de la deuda que alcanza a partir de 1976 como consecuencia de las refinanciaciones de 1969 y 1972 y del nuevo endeudamiento adquirido entre 1974 y 1976.[6] La excepción y la explicación están dadas por una sobreestimación de las perspectivas económicas planteadas por el país y que los bancos no fueron capaces de evaluar correctamente.

El porqué del problema en el Perú

A mediados de 1975 resultaba más o menos evidente a los economistas del gobierno militar peruano que la política económica seguida estaba llegando a su límite.

6. Las refinanciaciones de 1969 y 1972 sumaron a 1976 US$ 865 millones, El endeudamiento neto adquirido entre los años 1974-76 fue de US$ 1,388.9, lo cual da un efecto de endeudamiento de US$ 2,253.9 millones, a tasas variables de interés.

Por una parte, el ingreso del Estado por impuestos se mantenía relativamente estancado, aunque con una tendencia a la baja, debido a la evasión tributaria originada en la percepción existente en la burguesía de que Velasco y el régimen militar atentaban contra sus intereses. El modo de actuar del sector capitalista fue la fuga de recursos al exterior y la sub y sobrefacturación del comercio exterior con las consecuentes pérdidas por parte de las empresas. De este modo, se vio mermada la renta tributaria por impuestos a las utilidades. Por otra parte, se evadían los impuestos directos a las personas. Básicamente, se socavaba así la potencialidad económica del Estado. Pero éste no tenía la composición de clases que le permitiera reestructurar el sistema tributario ni perseguir a los evasores de manera eficiente.

Por otro lado, el Estado se expandió notablemente como efecto del desarrollo de políticas de gasto público en bienestar y a través de los subsidios e inversiones en los sectores productivos denominados básicos (cuadro 3). Igualmente se observa una tendencia al incremento del gasto público en defensa, so pretexto de una amenaza externa a partir de 1974, en que subió de 15% a 16% del presupuesto en relación al año anterior. La naturaleza del clientelismo militar es responsable de este gasto. La participación del gasto militar en el presupuesto nacional tiene un ritmo de crecimiento aún más acelerado a par-

CUADRO 3

Estructura del gasto público

	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980 *
Gastos corrientes	76	67	64	65	62	63	69	70	72	69	63	64
de consumo	45	34	33	33	30	29	30	27	23	21	20	23
intereses	3	5	5	7	7	8	7	8	11	17	19	16
transferencias	12	13	11	10	10	10	13	13	9	9	8	15
defensa nacional	16	15	15	15	15	16	19	22	29	22	16	10
Gastos de capital	19	21	22	21	19	20	21	21	14	14	18	19
Amortización de la deuda	5	12	14	14	19	17	10	9	13	17	19	17
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado en base a datos proporcionados en el Documento de Manuel Moreyra Loredo intitulado **Proyección financiera para 1979,** del 7 de febrero de 1979, presentado al IPAE, 1979, elaborado en base de datos del Banco Central de Reserva, inferencia.
* Estimado en base al presupuesto presentado en setiembre de 1980.

CUADRO 4

Estructura del financiamiento total del Estado

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Deuda interna	51	28	35	63	68	52	37	51
Deuda externa	49	72	65	37	32	48	63	49

Fuente: O. Ugarteche, **La deuda, el Estado y la banca transnacional**, IEP, Lima, (en prensa).

tir de 1975, año del golpe a Velasco, en que alcanzó el 19% del presupuesto. En 1977, llegó al límite de 29% del gasto público.

Por otro lado, el déficit presupuestal fue creciendo en todo el período. Frente a estos déficits, el Estado optó por el endeudamiento externo. De 1975 en adelante su fuente de financiamiento más importante ha sido internacional, fundamentalmente porque las fuentes internas estaban agotadas. Su costo era muy alto y se consideraba como financiamiento inflacionario (cuadro 4).

En 1975 la crisis era evidente e inocultable. En mayo de ese mismo año, el ministro de Economía, Vargas Gavilano, anunció medidas económicas con las que se incrementaron los precios de los productos básicos. Dos meses después, el general Juan Velasco caía ante un golpe de Estado encabezado por el general Francisco Morales Bermúdez, ministro de Economía entre 1970-1973. Este designó a Luis Barúa, como ministro de Economía y Finanzas, quien a su vez, constituyó un equipo para que asumiera las funciones más importantes del Banco Central de Reserva. El ministro de Economía y Finanzas y el equipo del Banco Central de Reserva tuvieron el encargo de Financiar el presupuesto de divisas para 1976, que evidentemente estaría desfinanciado. Más aún, debían resolver la crisis económica en ciernes.

¿Cómo se manejó la deuda externa a partir de 1976[7] *?*

A fines de 1975, el ministro Barúa y el equipo del BCRP invitaron al FMI para una consulta extraoficial sobre un crédito contingente. Al concluir la visita del Fondo, en el verano de 1976, la jefa de la misma recomendó que el Perú solicitara una misión oficial que evaluara la economía peruana a fin de solicitar dicho crédito.

Las condiciones de política económica sugeridas por dicha misión consistieron en: un alza sustantiva del precio de la gasolina; una devaluación del sol de 60%; la eliminación, de los subsidios al consumo; y un recorte de los gastos corrientes y de capital del Estado.

Ante tales condiciones, el gobierno decidió no recurrir a un crédito contingente. Las condiciones impuestas por el FMI eran más duras de lo que el régimen percibía que podía resistir políticamente o que estaba dispuesto a conceder. Aparentemente, el gobierno militar no estaba dispuesto aún a ceder ciertos logros del período velasquista, ni para arriesgarse contaba con el apoyo de cualquier sector de la burguesía.

Para consolidarse el nuevo gobierno necesitaba de un presupuesto y equipo bélico que satisficiera las

7. La presente información ha sido obtenida a través de entrevistas a diversos formuladores de la política en el periodo 75-79.

tres armas; a fin de fortalecer las alianzas entre los sectores golpistas y otros sectores de las Fuerzas Armadas. Por esta razón, se habría recurrido directamente a la banca, pasando por alto al FMI; acontecimiento financiero sin precedente alguno en la segunda mitad del siglo, hasta ese momento.

Al entrar en conversaciones con la banca internacional, para lograr un crédito de 400 millones de dólares destinado a cubrir el déficit de la balanza de pagos, el Perú debió presentar un programa de estabilización económica, por cierto menos duro que el requerido por el FMI. Entre las medidas prometidas a los banqueros y las ejecutadas estuvo una devaluación del sol de 44% y un recorte de los subsidios, con la consecuente alza en los precios de los productos de consumo popular y de la gasolina, aunque sin ningún recorte sustancial del gasto público. Sin embargo, se mantuvo un gran número de empresas públicas (el Estado tenía el monopolio de la industria básica) y el control de precios, cambios e importaciones. Al mismo tiempo existía la comunidad industrial, que incomodaba sobremanera a los capitalistas tanto nacionales como extranjeros. Así, luego de tomadas las medidas económicas anunciadas a los banqueros, la principal crítica que hicieron no fue sobre lo hecho sino, por el contrario, sobre lo que se dejó de hacer y la indefinición por parte del gobierno.

Como consecuencia de las medidas tomadas se produjeron levantamientos populares importantes que llevaron al anuncio de un paro nacional. Ante esto el gobierno optó por declarar un toque de queda, impuesto por varios meses; declarar un estado de emergencia, con la consecuente pérdida de las libertades ciudadanas, y el cierre de las publicaciones periódicas, calificadas de subversivas, además, debió conceder un alza de haberes. De este modo, los banqueros impusieron condiciones de política económica menos severas que las que el FMI impondría posteriormente, pero que indudablemente produjeron un estado de malestar en el país.

Por tal razón, tanto la prensa peruana como la norteamericana, atacaron a los banqueros. Los financistas internacionales, por su parte, asumieron la función de supervisores de la política económica, que no habían cumplido desde la creación del FMI. Situación sin precedentes, no repetida hasta la fecha.

La banca no solamente actuaba por sus intereses financieros sino también en función de uno de los brazos del capital financiero internacional. Específicamente para que se considerase el crédito de 200 millones de dólares, parte correspondiente de los 400 millones que la banca norteamericana otorgaría al Perú, exigió el pago por la nacionalización de Marcona, que ascendió a 37 millones de dólares. Además, la Marcona recibiría 4 millones de toneladas de mineral de hierro a 6 dólares tonelada (inferior

al precio internacional). Igualmente exigió el pago de la Gulf Oil, nacionalizada en 1973, con un costo de 1.5 millones de dólares. (*The Andean Report*, Vol. II, N° 7, 1976a).

Por su lado, específicamente, el Chase Manhattan Bank exigió que se modificara la ley de agotamiento minero a fin de permitir que la nueva mina de Cuajone operara con un ahorro de 500 millones de dólares en los siguientes 17 años. (*The Andean Report*, Vol. II, N° 7, 1976a). Así, mientras se negociaba el crédito de balanza de pagos, los banqueros exigían condiciones relacionadas al capital productivo invertido en el país.

La banca suiza operó con la misma lógica. Para el otorgamiento de 40 millones de dólares exigió el pago de los accionistas expropiados en las Empresas Eléctricas Asociadas, Hidrandina y Cementos Lima; de capital suizo. La diferencia de 160 millones de dólares fue provista por la banca japonesa y canadiense.

Es decir, los intereses de los banqueros no radican únicamente en la expansión de sus operaciones, sino en la del capital financiero en su conjunto.

Cuando ya se había obtenido el préstamo americano y estaba en proceso de desembolso apareció la noticia en el *New York Times* de la compra por parte del Perú de 36 aviones supersónicos Sukhoi 22 a la URSS, a un costo total de 250 millones de dó-

lares (*The New York Times*, August 19th, 1976). (El crédito soviético fue blando: 2% de interés y 10 años de plazo). La noticia sorprendió a los banqueros e, incluso, según fuentes bien informadas, (*The Andean Report*, Vol., II, N° 9, 1976b) ni el mismo presidente del Banco Central de Reserva estaba informado de esta compra antes de que ocurriera. Dicha compra significó una expansión del gasto militar en un momento de austeridad presupuestal, cuando se solicitaba el apoyo de la banca para cerrar la brecha externa.

Esto puso a los banqueros a la defensiva, reconociendo su error de negociar con el Perú sin la presencia del FMI, que habría impedido una expansión del gasto militar en esa dimensión. Sin embargo, no se detuvo la firma del contrato de préstamo, otorgado en diciembre de 1976 en condiciones duras; un *spread* [8] de 2.25% y una comisión de firma de 1.375%.

Con lo ocurrido en el Perú resultó evidente para los banqueros que no podían confiar en la buena fe del país receptor, pues resultaba falso su papel supervisor de la política económica. Mejor equipado y con mayor peso político, el Fondo Monetario Internacional podía exigir la implantación de determi-

8. *Spread* se llama a la diferencial cobrada por encima de la tasa básica de interés *Libor* o *Prime Rate*, de acuerdo al riesgo presentado por el deudor. Fluctúa entre 0.5% y 3.0%.

nadas políticas económicas sin excesos en el gasto público.

Este hecho determinó la necesidad obligada de la presencia del FMI en cualquier tipo de préstamos de balanza de pagos.

Como la situación del Perú no mejoró sustantivamente en 1976, en 1977 fue necesario recurrir nuevamente a la banca que entonces se rehusó a prestar sin el aval del Fondo. A comienzos de 1977, el Perú solicitó formalmente una misión del Fondo para evaluar la economía y analizar la conveniencia de un crédito contingente. Dicha misión sugirió que para cerrar la brecha interna se debía eliminar los incentivos tributarios (incluyendo los certificados de reintegro tributario de exportación –CERTEX). Igualmente planteó que las empresas públicas pusieran precios reales a sus productos para impedir las pérdidas operativas. Finalmente, planteó que no debería concederse alzas salariales a los empleados del sector público.

En lo que respecta al sector externo sugirió que todo préstamo adicional con fines generales para el sector público fuera destinado a reforzar el nivel de reservas internacionales, ya negativo. Igualmente planteó un tipo de cambio real, como manera de reducir las importaciones, que simultáneamente debían liberarse. Además, debería restringirse el crédito interno nacional a fin de reducir la tasa de crecimiento

y así afectar el nivel de importaciones y de inflación al mismo tiempo. Es decir, se aplicarían medidas de austeridad fiscal que involucrarían al Estado en su conjunto.

Frente a la propuesta del Fondo hubo una oposición castrense, por la manera como se vería afectado el gasto militar en caso de aplicarse las políticas sugeridas. Así, el general Morales, Bermúdez nombró una comisión, formada por nueve ministros militares, para plantear una omisión a la política económica sugerida por el Fondo. Las conclusiones de la comisión militar de política económica fueron: incrementar sueldos y salarios; expandir el crédito interno; incrementar en un 150% el precio del diesel, congelando el de la gasolina; recortar indiscriminadamente 10% del presupuesto nacional; reducir las minidevaluaciones de la moneda; y, no recortar los presupuestos de las fuerzas armadas.

Más aún, el presidente de la comisión, general Ibáñez, ministro de Industria, sugirió al ministro de Economía, Luis Barúa, que renunciara ante el desacuerdo de éste con las conclusiones arribadas por la citada comisión. Esto fue en mayo de 1977.

Es decir, se llevaba el clientelismo militar a la aplicación de la política económica, en momentos de crisis en que se exigían e imponían restricciones en los niveles de consumo y de inversión a los demás sectores sociales.

El industrial Walter Piazza sucedió a Luis Barúa en la cartera de Economía y Finanzas. Para llegar a un acuerdo con el Fondo, planteó reducir las importaciones, incluyendo la defensa, continuar con las minidevaluaciones y reducir sustantivamente el gasto público. Cuando el gobierno tuvo un planteamiento sobre su política económica recurrió nuevamente al Fondo. La misión llegó en junio. Poco después de iniciadas las negociaciones, la Fuerza Aérea insistió en comprar helicópteros y transportes pesados. (*The Economist*, agosto 20, 1977).

Mientras permanecía la misión del Fondo en el Perú, el gabinete decidió suspender las minidevaluaciones, en forma inconsulta con el Banco Central de Reserva, motivando la inmediata renuncia de su presidente, Carlos Santisteban. Walter Piazza renunció una semana después, luego de 50 días, al Ministerio de Economía y Finanzas.

La misión del Fondo regresó, a Washington sin haber llegado a ningún acuerdo. Al mismo tiempo, el nivel de las reservas internacionales continuaba decreciendo, siendo sus volúmenes negativos cada vez más importantes.

A mediados de julio de 1977, era ministro de Economía el general Sáenz Barsallo, quien en los primeros meses de su gestión no realizó acción alguna. En setiembre Morales Bermúdez viajó a Washington con ocasión de la firma del Tratado del Canal de Panamá, y volvió con la noticia de que el Fondo regre-

saría a Lima. Así, la tercera semana de setiembre se reiniciaron las negociaciones con el FMI. Se acordó liberar la tasa cambiaria; restringir el gasto público; congelar salarios; y subir el precio de la gasolina.

En el acuerdo firmado en octubre se estipuló, que el déficit presupuestal del gobierno no debía exceder 355 millones de dólares. Sin embargo, lo real era que ascendía a 623 millones de dólares. Los niveles de reservas internacionales debían ser menores a 1,000 millones de dólares. Sin embargo, al momento de la firma ya se había alcanzado dicho nivel y aún faltaba un trimestre de transacciones con el exterior. Es decir, cuando se rubricó el acuerdo de crédito contingente con el FMI se firmaron condiciones imposibles de cubrir.

A comienzos de1978, ante una amenaza de huelga general, el gobierno decretó un alza general de sueldos para los sectores público y privado. Igualmente mantuvo los subsidios a algunos alimentos, pese al acuerdo de eliminarlos totalmente. Mientras tanto, la banca internacional esperaba un informe de evaluación de la economía peruana del FMI para otorgar 260 millones de dólares como apoyo a la balanza de pagos. En enero de 1978 los banqueros formaron un Steering Comittee [9] para negociar con

9. Steering Comittee se denomina al grupo de bancos que administra los intereses del conjunto de los préstamos grandes.

el Perú y evaluar los informes del Fondo. Dicho informe debía estar listo en febrero.

Por otro lado, los bancos comerciales peruanos no podían cubrir el pago de sus deudas de corto plazo, por la total inexistencia de divisas en el país. Estaban sobregirados en 1,200 millones de dólares en crédito de corto plazo. Se habría llegado a la quiebra si los banqueros internacionales hubieran estado dispuestos a castigar los créditos de corto plazo otorgados al Perú.

Sin embargo, al llegar la misión de evaluación, en febrero de 1978, encontraron que las cifras del Banco Central de Reserva habían sido adulteradas para encubrir lo antes mencionado. La misión encontró un déficit presupuestal de 781 millones de dólares,° una expansión crediticia de 60% para el sector público y una labor de encubrimiento del nivel de reservas internacionales utilizando un crédito de 24 horas. Tampoco existía el mercado único y libre de cambio sino un mercado de dos balcones: uno de dólares certificados a 130 soles/dólar; y, otro a 180 soles/dólar giro.

Al descubrirse todo esto, Linda Koenig, jefa de la misión del Fondo, regresó a Washington con su equipo y a comienzo de marzo envió un télex al BCR informando que el departamento legal del FMI

° Al precio de octubre de 1977 para hacerla comparable con los datos anteriores.

había encontrado inaceptables los métodos contables utilizados. A los pocos días el *Steering Comittee* se reunió en Nueva York, y acordó no conceder el crédito solicitado. El Perú estaba entonces camino al cese de pagos. La posición de cambios en el BCRP permitía al país importar por 60 días, más o menos, con pago al contado. El crédito de corto y largo, plazo le estaba cerrado.

El cese de pagos, como se sabe, nunca llegó. El gobierno peruano encomendó al Canciller una misión a Washington, acompañado por un ex funcionario del BCRP y miembros de la burguesía. El viaje tenía como propósito mostrar la buena voluntad del gobierno peruano, apoyado por banqueros e industriales, para resolver los problemas existentes. Informalmente se llegó a un acuerdo, según el cual el Fondo apoyaría al Perú siempre que se ciñera estrictamente a todas sus condiciones. Poco después de concluida la misión, en mayo de 1978, renunciaron el ministro de Economía y el presidente del BCRP, asumiendo estos cargos quienes auspiciaron el viaje del Canciller. Así se desarmó la comunidad industrial, se redujeron los, subsidios y se originó un estancamiento económico desconocido hasta entonces en la historia peruana. Sin embargo, se logró detener el proceso de caída del nivel de reservas internacionales al aplicarse estrictamente la política de estabilización. Poco después, la banca otorgó una refinanciación de 1,934 millones de dólares, resol-

viéndose temporalmente el problema financiero del país. La crisis económica, profundizada por la aplicación de medidas estabilizadoras desde 1976, determinó caídas en los niveles del salario real y un estancamiento de la industria. La banca resolvió su problema en el Perú con la intervención del FMI. Sin embargo, el problema acarreado es sin precedentes en la historia económica del país.

Durante 1979, el volumen de explotación de petróleo se incrementó al mismo tiempo que el precio del mismo alcanzaba niveles sin precedentes. Algo similar ocurrió con los productos mineros. La consecuencia fue que la balanza de pagos del Perú, de golpe y sin que mediara la política económica asumida, pasó a tener un notable superávit. Esto permitió al BCRP pagar anteladamente la deuda y afirmar que el problema del sector externo estaba resuelto. En 1979 se repitió la solución a la crisis del sector externo de una manera casi idéntica a la de 1959 (Thorp 1967). La solución al problema de la crisis financiera no ha sido la política de estabilización aplicada sino un elemento aleatorio: el alza de precios del petróleo y los minerales.

En resumen

El problema del endeudamiento externo peruano es producto de dos elementos concomitantes: por una parte, una expansión de los bancos en sus operaciones en los países atrasados, consecuencia de un

exceso de oferta crediticia en los países desarrollados. De otra, el Perú tenía una demanda creciente de créditos para financiar sus déficits presupuestales, programas de reformas sociales e inversiones públicas.

El volumen de endeudamiento peruano no es alto respecto al resto de América Latina. Antes bien, el problema del endeudamiento surgió cuando el país fue incapaz de generar divisas para cubrir su deuda. Esta incapacidad surgió por elementos tan variados como la inexistencia de petróleo en los volúmenes deseados y por la caída en el precio del cobre y la desaparición de la anchoveta de las costas peruanas.

Sin embargo, si esto fue problema hasta 1975, se vio agudizado posteriormente por la perseverancia en aplicar medidas de política económica destinadas a consolidar las alianzas militares de Morales Bermúdez en su política del clientelismo militar al asumir la Presidencia. Al mismo tiempo, se pretendía aplicar medidas de estabilización que afectaban los niveles de operación de la industria y los niveles de ingreso de la población en su conjunto.

La banca internacional, en una operación sin precedentes, intentó otorgar un crédito de balanza de pagos, sin la presencia del Fondo, porque el Perú se oponía a recurrir al FMI. Esto la llevó a otorgar un crédito que fue utilizado para apoyar la política económica del gobierno, que incluyó la compra de armas. Con esa lección la banca esperó que en la

siguiente solicitud de crédito el Fondo y el Perú llegaran a un acuerdo. Dicho acuerdo tardó más de un año en firmarse. Durante ese tiempo hubo un impase entre el gobierno y el FMI por el recorte de gasto militar. Inicialmente éste se había ampliado de manera sustantiva. Al final, sin embargo, en 1978, ante la incapacidad política peruana de decretar una moratoria o un cese de pagos, se sometió íntegramente a la política de estabilización del Fondo y la banca le refinanció el 50% de la deuda total. La puesta en marcha de la política ortodoxa conllevó el costo de una "desestatización" de la economía; apertura del mercado interno a las importaciones; reducción de los subsidios al consumo; pérdida de la función de la planificación nacional; y, en general, el desencadenamiento de un proceso inflacionalio descontrolado (en parte generado por la política de precios de la divisa). Una consecuencia es la especulación financiera.

El problema de la balanza de pagos se solucionó por un factor imprevisto, como fue el alza en los precios internacionales de productos de exportación tradicionales.

Así, queda en evidencia que el problema del sobreendeudamiento peruano estuvo estrechamente vinculado al interés de la banca internacional en expandir sus operaciones crediticias al Tercer Mundo; y que el efecto de este sobreendeudamiento es una mayor articulación de la economía peruana en la

economía mundial, reforzando así sus vínculos de dependencia. Dicho de otro modo, el intento reformista del gobierno militar obtuvo el apoyo de la banca internacional por las razones citadas. La consecuencia de este apoyo fue la necesidad de revertir la tendencia de las reformas y liberalizar la economía a fin de dar mayor rentabilidad y fluidez al capital.

2

POLITICAS Y MECANISMO DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO DEL PERU, 1968-1978

Definición de la política de endeudamiento externo

EL TEMA A TRATAR está vinculado a un aspecto de la política fiscal en el Perú, el relacionado con la obtención de recursos externos para el logro de un equilibrio parcial del presupuesto nacional.

La problemática a dilucidarse tiene una diferencia sustancial en el tiempo. Antes de 1968 existió una política económica fundamentada en la teoría de la escasez de capital, caracterizada por el libre cambio.

Sin embargo, cuando se termina con el Estado oligárquico (Pease 1977), el tema cobra particular importancia al asumir el Estado un papel activo en

° El presente artículo es una versión modificada de un trabajo publicado por la CEPAL en setiembre de 1979.

la economía: empleando el 15% de la población económicamente activa; realizando el 50% de la formación bruta de capital aproximadamente; y administrando un total de 171 empresas en sectores productivos diversos, banca y comercio.

> Es claro que cuando los gastos del sector público alcanzan, como en algunos países, al tercio o más del PBI, las decisiones generales de política fiscal, aunque no alteren el equilibrio entre egresos/ingresos producen resultados notables a través de los cambios particularizados que se originan en la pauta ingresos/egresos públicos; y éstos son los que pueden incidir más sobre la situación total de la economía (Roll 117: 1969).

La definición formal de la política de endeudamiento externo en el Perú ha estado en manos del Instituto Nacional de Planificación (INP), en primera instancia. La cercanía de la política definida por el INP con los intereses del resto del aparato estatal no ha sido siempre evidente. No obstante, debe señalarse que revela la tendencia más importante de los intereses del Estado como órgano consensual de la sociedad.

Lo particular que tienen los regímenes de facto, es que generalmente no entregan a la nación un plan de gobierno al asumir el poder, ni se someten a un cierto control sobre la labor realizada a través del informe anual del Presidente al Parlamento. Esto

origina que se dé, como en el caso que nos concierne, un gobierno que no hace públicas sus políticas explícitas, al nivel más alto, hasta muchos años después de iniciado el régimen.

El primer plan general del gobierno militar fue el Plan Inca, publicado cinco años después de iniciado el régimen. El segundo plan, Túpac Amaru, se formula en 1976, a poco de iniciarse el segundo régimen militar y muestra la reversión de las políticas desarrolladas con el primer plan de gobierno.

Finalmente, ante la crisis financiera generada por el problema del endeudamiento externo, en abril de 1978 se promulga un decreto-ley que define una nueva política en este sentido y un nuevo aparato de control del mismo.

Plan Nacional de Desarrollo 1962-1971

Durante la década de 1960 la política de financiamiento externo seguida por el Perú estuvo enmarcada dentro de la estrategia inspirada en la Carta de Punta del Este (Malpica 1975). Existió entonces un interés de Estados Unidos para lograr una modernización total de la economía del continente.

Esto explica el desarrollo del programa de "ayuda" a través de la Alianza para el Progreso, que permitió un proceso de desarrollo en los países menos desarrollados al dinamizar y capitalizar sus econo-

mías. Este posible desarrollo se sustentó en una teoría económica (Nurske 1953), que en la práctica resultó perjudicial para América Latina, ya que obligó a una política de endeudamiento continuo, que pondría en peligro el apoyo real ante una deuda nueva y más bien resultó un proceso de deuda por deuda.

En este contexto debe entenderse la definición de la política de endeudamiento existente a partir del Plan Nacional de Desarrollo 1962-71.

Lo que se planteó concretamente fue:

–"El financiamiento de las inversiones debe ser en lo central por inversión directa extranjera aunque también debe usarse la deuda. La deuda debe ser de aproximadamente el 27% de la inversión pública".

–"Para el logro de las metas fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo es indispensable, como ya se ha visto, superar la baja tasa de formación de capital con que cuenta el país, hecho que sólo podría lograrse a través de la financiación proveniente del sector externo".

–"En lo que se refiere a las inversiones del exterior, indispensables para complementar la Formación Bruta de Capital y satisfacer los requerimientos de inversión que exige la tasa de desarrollo considerado en el Plan, el

> gobierno del Perú tiene plena conciencia de la necesidad de mantener una política de estabilidad monetaria y de libertad de cambios que estimule su afluencia. Sin el clima de confianza que fomente el ahorro y la inversión nacional y de garantías a las inversiones extranjeras, públicas y privadas (sic), dentro del respeto a lo establecido en las leyes del país, resultaría imposible lograr que el volumen total de inversiones alcance la tasa indispensable para la canalización de los programas y el logro de sus objetivos" (BCRP: 18, 154, 1962).

A través del Plan se comprueba la existencia de una política liberal de endeudamiento en la década de 1960, que se evidencia ante todo por el financiamiento a través de la inversión extranjera, que en esa época predominó, a la que debió dársele todas las condiciones favorables para atraerla, como fueron: mantener una política de estabilidad monetaria, libertad de cambio, clima de confianza y garantías a sus inversiones.

Debe señalarse que en este documento se precisó la proporción de la deuda que podía existir en la inversión pública: e.g. 27%. Existe una precisión financiera, mas no en cuanto a las fuentes del crédito. El mayor énfasis está dado por el papel de la inversión extranjera directa.

Plan Nacional de Desarrollo 1971-75

La liberalidad existente durante toda la década llevó rápidamente a que se produjera un estrangulamiento del sector externo.

En este sentido, era consenso evitar en lo posible la devaluación del dólar.

A poco de darse el golpe de Estado se dieron las primeras medidas complementarias a las disposiciones de Ulloa y se modificaron ciertas leyes para establecer un mayor control sobre uso de las divisas. Se norma ron medidas importantes como se verá después; sin embargo, no se modificó explícitamente la política existente.

Sólo en 1971 se dio a conocer el Plan Nacional en el que se reformuló la política nacional. A la letra:

> *"El Endeudamiento Externo,* al que será necesario recurrir dentro del *rol complementario* que le compete en el financiamiento global, se concretará con armonía con la política y planes de desarrollo, *de modo que garantice el derecho de la nación a fijar sus prioridades.* En este sentido, se intensificará y acelerará la elaboración de proyectos que implementarán el Plan y que requieren de financiamiento externo para lograr su pronta concertación.

> Asimismo, *deberá solicitarse* a los organismos internacionales [10] se adopte el sistema de *financiamiento por programas. Adicionalmente deberán gestionarse plazos de gracia no menores de tres años* para los nuevos préstamos externos, de manera que no afecten los años críticos del servicio de la deuda, esto es 1971-1973, *orientar la concertación de préstamos hacia los organismos internacionales* y velar porque la participación del Perú en los beneficios de dichos créditos sea proporcional a la que reciben los países más favorecidos, sin desmedro de *buscar la diversificación de las fuentes de financiamiento, cuidar que los montos de amortización de los préstamos por concertase estén equitativamente distribuidos* en términos de plazos y en función de la capacidad de pagos del país, y *proponer* en los certámenes internacionales la *eliminación de los diversos tipos de condicionamiento por parte de los países prestatarios"* (INP, 53: 1971).

En su objetivo genérico el Plan es relativamente concreto: defender la soberanía nacional de la interferencia de agentes financieros internacionales. Específicamente plantea la adopción de un tipo de financiamiento por programas, para hacer un uso secto-

10. Para el INP, organismos internacionales son el BID, el Banco Mundial y la Corporación Andina de Fomento.

rial racional. Las condiciones deben incluir un plazo de gracia de tres años, lo que no es usual en un banco privado. Sin embargo, se señala que los préstamos nuevos deberán gestionarse ante organismos internacionales, al mismo tiempo que proponen una diversificación de las fuentes de crédito. Aquí se presenta un primer nivel de contradicción interna: se diversifican las fuentes o bien se busca financiamiento de organismos internacionales en los que Estados Unidos tiene poder de veto. Esta es una contradicción resultante de otra proveniente del mismo gobierno en 1970-71. De una parte, el Perú era objeto de un congelamiento de crédito por parte de organismos internacionales; de otro lado, no se quería romper con Estados Unidos. Vale la pena decirlo, pero estas medidas respondían a presiones coyunturales más que a un sistema de endeudamiento planificado *per se*. (Ugarteche 1980, cap. III).

Plan Nacional de Desarrollo 1975-78

De un modo menos preciso, en el Plan Nacional siguiente al Plan Quinquenal se invocó una relación entre el endeudamiento nuevo y las perspectivas del aumento de la producción, evolución de la balanza de pagos e incremento de los ingresos tributados. El INP se propuso realizar una programación del endeudamiento tomando en consideración dichas variables. "Dicha programación permitirá utilizar adecuadamente las diversas fuentes, de financiamiento y dis-

tribuir en el tiempo el servicio de la deuda" (INP, 42; 1975a). Se observa que no se formaliza cómo puede cumplirse todo esto. Allí mismo se afirma:
"Se asegurará que las relaciones económicas financieras en el exterior respondan a la posición autónoma del país y maximicen para éste el flujo de recursos reales y financieros" (Ibid.).

De este modo, se observa la doble preocupación por el problema económico interno que puede surgir a partir del endeudamiento externo; y por la presión exterior que puede venir como consecuencia del sobreendeudamiento ya efectuado.

Se busca siempre una posición no alineada por parte del Perú, en la que puedan conservarse los escasos márgenes políticos internacionales que permitan un desarrollo interno relativamente autónomo.

Al igual que el Plan 1971-75, en este Plan se advierte una suerte de invocación para que la política de endeudamiento se dé de una manera determinada, aunque sin establecer los índices técnicos o fijar los parámetros necesarios para poder implementarlos y llevar a buen fin el Plan.

Plan Bienal de Desarrollo 1975-76

Los planes bienales de desarrollo son instrumentos creados para dar mayor especificidad a los planes globales.

Se analizarán los Planes bienales correspondientes a 1975-1976 y 1977-1978.

A nivel de implementación concreta el enunciado es bastante general como en los planes anteriores.

> –"Perfeccionar la programación del endeudamiento externo.
>
> –Concertar la refinanciación de compromisos financieros con el exterior.
>
> –Perfeccionar la programación del endeudamiento a corto plazo en función de las disponibilidades de recursos a mediano plazo y la coyuntura que afecta la balanza de pagos" (INP, 37: 1975b).

Existe un giro nuevo, sin embargo. Se propone tomar en cuenta los recursos a mediano plazo para programar el endeudamiento a corto plazo, tomando en cuenta la coyuntura adversa que afecta la balanza de pagos. Al igual que en los planes anteriores, se habla de refinan ciar la deuda y de perfeccionar la programación de la misma.

Ocurre con los planteamientos de los planes a corto plazo que parecen una repetición de los planes a largo plazo, pese a tener que ser la especificación de lo que se propone a nivel general. Cada vez es más notorio que existe una preocupación por la falta de programación del endeudamiento y por la falta de logro en las metas.

Plan Bienal de Desarrollo 1977-1978

En lo que a financiamiento se refiere, bajo el rubro fiscal se tiene: Programar el endeudamiento del Sector Público en base a los siguientes criterios:

i. Las perspectivas financieras del Sector Público a mediano plazo.

ii. Previsión de la balanza de pagos a mediano plazo.

Bajo el rubro Balanza de Pagos se tiene:

i. Mejorar la estructura de la deuda externa pública y privada.

ii. Evaluar la evolución del endeudamiento a corto plazo y perfeccionar su programación en función de la situación de la balanza de pagos en la coyuntura y de su comportamiento a mediano plazo (INP, 62: 1977).

En ambos Planes Bienales se plantea perfeccionar la programación de endeudamiento a corto plazo, considerando la situación de la balanza de pagos y la coyuntura que la afecta.

Si en el Plan Bienal 1975-76 se manifiesta la necesidad de una refinanciación de la deuda, en éste se expresa mejorar su estructura tanto de la parte pública como privada, sin especificar cómo lograrlo.

Es notable que en un momento de crisis del sector externo, la política de endeudamiento fuera lo suficientemente genérica para impedir precisiones en

su implementación. El INP asigna responsabilidades concretas al Ministerio de Economía y Finanzas y a los ministerios de los sectores productivos para su implementación sin señalarles guía alguna para que dichos ministerios puedan hacerlo.

La orientación en este último plan bienal al igual que en el Plan Quinquenal 1971-1975 será estructurar la deuda de manera de no agudizar el problema de balanza de pagos.

No es mayor preocupación el logro de la refinanciación que debe ser efectuada por el Banco Central de Reserva. Dejó de preocupar la estructura de tiempo de la deuda y su significado en términos de balanza de pagos en los años venideros.

Lo que atenta contra la forma de concretar estos planes es no contar con una definición precisa para lograr su puesta en marcha. El Instituto Nacional de Planificación en ningún documento existente plantea alternativas concretas al monto de la deuda externa; su proporción en el PBI; su relación con el patrimonio del Estado; ni le otorga al Banco Central de Reserva la posibilidad de establecer parámetros, dentro de los que debe desarrollarse la deuda.

En el período considerado se dio la peculiaridad de una duplicidad en los planes de gobierno. Por un lado, se tenían los planes de desarrollo formulados por el Instituto Nacional de Planificación, insti-

tución asesora de la Presidencia de la República; por otro, los planes de gobierno formulados directamente por el gabinete ministerial con la ayuda del Comité de Asesoría de la Presidencia (COAP) que de hecho constituían los lineamientos genéricos para los planes de desarrollo y política nacional global.

Plan Inca

El Plan Inca fue el primero de estos planes de gobierno. Según los datos presentados en lo referente a deuda externa, su fecha de elaboración corresponde a 1972, pese a que el gobierno militar sostuvo haberlo formulado en 1968.[11] Se publicó a comienzos de 1973.

En él se presenta la situación de la deuda externa como habiéndose incrementado a 18.1% la relación servicios de la deuda/exportaciones y afirma que 5/6 partes de la deuda era en créditos de corto y mediano plazo; entendiéndose por mediano plazo créditos menores de cinco años. Es decir, la totalidad de créditos contraídos en el Euromercado en 1971 y 1972.

Los objetivos de la política nacional de endeudamiento eran poner las reservas internacionales a niveles que permitieran satisfacer las necesidades del desarrollo nacional. Esto debe comprenderse en el

11. En 1972 la presión sobre exportaciones fue de 18.8%. En 1966 fue de 6.7%. El plan señala que la presión actual es de 18.8%, excesiva como lo confirmaron los tecnócratas de entonces.

proceso de endeudamiento rápido y creciente que se dio a partir de 1971, de los requerimientos financieros internacionales y de que los niveles de reservas cubrían parte significativa del total del monto adeudado. Esto se explica en un contexto en que las reservas internacionales se reducían como resultado del incremento del volumen de las importaciones, consecuencia directa del plan de inversiones del gobierno central y empresas públicas.

Las acciones planteadas por el Plan Inca consistían en refinanciar la deuda y pagar únicamente a los países que la aceptaran. Es decir, declarar el cese de pagos a los países que no refinanciaran la deuda. Esto parecería ser, una vez más, el enfrentamiento de posiciones dentro del Gobierno, donde unos buscaban refinanciar y otros el cese de pagos. Parece una posición dura al compararse la manera cómo se refinanció la deuda del período 1971-73 (Ugarteche 76: 1977). Como acción específica se pretendía mantener el endeudamiento nacional a un nivel "prudente" en función del crecimiento del producto nacional, sin precisar lo que se entendía como "prudente".

Plan Túpac Amaru

El siguiente Plan de Gobierno fue el Túpac Amaru, divulgado a mediados de 1977. Este Plan debió ser redactado con la participación del Instituto Nacional de Planificación y de las organizaciones de

base que se interesaran en comentarlo. Sin embargo, la política cumplida fue formulada por el COAP y el Gabinete de la misma manera que en el anterior. Textualmente, el problema de la deuda aparece en tres acápites: el de política internacional; el de finanzas públicas y el de balanza de pagos (D.S. 020-77-PM).

i. Política internacional

– Participar activamente en el establecimiento de un nuevo orden económico internacional justo y equitativo.

– Impulsar y respaldar las acciones tendientes a la eliminación de la dependencia y de toda forma de dominación extranjera.

ii. Finanzas públicas

– Programar el endeudamiento público de acuerdo con las prioridades del desarrollo y teniendo siempre en cuenta la capacidad de endeudamiento del sector público en particular y del país en general.

– Dictar una nueva Ley Orgánica del Presupuesto.

iii. Balanza de pagos

– Continuar mejorando la programación del endeudamiento externo, de acuerdo con estrictas prioridades del desarrollo y teniendo siempre en cuenta la capacidad de endeudamiento del país.

En términos de acciones internas; no agrega, nada nuevo que no estuviera explícito, aunque someramente, en los Planes de Desarrollo, ya analizados. El único elemento novedoso constituía: la nueva ley orgánica de presupuesto, que regula la manera como puede obtenerse financiamiento público.

En el ámbito internacional mantiene la posición "no alineada" de lucha contra las formas de dominación extranjeras. Posición un tanto extraña en el contexto en que se anuncia el Plan Túpac Amaru, cuando el Perú estaba negociando el acuerdo Stand By con el Fondo Monetario Internacional.

En los planes de gobierno parecía no existir una clara definición en lo que respecta a la capacidad de endeudamiento nacional y los objetivos en el uso del crédito externo; más bien existía una cierta postura liberal tercermundista, en total desacuerdo con las prácticas internas en términos del manejo de la deuda. Esta discordancia se refleja en las dificultades surgidas con el Fondo Monetario Internacional, por el interés del propio gobierno militar de mantener ciertos tipos de endeudamiento por convenir a sus dos intereses básicos: seguridad y bienestar.

Las indefiniciones políticas sobre el endeudamiento externo fueron eliminadas por necesidad la segúnda semana de abril de 1978, cuando en Consejo de Ministros se acordó un decreto-ley que sirviera como política específica para el endeudamiento exter-

no. En los considerando del Decreto Ley 22149 se afirma que:

> "la situación del mercado mundial así como otros factores han traído como consecuencia un menor ingreso de divisas por concepto de exportaciones, habiendo por otra parte aumento de los precios de los productos manufacturados y fluctuaciones cambiarias que significan un mayor egreso de divisas por concepto de pago de nuestras importaciones, situación que ha repercutido en la programación del servicio de la deuda pública externa modificando la relación de variables que sirvieron de base para su programación".

Continúa que es necesario racionalizar el uso de endeudamiento nuevo y que en todo caso debe guardar relación con el problema económico actual. (El texto de este decreto-ley aparece en el apéndice 1).

Es importante destacar que los artículos 1°, 2°, 5°, 6° y 7° de este decreto-ley son una definición sobre fuentes y usos de recursos obtenidos por endeudamiento externo. Se especifica por primera vez un tope máximo de endeudamiento anual: 300 millones de dólares, y las condiciones en que deben aceptarse, según sean para Proyectos de Inversión, Infraestructura, Bienestar Social (inciso c) art. 1°) y Servicios y Defensa (inciso g) art. 1°). El artículo

7° es claramente una limitación al uso de recursos externos cuando puedan obtenerse recursos localmente. Pone el tope en 20% de lo requerido en moneda nacional.

Igualmente se trata de estimular el mayor control de la deuda por las entidades a las que la ley responsabiliza. Se revitaliza el Comité Superior de la Deuda y se crea una Comisión Permanente de Endeudamiento Externo en reemplazo de la existente hasta la fecha (ver p. 86).

Pero a esta Comisión se le asigna una función más a las tenidas por la Comisión anterior: debe priorizar los proyectos según generen o ahorren divisas a la nación. Esto se realizaría después que el Instituto Nacional de Planificación los aprobara, cumpliendo de este modo con el Plan Bienal de Desarrollo. Esto supone la formulación de una política nacional de inversiones acorde con el problema del sector externo y que la Comisión creada dicte normas de política para dar prioridad a los proyectos de inversión seleccionados.

Durante 1900 se ha proyectado concertar préstamos hasta por 1,294 millones de dólares (AE, N° 25, 2: 1980), contraviniendo lo estipulado en la norma legal más reciente que controla el endeudamiento externo, lo que una vez más refleja la incapacidad del Estado para adecuarse a políticas definidas.

Instrumentos de la política de endeudamiento externo

La manera de fijar la política fiscal en lo concerniente al endeudamiento externo es mediante la formulación de leyes. Será a través de ellas que se pretenderá crear y mantener cierto tipo de sociedad nueva.

> Si todo Estado tiende a crear y mantener un cierto tipo de civilización, y de ciudadano, tiende a hacer desaparecer ciertas costumbres y actitudes y difundir otras. El derecho será el instrumento para el logro de este fin y debe ser elaborado de conformidad con dicho objetivo… La concepción del derecho deberá ser liberada de todo residuo de trascendencia y de absoluto… El Estado… es un instrumento de racionalización (Gramsci, 119, 1975).

En el caso peruano no ha sido así. Se buscó dotar al aparato estatal de un marco de referencia dentro del que pudiera optimizar el uso del endeudamiento externo.

No obstante, el problema de la relación superestructura/estructura no se resolvió. ¿Hasta dónde se logra organizar el aparato económico y modificar el proceso de acumulación interna, al intentar hacer un uso más racional del ahorro externo a través de leyes que reprimen alguna actividad económica? La respuesta parece ser que las reformas realizadas

por la vía institucional tienen un corto alcance en lo que concierne a la estructura productiva del país. No se modifica la producción por alterarse las condiciones o mecanismos de financiación.

El papel del gobierno peruano como activador de la economía no ha sido satisfactorio desde el punto de vista de las clases sociales que lo apoyan. Es así como la superestructura definida no se ajusta a la realidad, ni logra modificar la estructura productiva. En cualquier caso, el control del uso del endeudamiento externo fue una manera de modificar la estructura financiera del Estado. Es decir, fue un intento de Estado moderno con un énfasis militar importante, financiado por el capital financiero internacional, cuyo interés en el Perú, en el período bajo estudio, hizo necesario restringir la manera como se obtenían los créditos., En el período 1970-1978 fue fácil a cualquier prestamista entrar en el mercado internacional de capitales en búsqueda de fondos.[12]

La Constitución

El gobierno peruano puede hacer uso de recursos externos, en condición de préstamo, por estar facultado por la Constitución. El marco supra-estructural

12. Analizaremos más adelante varios aspectos administrativos de la aprobación de préstamos externos. Un resumen de éstos se encuentra en el apéndice 2.

que permite la formulación de normas especificas para la aplicación de las políticas mencionadas anteriormente se ampara en las modificaciones a los artículos sobre uso de capital extranjero en calidad de deuda que se hizo a la Constitución de 1933. En los artículos 11, 15, Y 17 se amparan las leyes que sobre endeudamiento se han promulgado en el país.

Art. 11°–"El Estado garantiza el pago de la deuda pública contraída conforme a la Constitución y las leyes".

Art. 15°–"Los empréstitos nacionales deben ser autorizados o aprobados por una ley que fije sus condiciones y señale los objetos en que se han de invertir, que deben ser de carácter reproductivo o relacionados con la defensa nacional".

Art. 17°–"Las compañías mercantiles, nacionales o extranjeras, están sujetas; sin restricciones, a las leyes de la República. En todo contrato del Estado con extranjeros, o en las concesiones que otorgue aquél en favor de éstos, debe constar el sometimiento expreso de los segundos a las leyes y a los tribunales de la República y su renuncia a toda reclamación diplomática".

Los artículos citados son muestra evidente que luego del cese de pagos del Perú, en 1931, hubo

una preocupación porque no se repitiera el derroche y mal uso de los escasos recursos externos.[13]

El artículo 11 garantiza que el Estado pagará las deudas contraídas de acuerdo a ley. El artículo 15, más específicamente, dice que los empréstitos deben ser aprobados por una ley que fije las condiciones y señale los objetos del uso que deben ser reproductivos o de defensa nacional. Se tiene clara intención de prevenir el derroche o el uso de recursos en bienes no incluidos en esta categoría.

El espacio jurídico que permite la Constitución es amplio, precisamente por tratarse de la regla más genérica sobre endeudamiento. Pero cuando es el propio Estado el que se endeuda, y lo hace para los fines de seguridad y bienestar nacional, con las decisiones sobre el uso del dinero y de los equipos tomados con anticipación, incluso a los niveles más altos del Gobierno, las cláusulas de la Constitución son solamente una señal de garantía, sin afectar en modo alguno el comportamiento del Gobierno Central. Las reglas supra-estructurales sirven para guiar,

13. Ver Manuel Yrigoyen, 1928 y *Revista Universitaria de San Marcos* en abril y mayo de 1928. Galbraith tiene un recuento interesante sobre el soborno que dio J. y W. Seligman and Co. con el National City Company a Juan Leguía para que éste no obstaculizara un contrato de préstamo de 50 millones de dólares que se le iba a otorgar al gobierno peruano a fines de 1927. El soborno de 450,000 dólares fue determinante para que se hiciera una investigación sobre prácticas corruptas de la banca en EE.UU. en 1934. Véase *El Crac del* 29, cap. 5.

pero de ninguna manera son fuente de control del problema que requiere el uso de recursos externos. En este sentido los problemas estructurales arrastran a los controles que existen sobre ellos. Esto puede apreciarse claramente en el artículo 17, destinado a prevenir la intromisión en el país de los derechos de empresas que se rigen por leyes de otros países. Resguarda el más elemental derecho de soberanía.

Esto fue válido hasta el 27 de julio de 1980 en que entró en vigencia la nueva Constitución de la República elaborada por la Asamblea Constituyente de 1978.

A partir del 28 de julio de 1980, las normas citadas no son vigentes. Según el Título V de la Constitución, artículos 140, 141, 142 y 146, el Estado tiene las siguientes atribuciones:

> Art.140.–Las operaciones de endeudamiento externo o interno del Gobierno Central, que incluyen las garantías y avales que este otorga, son autorizadas por Ley, la cual determina sus condiciones y aplicación. El endeudamiento de los demás organismos del Sector Público se sujeta a sus respectivas leyes orgánicas y supletoriamente a las autorizaciones otorgadas por leyes especiales.
> Los gobiernos locales y regionales pueden celebrar operaciones de crédito interno bajo su exclusiva responsabilidad sin requerir autorización legal.

> Art. 141.–El Estado sólo garantiza el pago de la deuda pública que contraen gobiernos constitucionales, de acuerdo con la Constitución y la ley.
>
> Art. 142.–La tributación, el gasto y el endeudamiento público guardan proporción con el producto bruto interno, de acuerdo a ley.
>
> Art. 146.–La Contraloría General, como organismo autónomo y central del Sistema Nacional de Control, supervigila la ejecución de los presupuestos del Sector Público, de las operaciones de la deuda pública y de la gestión y utilización de bienes y recursos públicos…

La novedad sobre la Constitución anterior reside en que fija un límite de endeudamiento de acuerdo a la riqueza nacional. Esto quiere decir que el organismo planificador deberá sentar los límites en los planes nacionales de desarrollo. Esto, recuerda el límite impuesto en el Plan Nacional de 1962 cuando se puso un tope en la formación bruta de capital, como hemos visto. Ciertamente es un avance sobre la Constitución anterior.

Igualmente nuevo es el artículo 141 que garantiza el pago únicamente de la deuda contraída por gobiernos constitucionales. Esto tiene vasta significación política en el Perú, donde en el período que va de la Constitución anterior hasta la presente, solamente cuatro de nueve gobiernos han sido consti-

tucionales y donde se han pasado 20 años de un total de 47 bajo regímenes parlamentarios.

Es pues una Constitución avanzada en relación a la anterior y que permite una mejor delimitación del endeudamiento externo.

Ley Orgánica del Presupuesto

A partir de 1966, al ocurrir la crisis del sector externo, se nota un esfuerzo por regular los mecanismos del endeudamiento, lo que permite formular una política específica.

Con fecha 31 de diciembre de 1966 se aprobó una Nueva Ley Orgánica de Presupuesto Funcional de la República (D.L. 16360) que incluye un capítulo sobre el tema que interesa analizar. El Capítulo VIII y los artículos 79, 80 y 81 se refieren a las operaciones de crédito, según los cuales las operaciones crediticias del Estado, sea en el país o en el exterior, en moneda nacional o extranjera, debían tramitarse y aprobarse mediante Decreto Supremo, previo informe de la Dirección General de Crédito Público; la Dirección General de Asesoría Legal; Contraloría General de la República, y Ministerio de Hacienda y Comercio. Estas operaciones crediticias se exoneraban de todo tributo.

Por otro lado, la garantía del Estado al Sector Privado sólo podía ser otorgada por el Ministerio de Hacienda y Comercio (actual MEF) previo informe

y evaluación del contrato de préstamo en ciernes de la Dirección General de Crédito Público y de la Contraloría General de la República. No así el otorgamiento de fianzas o avales de los gobiernos locales y entidades del sub-sector público, para los que sólo bastaba la autorización del Ministerio de Hacienda y Comercio, que reglamentaba la forma y monto máximo en que podían concederse estas fianzas, garantías o avales, debiendo llevar cuentas de las obligaciones contraídas, tanto del sector público como del sector privado a través de la Dirección General de Crédito Público.

Leyes específicas

En 1969 se vio la necesidad de readecuar la estructura de la deuda externa. Así el INP afirmó que:

> "… la alta concentración de las fuentes de financiamiento constituyen un factor de acentuación de la dependencia externa del país. Éste elevado grado de concentración puede ser disminuido a través de una adecuada reorientación de las fuentes de crédito, en este sentido, últimamente se ha iniciado la apertura de líneas de crédito con los países socialistas" (INP, 31: 1970).

Este párrafo indica el grado de dependencia de nuestro país respecto a determinadas fuentes de financiamiento. Por lo tanto se intentó su descentra-

lización y orientación, cuidando las condiciones bajo las que se realizarían los préstamos.

Por otro lado, es importante tomar en cuenta sus posibles efectos político-económicos. La voluntad del gobierno era reestructurar la deuda externa, siendo uno de los objetivos del Plan a Mediano Plazo 1971-1975:

> Orientar la concertación de préstamos hacia los organismos internacionales y velar porque la participación del Perú en los beneficios de dichos créditos sea proporcional a la que reciben los países más favorecidos, sin desmedro de buscar la diversificación de las fuentes de financiamiento (INP, 77: 1971).

Marcial Rubio, en su trabajo Legislación Peruana sobre Préstamos Externos al Desarrollo (Rubio 136: 1972), recoge la preocupación antes señalada, planteando una reorientación de la política de endeudamiento externo respecto a las fuentes financieras bajo ciertos criterios, como son:

– Selección de las fuentes financieras, priorizando a las multilaterales, por tener condiciones más favorables;
– Diversificar las fuentes bilaterales, evitando depender de determinados centros financieros; y
– Una continua evaluación de las condiciones de las diferentes fuentes financieras, tomando criterios como componente real de ayuda, cambios de políti-

ca de las diferentes instituciones financieras debido a la coyuntura, la liquidez, etc.

La década de 1960 se caracterizó por el irrestricto de las empresas nacionales del crédito extranjero de corto plazo. Esto aunado al creciente endeudamiento del sector público tuvo un impacto negativo en la balanza de pagos, culminando con la crisis del sector externo y la devaluación de la moneda en un 40% en setiembre de 1967. Pocos meses después se promulgó una ley de modificación a las tasas impositivas sobre los intereses pagados al exterior. Esto se logró a través del D.S. 287-68-HC, que a su vez fue modificado a comienzos de 1969 a través del D.L. 17376 y su reglamento el D.S. 049-69-HC. Esencialmente, el contenido de estas leyes es que:

> Están exentos del impuesto…
>
> > … los intereses de las operaciones de crédito del sector público nacional, sea cual fuere su modalidad; los intereses de préstamos para fomento otorgados por organismos internacionales o instituciones gubernamentales extranjeras (D.S. 287-68-HC, Art. 18, inc. g).

En cuanto al sector privado se establecieron tres categorías distintas de créditos: *i.* préstamos exentos de impuestos; *ii.* los gravados con una tasa de impuesto a la renta del 10%, y *iii.* los gravados con una tasa impositiva del 40%. El requisito mínimo para

estar cubierto por cualquiera de estas categorías era que el destino del dinero fuera la construcción, adquisición o puesta en marcha de activos fijos nuevos y que se demostrara que eran esenciales, para la operación de la empresa. Los sectores económicos dentro de los que era válida la inversión, son los siguientes:

Sector, primario:
- –actividades agropecuarias
- –pesquería
- –minería y petróleo

Sector secundario:
- – manufacturas
- – construcción de carreteras, puertos, aeropuertos y puentes

Sector terciario:
- – servicios públicos sometidos a control de tarifas
- – construcción de viviendas de interés social
- – construcción de almacenes, silos y cámaras de refrigeración destinados a productos alimenticios
- – artesanía, turismo y hotelería
- – transportes en general.
- – otras que sean declaradas de interés nacional, previo informe del INP.

Lo que se aprecia en todos los casos es que las actividades son lo suficientemente amplias como para incluir a toda empresa nacional interesada en ad-

quirir equipos con endeudamiento externo. Las condiciones para estar en cualquiera de las categorías tributarias mencionadas a continuación dependían, sin embargo, de otros requisitos adicionales al uso del crédito por sectores económicos.

i. Los préstamos exentos del impuesto a la renta son aquellos que se otorgan al sector privado nacional a través de los bancos estatales de fomento, con recursos provenientes de organismos internacionales e instituciones gubernamentales extranjeras. Igualmente, se encuentran exentos los préstamos, otorgados por entidades industriales o financieras privadas que cumplen con los siguientes requisitos:

– El Banco Central de Reserva (BCR) debe considerar a las entidades financieras o industriales privadas como de primera categoría con el fin de establecer la seriedad de las instituciones, que aseguren su cumplimiento y el merecimiento de la exoneración tributaria.

– La entrega de la moneda extranjera al BCR o la comprobación de las importaciones de bienes de capital con dichos recursos, de manera de prevenir que las empresas no reciban los bienes pero sí remitan al exterior recursos por el pago de intereses y amortizaciones.

– Que el monto de la financiación no exceda en tres veces el monto del capital pagado de la empresa receptora, a la fecha de contratación del crédito.

– El plazo de reembolso crediticio no debería ser menor de cinco años, aunque esto podría modificarlo el Ministerio de. Hacienda (actual MEF) si se consideraba positivo para los intereses de la Nación.

El crédito no debería devengar una tasa de interés por encima del 3% sobre la tasa de interés preferencial (*"prime rate"*) en la plaza de donde provenga el dinero. Debe incluir los gastos y comisiones que se paguen a beneficiarios en el exterior.

ii. Los préstamos que pagan un impuesto a la renta del 10% incluyen las mismas condiciones que las del acápite *i.*, aunque destinados a capital de trabajo. Los requisitos son idénticos a los del rubro anterior.

Quedan sujetas a la tasa tributaria de 40% las operaciones de crédito realizadas entre empresas privadas del país y entidades financieras o industriales del exterior que sean sus casas matrices, o estén vinculadas a ellas (D.L. 17376, Art. 3).

De esta forma se buscaba gravar los préstamos entre empresas tan frecuentes en las transnacionales que buscan el mercado de capitales con la tasa de interés de mercado más barata, para luego distribuir ese dinero a sus filiales en forma de préstamo.

Además, una manera de evadir las restricciones a la remisión de utilidades fue sobrefacturar la tasa de interés.

Dentro de la política de libre cambio, prevaleciente en el Perú en la década de 1960, no existió ninguna restricción a la remisión de divisas al exterior. Sin embargo, precisamente al hacerse patente la escasez de moneda extranjera, se montó un régimen de certificados de divisas.

> A través del régimen de certificados de divisas… por virtud del D.L. 17710 de junio de 1969… es obligatorio cursar (al BCR) la totalidad de las operaciones comerciales y algunas no comerciales, incluyendo los principales movimientos de capital (De la Melena 212: 1973).

Específicamente, en lo que se refiere a la remisión de divisas por el concepto de pago de intereses, se hizo explícito lo siguiente:

> No podrán acogerse a lo dispuesto en el inciso d) del Art. 2 del D.L. 17710, los préstamos pactados en el exterior con una tasa de interés mayor del 3% anual a la tasa de interés preferencial predominante en la plaza y en la fecha en que se concertó al préstamo (D.L. 17710, Art. 15).

Dos años más tarde, este párrafo fue modificado en virtud del D.S. 088-71-EF. A partir de 1971, la tasa de interés no podía exceder la predominante en el mercado de capitales al momento de pactarse el crédito.

El uso del régimen de certificados de divisas, por último, se aplica tanto al sector público como al privado; tanto para el pago de intereses, como para el de amortizaciones de los mismos.

Organismos reguladores de la deuda
Sector público

Los siguientes organismos fueron los encargados de supervisar que los mencionados controles estuvieran debidamente normados y que no se contrajeran préstamos públicos sin autorización estatal:

El Consejo de Transacciones Externas del Sector Público, creado en 1968, y organizado sólo en 1970.

La Comisión Permanente de Crédito Externo, creada y organizada en 1969.

El Comité Superior de la Deuda Externa, creado y puesto en marcha en 1972.

El control del endeudamiento del Sector Privado quedó en manos del BCR. No hubo ninguna entidad explícitamente reguladora de la deuda privada, salvo para las de corto plazo. Esta fue la Junta de Transacciones Externas, creada en 1971 y disuelta en 1976.[14]

14. Véase el gráfico 1, para un resumen de las funciones de control de los organismos reguladores.

GRAFICO 1

Funciones de centros de créditos vigentes, 1970 - 1977

	Junta de transacciones externas (JUTREX)	Consejo de transacciones externas (COTREX)	Instituto Nacional de Planificación	Comisión Permanente de Crédito Externo	Comité Superior de la deuda externa	Contraloría General de la República	Dirección General de Crédito Público	Min. de Economía y Finanzas Asesoría Legal
Global:			Planes nacionales de inversión	Propone políticas de crédito externo				
Sector Público COFIDE: Proyectos de inversión para empresas públicas (largo plazo)			Prioriza los proyectos y remite los más importantes	Aprueba la gestión y contratación de acuerdo con la estructura de la deuda externa del país	Coordina con las entidades del Sector Público Nacional: autoriza inicio de gestiones	Recibe contratos de préstamos y supervisa que se cumpla el contrato	Registra la deuda, registra la aprobación	Remite informe
Gobierno central: Defensa								Remite informe
Banco de la Nación: Infraestructura (mediano y largo plazo)			Prioriza y remite					
Transacciones corrientes Importaciones (corto y mediano plazo) incluye impto. de alimentos y combustibles		Aprueba moneda extranjera para compra de Bs. y Ss. y emite informe					Opina sobre condiciones mínimas financieras en caso de licitación	
Sector no público Bancos Comerciales y Bancos Estatales de Fomento corto y mediano plazo)	Autoriza y aprueba y emite informe. Otorga tarjeta de utilización de divisas							
Bancos Estatales de Fomento Fondos de Fideicomiso			En caso de proyectos de inversión del sector público INP prioriza				Aprueban las condiciones y tramitan	

	Banco Central de Reserva	Dirección General de Presupuesto Público	Corporación financiera del Desarrollo (COFIDE)	Oficina Sectorial de Planificación	Ministro de Economía y Finanzas (MEF)	Consejo Especial de COTREX (Defensa Nacional)	Superintendencia de bancos y seguros	Banco de la Nación
Global:	Régimen cambiario y control de divisas	Presupuesto de la República						
Sector Público COFIDE: Proyectos de inversión para empresas públicas (largo plazo)	Autoriza disponibilidad de divisas para el pago de la deuda		Analiza los proyectos. Es consultor sobre condiciones del crédito	Remite proyecto al Instituto Nacional de Planificación	Otorga garantía a nombre del Estado cuando es necesario			
Gobierno central: Defensa					"	Aprueba		
Banco de la Nación: Infraestructura (mediano y largo plazo)				Remite proyecto al Instituto Nacional de Planificación	"			
Transacciones corrientes Importaciones (corto y mediano plazo) incluye impto. de alimentos y combustibles	Pone las condiciones sobre financiación a corto y a mediano plazo. Aprobación de importaciones				Emite resolución ministerial autorizando			
Sector no público Bancos Comerciales y Bancos Estatales de Fomento corto y mediano plazo)	Presentación de presupuesto en moneda extranjera						Aprobación en caso que el crédito sea mayor de 360 días	Presentación de presupuestos en moneda extranjera
Bancos Estatales de Fomento Fondos de Fideicomiso	Aprobación del crédito según D.L. 18900-18999. Registro del monto			Aprueba	Otorga garantía o aval del Estado cuando es necesario			

En 1969, considerando que era necesario adecuar la política de endeudamiento del Sector Público a los Planes de Desarrollo formulados por el Instituto Nacional de Planificación, se creó la Comisión Permanente de Crédito Externo. Su función sería la de estudiar y recomendar medidas que normaran el endeudamiento externo, centralizando en forma absoluta toda gestión de financiamiento extranjero correspondiente al Sector Público Peruano (D.L. 17631).

Dicha Comisión estuvo ubicada en el Ministerio de Economía y Finanzas, presidida por el Director General de Crédito Público y constituida por el Gerente General del BCR; Gerente General del Banco de la Nación; Director Técnico del INP; y el Coordinador de la Secretaría Técnica del Plan Económico Anual.

Específicamente se ocuparía de aprobar todas las operaciones de crédito externo del sector público para su posterior gestión en el exterior. Su función más importante, sin embargo, debía ser proponer la política de endeudamiento externo de la Nación. Dicha Comisión desapareció el 18 de abril de 1978.[15]

Pese a la modificación de la Ley de Presupuesto de 1966, no pudo evitarse un momento de estrangulamiento del sector externo por causas estrictamente

15. Véase apéndice 1. Según el Artículo 9, se disuelve una comisión para ser reemplazada por otra que tiene los mismos representantes, salvo el de COFIDE que aparece como una nueva incorporación.

estructurales, enfrentándose la necesidad de imponer controles más severos, que se iniciaron en 1968 con el Decreto Supremo 38-H, que creó el Consejo de Transacciones Externas del Sector Público (COTREX) y en 1969 con la Comisión Permanente ya citada. No obstante, pasaron dos años antes que la COTREX fuera puesta en marcha (D.S. 070-70-EF).[16]

El Consejo era presidido por el Ministro de Economía y Finanzas e integrado por:

i. Tres miembros designados por el Poder Ejecutivo

- Uno de las Fuerzas Armadas, que lo presidía en ausencia del Ministro;
- Dos del sector público independiente, uno de los cuales funcionario director de uno de los bancos estatales.

ii. Un miembro designado por el Director del BCR.

iii. El Director General de Crédito Público del MEF.

Este organismo tenía por finalidad autorizar los gastos en moneda extranjera, teniendo en cuenta las necesidades reales del Estado, con respecto a viajes, servicios y bienes del sector público.

Por lo tanto, sus atribuciones eran: aprobar previamente el monto de gastos referidos a viajes, ser-

16. Fue inicialmente creado por D.S. 038-68-HC de febrero de 1968 con el propósito de autorizar los gastos de moneda extranjera y adecuados a la necesidad real del Estado.

vicios, a la vez que emitir informe previo en las solicitudes de las entidades del sector público referentes a dichos gastos, pagaderos en moneda extranjera y pago de cuotas a organismos internacionales; de comprobar la real adecuación a los programas respectivos.

Ahora bien, correspondía a la Contraloría General de la República actuar como fiscalizadora en el cumplimiento de las normas anteriormente señaladas. Dentro del decreto supremo que estableció el consejo había una disposición referente a las adquisiciones de la Fuerza Armada con carácter de "secreto militar", que debían ser aprobadas por el Consejo Especial de Transacciones Externas del Sector Público, integrado por el Ministro de Economía y Finanzas, los Ministros de Guerra, Marina y Aeronáutica o sus representantes, un miembro del BCR y el Director General de Crédito Público.

La promulgación de esta ley modificó la Ley Orgánica del Presupuesto. Por D.L. 18281, de mayo de 1970,[17] se establecieron los trámites que deberían seguir las entidades del sector público para obtener créditos externos. Asimismo determinó que la Comisión Permanente de Crédito Externo debía

17. En el D.L. 18281 se establece que las operaciones de crédito externo que realicen las entidades del sector público nacional deben guardar relación con los planes de desarrollo, la política y la estructura de la deuda externa del país.

recomendar las condiciones en que los créditos podrían gestionarse, de acuerdo a la estructura de la deuda pública externa.

Las normas establecidas señalaban que toda operación de crédito de las entidades del sector público debía ser aprobada por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y que la tramitación cumpliría los requisitos señalados en el artículo 2 inciso a); b) y c) de dicho D.L.

i. Las entidades del Sector Público Nacional presentarán los proyectos de inversión que requerirán financiamiento externo al INP, por intermedio de la correspondiente oficina sectorial, la misma que emitirá un informe sobre la prioridad sectorial del proyecto.

ii. El INP revisará los proyectos presentados y determinará la prioridad intersectorial de los mismos, verificando que éstos se adecúen a la política de desarrollo.

iii. Los proyectos que hayan sido declarados prioritarios por el INP deberán ser remitidos por el Ministerio correspondiente a la Comisión Permanente de Crédito Externo, indicando la finalidad de la operación a concertarse, su monto y las disponibilidades de la entidad recurrente para atender los servicios del crédito, así como los estudios que demuestren la factibilidad del proyecto, debidamente aprobados por Resolución del ramo,

con informe favorable de la respectiva Oficina Sectorial de Planificación.

iv. La Comisión Permanente de Crédito Externo recomendará a la entidad recurrente, de acuerdo a la situación de la estructura de la Deuda Pública a la fecha que se presente la solicitud del crédito, las condiciones en que éste puede gestionarse.

Concertada la operación, debía presentarse al MEF el contrato de préstamo, que previo informe de la Dirección General de Crédito Público, de la Dirección de Asesoría Jurídica y de la Contraloría General de la República, pasaba a Consejo de Ministros para su aprobación por decreto supremo.

Este procedimiento no comprendía las líneas de crédito normales de los bancos estatales, ni obligaciones de tipo comercial, a autorizarse por el Consejo de Transacciones Externas y ejecutarse por intermedio del Banco de la Nación.

Las disposiciones existentes crearon una diáspora de niveles de control, donde se tenía conciencia que las disposiciones sobre el uso del crédito externo que vinieran de alto nivel serían aprobadas sin tomarse en cuenta los lineamientos, aunque imprecisos, de política sugeridos por el INP en cuanto al uso del crédito. Esto hizo necesaria la creación de una instancia, aun con mayor jerarquía, que tuviera por fin centralizar las acciones del sector público y al mis-

mo tiempo coordinar con los organismos relacionados con el endeudamiento externo. Este fue el Comité Superior de la Deuda Externa creado por Decreto Supremo 275-72-EF en noviembre de 1972.

Dispone así:

Art. 1. Créase el Comité Superior de la Deuda Externa como organismo del Sector Economía y Finanzas, con la finalidad de constituirse en el elemento central, de coordinación entre las entidades del sector público nacional que intervienen en la obtención de créditos externos:

Art. 2. El Comité Superior de la Deuda Externa tendrá como función autorizar la iniciación de las gestiones tendientes a la obtención de créditos, sin perjuicio del cumplimiento de lo dispuesto por las normas legales vigentes que regulan el endeudamiento público.

Está presidido por el Ministro de Economía y Finanzas e integrado por:

–El Jefe del INP
–El Director General de Crédito Público
–Presidente del Directorio del Banco de la Nación
–Presidente del Directorio del Banco Central de Reserva del Perú
–Presidente del Directorio de COFIDE
–Y cuando sea necesario, por los presidentes de los bancos asociados y bancos estatales de fomento.

Se observa que de alguna manera duplicaba la función de la Comisión Permanente de Crédito Externo, al ser un órgano de alta jerarquía que proponía y regulaba el crédito externo. Como órgano ejecutivo era el que iniciaba la tramitación crediticia y por tanto una instancia más a la que debía apelarse para obtener recursos externos a la Nación. La función del Instituto Nacional de Planificación como organismo de la deuda externa resulta bastante menos clara que en el caso de los órganos asesores del MEF. El INP participa en la formulación del Presupuesto Económico Anual, como Secretaría Técnica y emite opinión en aquellos casos donde hay un déficit presupuestal a ser cubierto con moneda extranjera. Su principal aporte en este sentido está en la elaboración y aprobación de proyectos de inversión del Gobierno Central y de las principales empresas públicas. El Presupuesto Económico Anual incluye los presupuestos para inversión y sus componentes en moneda nacional y moneda extranjera.

Además de esta función, el INP recibe todos los proyectos presentados por las empresas públicas y por el Gobierno Central a través de los Ministerios, realizando una priorización de los mismos de acuerdo al Plan de Desarrollo vigente y a la política económica en práctica.

No interviene en los aspectos crediticios sino de manera tangencial a través de los proyectos.

Sector privado

Cabe señalar que antes de 1971 no existió ningún organismo de control del endeudamiento externo del sector privado.

La Junta de Transacciones Externas (JUTREX) fue un organismo para la aprobación de los planes de importación de las empresas del sector privado. Se creó en 1971 con la finalidad de ordenar el desarrollo de sus transacciones externas, con el objeto de tener información y planes detallados para armonizados con los del sector público.

Se esperaba que las atribuciones de este organismo fueran las mismas que las del Consejo de Transacciones Externas del Sector Público, aunque en realidad según el artículo3° del D.L. 19028 eran:

> La de elaborar un presupuesto de moneda extranjera del sector privado según las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo. La de proporcionar al Consejo de Política Monetaria la información necesaria y las recomendaciones, con el objeto de adecuar el egreso anual de moneda extranjera originado en el sector privado a la disponibilidad de divisas del país, teniendo en cuenta las prioridades que se establezcan.

Se encargaría de regular y programar los montos en moneda extranjera que realicen los particulares, específicamente de:

– Elaborar el Presupuesto en moneda extranjera del sector privado, según las prioridades consignadas en el Plan de Desarrollo;
– Aprobar el monto anual individual de importaciones, con la información proporcionada por el BCRP;
– Modificar los montos en casos necesarios previo informe del ministerio del sector correspondiente; y
– Recomendar al Consejo de Política Monetaria y proporcionar información para adecuar el egreso anual de moneda extranjera del sector privado a las disponibilidades del país, según las prioridades establecidas.

La Junta originalmente estaba constituida por seis miembros: dos representantes del MEF, presidiéndola uno de ellos; uno del Ministerio de Industria y Comercio; uno del INP; uno del BCRP; y uno del Banco de la Nación. Posteriormente, en 1973, se amplió el número de miembros incorporándose representantes de los sectores de comercio, agricultura, pesquería, energía y minas, así como de la Oficina Nacional de Integración.

De acuerdo con las atribuciones que le confiere su ley de creación y su· posterior reglamentación, en mayo de 1973, la JUTREX puso en vigencia normas para las importaciones de bienes de capital (Boloña 1977).

– La importación de bienes de capital que se afectó por montos cuyo valor FOB no exceda de 10,000

dólares podrá convenirse en las condiciones que los importadores acuerden con los proveedores.

–Las que excedan en US$10,000:

i. Se podrá convenir pagos a cuenta que no excedan del 20% del valor FOB de los bienes de capital a importarse.

ii. El saldo del valor FOB de la importación se abonará en cuotas de periodicidad uniforme cuyos montos deberán ser igualmente uniformes o de valor ascendente. Estos pagos estarán sujetos a plazos mínimos que se contarán a partir de la fecha del embarque final de los bienes importados.

iii. La importación de bienes de capital cuyo valor FOB exceda de US$ 1'000,000 será objeto de consulta previa a esta Junta.

CUADRO 1

Plazos mínimos para la importación de bienes de capital

Monto de la Importación (US$ = Valor FOB)					Pago de la primera cuota (meses después del último embarque)	Cancelación del saldo (años después del último embarque
1)	de	10,001	a	50,000	3	2
2)	de	50,001	a	100,000	3	3
3)	de	100,001	a	200,000	6	4
4)	de	200,001	a	400,000	6	4.5
5)	de	400,001	a	1'000,000	12	5

La tasa máxima de interés a pagarse para el financiamiento de las referidas importaciones no podría exceder a las autorizadas en virtud de los dispositivos legales sobre la materia.

Así también la JUTREX publicó las nóminas de bienes de capital sujetos a financiamiento (no aplicable a los bienes cuyo ingreso al país estuviera prohibido o suspendido).

En octubre de 1974 emitió las disposiciones para la importación de bienes y productos diversos (con exclusión de los bienes de capital sujetos a las normas de mayo de 1973) y precisó que las disposiciones sobre la obligatoriedad de financiación a 180 días y la apertura de crédito documentario se regirían de acuerdo a las siguientes normas y a la clasificación de productos de acuerdo al arancel de aduanas:

– Quedaban exceptuados de toda obligación de financiamiento:
  i. Los productos alimenticios y productos farmacéuticos.
  ii. Las importaciones cuyo valor no superen los US$ 2,000.
  iii. Las importaciones cuyo valor no supere la suma de US$ 5,000 por embarque y hasta un máximo de US$ 50,000 por año.
– Financiamiento a un plazo no menor de 90 días: los productos intermedios y lo terminados.

– Financiamiento no menor de 120 días: los demás productos.

Estas disposiciones fueron dadas por aviso N° 11-74 de la JUTREX, y no eran de aplicación para los bienes cuyo ingreso al país se encontraba suspendido o prohibido. Asimismo, no modificaba las disposiciones anteriores sobre financiamiento de bienes de capital.

En cuanto a las importaciones del Grupo Andino, quienes realizaban este tipo de transacción debían declarar ante la JUTREX por intermedio de la banca comercial del país, a fin de que los montos correspondientes no fueran afectados al saldo asignado en la tarjeta del importador. Para autorizar importaciones del Grupo Andino debía verificarse el origen andino de la mercadería a importarse y ver si no estaba sujeta a restricciones a la importación decretadas por la legislación anterior a 1969.

En 1975 la JUTREX dejó sin vigencia la obligatoriedad de la apertura de crédito documentario o carta de garantía para toda importación.

Luego, mediante el D.L. 21496 de mayo de 1976, las autoridades alteraron sustancialmente el proceso de asignación de divisas explicado anteriormente, ya que efectivamente eliminaron a la JUTREX y COTREX, quedando en manos del Ministerio de Comercio y del MEF la autorización y uso de las divisas, respectivamente. Así:

> El D.L. 21496 estableció el Régimen Integral de Importaciones de bienes y su correspondiente Presupuesto Anual de Divisas para importación de bienes como parte de los mecanismos de Planificación a corto plazo. Para la formulación de este programa el Ministerio de Comercio señalará los lineamientos de política de importación y el MEF en coordinación con el Instituto Nacional de Planificación señalará la asignación de divisas a nivel sectorial para el siguiente año calendario.

Para la ejecución del Programa de Importaciones el MEF autorizaría a cada importador el uso de divisas y el Ministerio de Comercio emitiría las correspondientes Licencias Previas de Importación (Boloña 49: 1977).

Finalmente, el D.L. 21738 del 7 de diciembre de 1976 le dio nueva vitalidad a la COTREX y disolvió la JUTREX.

Intermediarios financieros del sector público

La alternativa de cualquier Estado es doble frente a la canalización de recursos internacionales al país. Por una parte, puede optar por permitir a todos los agentes financieros buscar recursos en el mercado internacional. Por otra parte, puede, más racionalmente, determinar que algunas instituciones por su función formal o tamaño ingresen al mercado internacional de capitales.

En el Perú, el Banco de la Nación es el agente financiero del Estado desde su fundación en 1966. Sin embargo, todos los bancos comerciales sirvieron como agentes internacionales del Estado hasta 1970, en que se nacionalizó la banca. A partir de entonces, la función de los mismos en el mercado internacional de capitales se limitó a la búsqueda y obtención de créditos para el comercio internacional.

A continuación se presentan breves historias de las instituciones que pueden operar a cuenta del Estado y se realizan análisis de las funciones que éstas cumplen dentro del sistema financiero nacional peruano.

El Banco de la Nación (BN) se crea en 1966 como persona jurídica autónoma con el fin de proporcionar a las entidades del sector público nacional los servicios bancarios que requieren para cumplir sus funciones (D.L. 16000).

En el dispositivo de su creación y en sus estatutos (R.S. N° 1026-N) se precisan los lineamientos de política financiera del Banco de la Nación, estableciéndose entre sus operaciones que: [18]

– Podrá efectuar, por cuenta del gobierno central y en general de las entidades del sector público nacional operaciones de crédito con instituciones y agencias financieras del país y del exterior.

18. Más adelante por el D.L. 20119, de agosto de 1973, se precisan los alcances del Art. 6 del D.L. 16000.

– Emitir y colocar valores por cuenta del Gobierno Central y colocar los que emitan las demás entidades del Sector Público Nacional en los mercados financieros del país y del exterior.

– Otorgar avales, cartas fianza y garantías, por cuenta del Gobierno Central y con expresa autorización de éste a las demás entidades del Sector Público Nacional con sujeción a las normas legales pertinentes.

– Efectuar toda clase de operaciones de crédito con instituciones bancarias o financieras del extranjero con el exclusivo objeto de agenciarse los recursos necesarios para el debido cumplimiento de los fines de las entidades del sector público nacional.

– Prestar los demás servicios propios de la banca a las entidades del sector público nacional.

Las operaciones a que se refieren los incisos mencionados son de conceder préstamos a las entidades del sector público; y la sola aprobación del Directorio del Banco faculta sobregiros transitorios descuentos de letras y pagarés; avales, cartas fianzas, etc., y en general los servicios bancarios requeridos por las entidades del sector público.

Las operaciones mencionadas en los incisos precedentes deberán tener en cuenta los siguientes requisitos:

– Efectos económicos favorables y finalidad reproductiva, salvo los casos de defensa nacional.

– Capacidad de endeudamiento de la entidad solicitante.
– La política crediticia y monetaria del país.
– Garantías para el cumplimiento de sus obligaciones.
– Otros específicos en cada caso.

Las operaciones a que se refieren los primeros tres incisos deben sustentarse en:

– La correspondiente ley autoritativa.

– Estudios hechos por el INP y aprobados por los ministerios respectivos.

– Si el servicio de la obligación, debe hacerse con partida del presupuesto funcional se exigirá también informe de la Dirección Nacional de Presupuesto.

El crédito se ejecutará al aprobarse por Decreto Supremo. Como el Banco de la Nación realiza operaciones financieras fundamentalmente con empresas públicas, y muchas de éstas se encuentran vinculadas al sector privado, también se le faculta para poder realizar operaciones comerciales, crediticias y bancarias con el sector privado (D. L. 18118).

Antes del 15 de mayo de 1970 las operaciones de cambio de divisas las efectuaban en su totalidad los bancos comerciales y casas de cambio que en esa época existían. A partir de esa fecha (D.L. 18275) se estableció el control de cambios, que hizo del Banco de la Nación el encargado exclusivo del ma-

nejo de toda la moneda extranjera del mercado de giros.

Esto significó, en la organización administrativa del Banco de la Nación, una necesidad de crecimiento y adaptación a las nuevas funciones encargadas. A esto se añadiría luego la nacionalización de la pesca, la comercialización de minerales y la obligatoriedad de que todas las operaciones de comercio exterior de las entidades del sector público nacional debieran procesarse en forma exclusiva por el Banco de la Nación.

Es por esa razón que las captaciones de líneas de crédito por el BN se incrementaron notablemente, significando a su vez el establecimiento de corresponsalía con instituciones de créditos extranjeras. En líneas generales puede señalarse que los créditos a mediano y corto plazo provenientes del exterior pueden utilizarse para la confirmación de cartas de créditos, financiación de importaciones, prefinanciación de embarques, eventuales sobregiros y créditos limpios. Sus formas varían según la procedencia del prestamista o del mercado monetario.

Respecto a los trámites a través del BN para operaciones de crédito de las entidades del sector público (D.L. 18281) se exceptúan las líneas de créditos normales que obtienen los bancos estatales y las obligaciones del sector público nacional de tipo comercial con pago diferido, que debe autorizar el Consejo de Transacciones Externas del Sector Públi-

co y ejecutarse por intermedio del Banco de la Nación.

En abril de 1972 (D.L. 19346) se pretendió centralizar las gestiones y ofertas de financiamiento y obtención del sector público nacional, se estableció que las ofertas se canalizarían a través del BN, que las pondría en conocimiento de la Dirección General de Crédito Público para su evaluación. En agosto del mismo año se modificaron algunos artículos del citado dispositivo,[19] estableciéndose que recurrirían al BN:

– Para créditos a corto plazo, las empresas públicas.[20]
– Para créditos en otro plazo, a excepción de las empresas públicas, todas las demás entidades del sector público nacional.
– Los créditos referidos a la exportación de productos podrán ser otorgados por el BN a la Banca Estatal de Fomento, en los plazos que requieran dichas operaciones.
– Asimismo establece que en casos especiales podrá torgar créditos en plazos distintos a los señalados.

Igualmente se estableció que las operaciones bancarias de las entidades del sector público a excepción

19. D.L. 19516, modifica art. 6, 7 y 12 y adiciones al D.L. 19346.

20. El D.L. 20121, agosto de 1973, norma los créditos a corto plazo a Empresas del Sector Público Nacional.

de los bancos estatales, se efectuarían a través del BN, siendo éste el que, en coordinación con el BCRP y la Superintendencia de Banca y Seguros, establecería procedimientos y plazos para el cumplimiento de dichas operaciones (Gráfico 2).

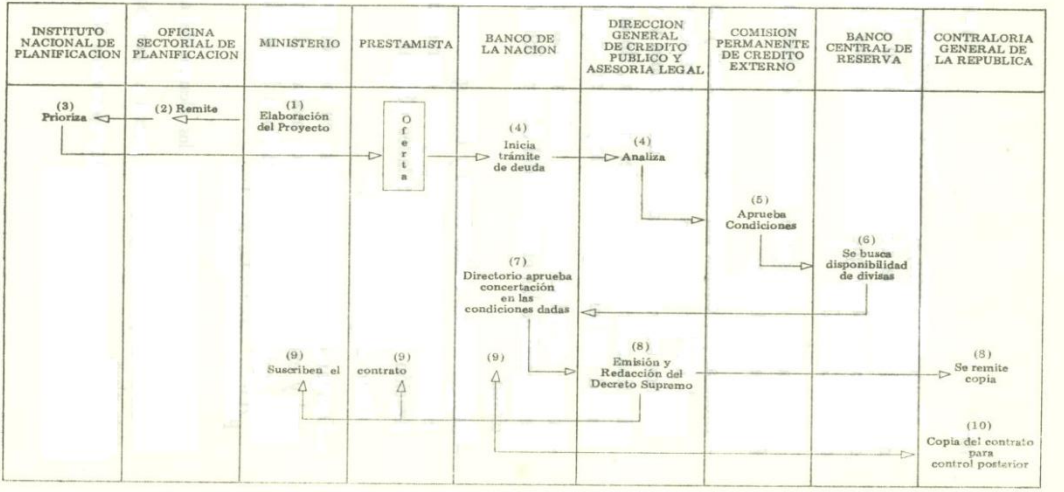
En mayo de 1973 se facultó [21] al BN y a la Corporación Financiera de Desarrollo para que, con acuerdo de sus respectivos directorios, pudieran autorizar expresamente a la banca asociada y/o Banco Estatal de Fomento, según fuera el caso, a efectuar determinados tipos de operaciones con las empresas públicas.

En algunas ocasiones la práctica internacional exige que las operaciones de crédito externo en el mercado internacional se hagan a nombre del Estado mismo. Se facultó (D.L. 20050) al BN y a la Corporación Financiera de Desarrollo para que en los casos requeridos celebren operaciones de crédito y emisión y colocaciones de bonos por cuenta y en representación del Estado, de conformidad al régimen legal aplicable a sus operaciones y de acuerdo a las normas y prácticas de tales operaciones en el mercado financiero internacional, sin perjuicio del trámite de aprobación vigente.

21. D.L. 20022, 15 de mayo de 1973 que deroga al D.L. 19405, de mayo de 1972, el cual facultó al Banco de la Nación para autorizar expresamente a la Banca Asociada a efectuar operaciones determinadas con empresas públicas. Con esta nueva Ley se incluye a la Banca de Fomento.

GRAFICO 2

Flujograma de procedimientos para la aprobación de operaciones del Gobierno Central



En agosto de 1973, se precisan las actividades que realiza el BN,[22] y se norma el otorgamiento de créditos a corto plazo que concede a entidades públicas (D.L. 20121).

En calidad de agente financiero del Estado, lo faculta entre otras a:

- Efectuar por cuenta del Gobierno Central y en general de las entidades públicas, operaciones de créditos activas y pasivas con instituciones y agencias financieras del país y del exterior, de conformidad con las disposiciones legales en vigencia.[23]
- Actuar de fideicomisario del Gobierno Central y en general de las entidades del Sector Público Nacional.
- Otorgar avales, cartas fianza y otras garantías, por cuenta del Gobierno Central y con expresa autorización de éste, a las entidades públicas.

Como empresa bancaria:[24]

- Otorgar créditos a corto plazo en moneda nacional y extranjera bajo cualquier modalidad, con la sola aprobación de su directorio a las entidades públicas autorizadas por ley.

22. D.L. 20119, 30-9-73, precisa los alcances del art. 6, de la ley 16000.

23. En la práctica rige por lo general a operaciones a corto plazo.

24. Por la mencionada norma, estas operaciones NO constituyen empréstito nacional.

- Otorgar créditos de mediano y largo plazo en moneda nacional y extranjera, con la sola aprobación de su directorio, a las entidades públicas que estén autorizadas por ley a obtener este tipo de financiamiento. Si el otorgamiento de tales créditos requiriese la obtención de recursos del exterior, el Banco recabará obligatoriamente informe previo de la Dirección General de Crédito Público. La ejecución de estos créditos estará sujeta a la aprobación del compromiso y condiciones de pago que constará en el respectivo Decreto Supremo, refrendado por los ministros del sector interesado y de Economía y Finanzas.
- Efectuar toda clase de operaciones de crédito activas y pasivas con instituciones bancarias o financieras del país y del exterior, con aprobación de su directorio.
- Consolidar y refinanciar deudas a corto plazo a cargo del sector público nacional con aprobación de su directorio. El compromiso de pago y sus condiciones serán aprobados por Decreto Supremo refrendado por los ministros del sector interesado correspondiente y de Economía y Finanzas.
- Realizar operaciones de crédito de corto plazo en moneda extranjera con personas naturales o jurídicas autorizadas a mantener cuentas en esa moneda en el BN.

Los préstamos de mediano y largo plazo que otorgue serán reembolsados con las partidas que obliga-

toriamente consignarán las entidades prestatarias en sus respectivos presupuestos.

En cuanto a la normatividad de crédito a corto plazo se faculta a las entidades públicas que conforme a ley estén autorizadas a realizar operaciones a corto plazo con el BN a contraer tales obligaciones bajo cualquier modalidad, con la sola, aprobación del organismo directivo correspondiente.[25]

Los créditos a los gobiernos locales en moneda extranjera a corto plazo deberán garantizarse.

Faculta también al BN a prorrogar la amortización de los préstamos de las empresas públicas. En casos especiales y con opinión favorable de la Corporación Financiera de Desarrollo podrá solicitar prórroga de amortización con la obligación de informar al ministro del sector correspondiente. La prórroga a empresas privadas de propiedad del Estado, distintas a las empresas públicas, podrá ser hecha antes del vencimiento del ejercicio presupuestal. En caso de crédito, cuyo plazo de reembolso excede el vencimiento de dicha fecha, el BN queda obligado a informar a las Direcciones de Contabilidad Pública, Crédito Público y Presupuesto Público del MEF sobre las condiciones de tales operaciones.

25. Esta autorización no es aplicable a las entidades del gobierno central e instituciones públicas que, conforme a ley, deban recurrir al tesoro público para sus operaciones de endeudamiento.

Las empresas públicas pueden hacer uso de los servicios que otorga el BN como agente financiero del gobierno y como empresa bancaria. Las operaciones de corto plazo, en las que es necesario el uso de líneas externas de crédito y otras formas externas de crédito, se circunscriben básicamente a operaciones de comercio exterior, o sea, prefinanciación de exportaciones y financiación de importaciones. Por ejemplo, se autoriza a determinada empresa pública a usar por, intermedio del Banco de la Nación, alguna línea de crédito que una institución extranjera ha otorgado al gobierno o directamente al BN, autorizándose al Banco Central de Reserva del Perú a proveer las divisas que sean necesarias para la atención de determinada operación comercial. Si fuera el caso de una importación, de bienes o servicios por parte de la empresa pública, con cargo a la línea de crédito que se autoriza, se efectuará de conformidad con los dispositivos legales vigentes: la empresa deberá acompañar resolución ministerial del MEF autorizando la adquisición, previo informe favorable del Consejo de Transacciones Externas del Sector Público y documentos de embarque que amparen dicha adquisición (D.S. 150-69-EF), correspondiéndole a la Contraloría General de la República la facultad fiscalizadora que le reconoce la ley.

Es importante tener presente que algunas operaciones de corto plazo se delegan a la banca asociada, en especial las originadas por la comercializa-

ción estatal de los principales productos de exportación e importación y de consumo interno.

Las otras entidades del sector público, como las componentes del Gobierno Central en sus proyectos de infraestructura con financiamiento externo, recurren al Banco de la Nación para que, en su condición de agente financiero del Estado, concerte el financiamiento.

Así el BN negocia las ofertas del exterior en coordinación con la Dirección General de Crédito Público y de Asesoría Jurídica del MEF para analizar sus méritos y lo elevan a la Comisión Permanente de Crédito Externo, que emite informes. Asimismo, se verifica con el BCRP la disponibilidad de divisas para el proyecto.

Luego se eleva al directorio del BN la oferta para la respectiva anuencia de la concertación del crédito en las condiciones negociadas por dicho banco. Este acuerdo del directorio se remite a la Dirección General de Crédito Público que, previo análisis, redacta el D.S. que se envía a la Contraloría General de la República. Obtenido el último visto bueno, se emite el Decreto Supremo. Luego la entidad del sector público nacional interesada, el prestamista y el BN proceden a suscribir los contratos. Posteriormente, una copia se remite a la Contraloría General de la República para su registro y seguimiento. Estos pasos son válidos para créditos de infraestructura, de mediano y largo plazo.

La Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) se crea en 1971 (D.L. 18807) como una institución de apoyo a la actividad empresarial del gobierno, del sector privado y de las empresas de propiedad social, en la industria y demás actividades productivas.

En 1972 se define la competencia de COFIDE[26] en la centralización de gestiones de crédito de mediano y largo plazo, tanto en moneda nacional como extranjera, que requieren las empresas públicas, así como de todas las ofertas de financiamiento externo que se reciban en favor de las mencionadas empresas. Estos deberán acompañar la solicitud de crédito con un informe del INP en casos de ampliación de planta.

COFIDE podrá otorgar préstamos de corto plazo en casos especiales. Así también la Corporación tiene facultad de delegar la realización de determinadas operaciones en la Banca Estatal de Fomento y en la Banca Nacional Asociada, a fin de flexibilizar sus operaciones y utilizar la experiencia y contactos externos que poseen dichos bancos (D.L. 20022 y D.L. 20032).

En junio de 1973 se le faculta para celebrar operaciones de crédito, emisión y colocación de bonos en el exterior por cuenta y en representación del

26. Mediante el D.L. 19516 que modifica a las dadas por el D.L. 19346 de abril de ese año.

Estado, sin perjuicio del trámite de aprobación vigente (D.L. 20050).

En ese mismo año se adoptan nuevas medidas para incrementar el volumen de los créditos de mediano y largo plazo que otorga en favor de las empresas públicas, estableciéndose para el efecto que tales créditos sólo requerirán la aprobación de la Corporación y de la Empresa prestataria (Directorio), previo dictamen del INP. Además, los créditos que realiza COFIDE, ya sea como obligación directa o bajo su garantía, destinados a proveer de recursos externos a las empresas públicas para financiar proyectos a mediano y largo plazo, serán aprobados por decreto supremo refrendado por el MEF, previo dictamen de la Dirección General de Crédito Público (D.L. 20185).

Los D.L. 19307 [27] y D.L. 19971, [28] facultaban a COFIDE a celebrar contratos de crédito expresados en moneda extranjera, previa autorización del BCRP, con empresas públicas, privadas (con más de 51% de capital social nacional) y de propiedad social, siempre que su objeto fuera el pago en el exterior de bienes de capital y su reembolso se efectuara en

27. Que autoriza a instituciones de crédito señaladas por el BCR a celebrar contratos en moneda extranjera (marzo 1972).

28. Faculta a los Bancos Estatales de Fomento, previa autorización del BCR, celebrar contratos de crédito en M.E. con empresas nacionales definidas en el D.L. 18900 (abril 1973).

moneda nacional, al tipo de cambio vigente en el mercado de certificados en la oportunidad de pagos. Se establecía también que COFIDE quedaba exceptuada de la obligación impuesta en el artículo 20 del D.L. 17710 sobre la obligatoriedad de la entrega de divisas al BCRP.[29]

Los créditos externas, además, podían usarse directamente en el exterior para cancelar los servicios requeridos por las empresas públicas. Obligaba, asimismo, al BCRP a la entrega de moneda extranjera necesaria para el pago de tales créditos al tipo de cambio del mercado de certificados, previa entrega del monto correspondiente en moneda nacional.

Las fuentes de financiamiento externo con las que operaba COFIDE son: créditos de fomento a la exportación, créditos comerciales, créditos de gobierno a gobierno y créditos de organismos internacionales.

Los trámites para la aprobación, de las operaciones de crédito externo con las empresas públicas pueden subdividirse en externos e internos.[30]

Externos

Primero, la empresa interesada analiza su proyecto y luego acude a su sector para que la oficina

29. Véase apéndice 3.

30. Basado en la exposición sobre: *Financiamiento de las inversiones de empresas públicas y privadas*, de Luis Mantilla Bartra, representante de COFIDE en el Seminario: "Financiamiento externo de inversiones", Lima, setiembre, 1977.

sectorial de planificación emita un dictamen favorable y lo eleve al INP (Gráfico 3). El INP da una prioridad intersectorial y sólo posteriormente la empresa entra en contacto con el prestamista externo (usualmente en coordinación con COFIDE) quien otorga una oferta de crédito, usando un medio adecuado de comunicación. Esta oferta se pone en conocimiento de COFIDE, que coordina con la Dirección General de Crédito Público para analizar sus méritos y si la encuentra procedente, luego de una negociación, la eleva al Comité Superior de la Deuda Externa [31] que autoriza la gestión de créditos en el exterior.

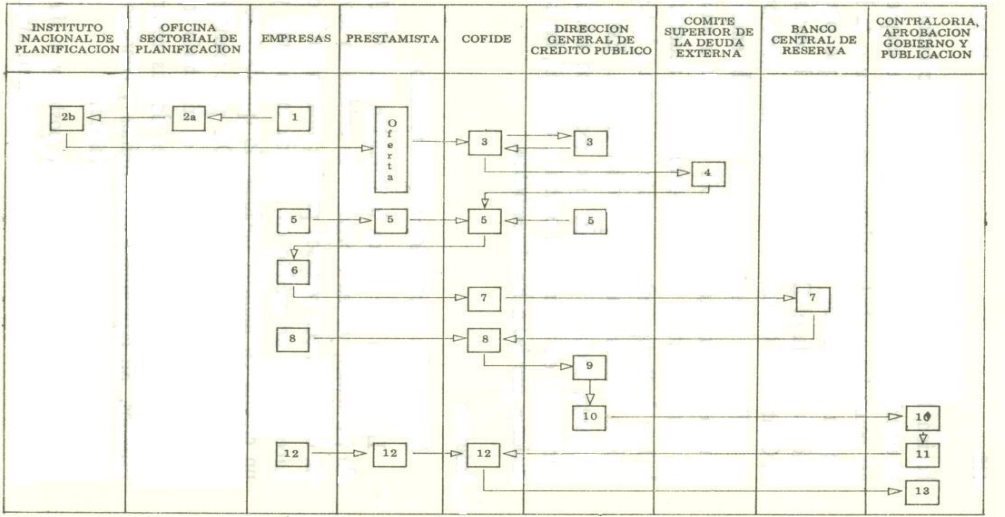
Hasta este punto no existe aún el o los contratos, simplemente términos y condiciones (montos, tasas de interés, etc.).

Obtenido esto, COFIDE, en coordinación con Crédito Público y la empresa, solicita al prestamista el envío de los contratos propiamente dichos. Estos contratos son coordinados y negociados por COFIDE, Crédito Público y la empresa. Asimismo, se verifica con el BCRP la disponibilidad de divisas para este tipo de crédito. Posteriormente, tanto la empresa como COFIDE elevan a sus directores, para su apro-

31. Creado por D.S. 275-72-EF, noviembre 1972 como coordinador entre las empresas del sector público nacional que intervienen en la obtención de créditos externos, cuya función es autorizar la iniciación de tales gestiones.

GRAFICO 3

Flujograma de procedimientos para la aprobación de operaciones de las empresas públicas



bación, la oferta de sus contratos. Estos acuerdos del directorio tanto de COFIDE como de la empresa, así como los contratos mismos, se remiten a la Dirección General de Crédito Público, la que previo análisis redacta el Decreto Supremo que lo envía a la Contraloría General. Obtenido el último visto bueno se firma el Decreto Supremo, y tanto la empresa como el prestamista y COFIDE proceden a suscribir los contratos. Posteriormente, y de acuerdo a la Ley de Presupuesto, se remite una copia a la Contraloría General para su posterior control. Esto, finalmente, requiere cumplir con todos los trámites para poner en vigencia el contrato, es decir, las condiciones previas a los desembolsos.

Internos

Existen dos aprobaciones de directorio:

La primera que indica la intención de COFIDE, de participar, ya sea otorgando un crédito en moneda extranjera, con recursos propios; una garantía que hace posible un crédito en moneda extranjera; y/o un crédito en moneda nacional, lo que deviene en un compromiso formal de COFIDE para participar en el proyecto. Aun a este nivel el directorio todavía no ha especificado las fuentes de sus recursos externos. Se especifican los términos y condiciones cuando el crédito es en moneda nacional.

La segunda aprobación ocurre posterior o simultáneamente, en la medida que se encuentra avanza-

da la negociación de los contratos y se tienen definidos sus términos y condiciones. Ante el directorio se gestiona la aprobación de los términos específicos de la contratación, que a su vez serán comunicados a la empresa receptora del crédito.

De los servicios que COFIDE brinda a sus empresas clientes, dos son los más importantes:

i. Asesoría para adquisiciones

Existen dos servicios de este tipo de asesoría: el servicio con los proveedores y el servicio con instituciones financieras.

Existe un procedimiento de pautas a seguirse para ver las ventajas (técnicas y financieras) de ofertas obtenidas mediante el proceso tradicional de licitaciones y/o concursos de precios, que se enumeran:

– Calificación previa de los suministradores
– Especificación de características técnicas
– Características de financiamiento (plazo)
– Características de financiamiento (costo real)
– Asignación de la buena pro.

Existe además un banco de datos sobre instituciones financieras que COFIDE trata de mantener al día. Por ejemplo, se registra información sobre bancos internacionales que permitan saber si están calificados para algún tipo específico, de operación; el nombre de sus subsidiarias importantes; su campo de acción, así como las oficinas en el país (si las hay);

el tipo de institución que es, su estructura, clasificación operativa y tipo de organización que mantiene; datos sobre sus estados financieros, etc. Todo esto sirve como un instrumento de control y un servicio para las empresas clientes.

ii. Análisis de proyectos

COFIDE tiene elementos para determinar si un proyecto es viable. Su acceso a la información le permite una asignación de fuentes de financiamiento en función del proyecto y rubros a financiarse (inversión o equipos pre-operativos). Asimismo, mantiene un análisis de las empresas clientes.

Además, COFIDE administra una serie de líneas de libre disponibilidad, y créditos de instituciones internacionales, a disposición de sus clientes.

El Banco Central de Reserva es la institución que mayor manejo tiene del nivel de caja en moneda extranjera. En el caso peruano es la que tiene menor incidencia en la formulación de políticas de endeudamiento y en el uso de los instrumentos.

El BCRP aparecía en 1970 como un organismo normativo a partir de la formación del Consejo de Transacciones Externas del Sector Público. Como secretaría técnica y miembro del Consejo tiene la función de priorizar importaciones del sector público, utilizando las prioridades otorgadas por el Instituto Nacional de Planificación. Igual función cumplía con la JUTREX, en la que participaba como secre-

taría técnica de la Junta. Estrictamente en cuanto a endeudamiento se refiere, en virtud del Decreto Ley 19232, de 16 de diciembre de 1971, el Banco es el calificador y coordinador de las operaciones de crédito externo del país, función que le fue encargada con anterioridad a la Comisión Permanente del Crédito Externo. Por este dispositivo, y por los que derivan de las decisiones 24 y 37 del Acuerdo de Cartagena, sobre tratamiento común a los capitales extranjeros, el banco interviene. La suscripción del Acuerdo de Cartagena significó que para su correcta puesta en marcha se respetara una diferencial de no más de tres puntos entre la tasa preferencial del mercado de capitales del país prestamista y la tasa cobrada al banco o la empresa en el país prestatario. Igualmente, prohíbe, que existan créditos entre empresas a tasas superiores a las señaladas en los mercados de capitales.[32]

El Banco Central de Reserva se convierte en un organismo calificador de los préstamos de los sectores público y privado de acuerdo a las normas señaladas, aunque queda en la Dirección General de Crédito Público el eje del control del endeudamiento, como ya se ha visto. El Banco Central de Reserva no regula préstamos externos; únicamente actúa como implementador de las decisiones del Pacto Andino.

32. Ver acápite sobre instrumentos de políticas del sector privado D.L. 18900 Y D.L. 18999.

A partir de 1976 las funciones del banco se incrementan. Comienza a buscar préstamos de apoyo a Balanza de Pagos, pero de manera excepcional. El banco se endeuda por no tener opción cómo "cajero" que busca equilibrio en su nivel de divisas. Sin embargo, éstas son deudas que se Cancelan en el plazo más inmediato posible. No existe ninguna disposición interna o de cualquier otro tipo que dirija la manera o las proporciones de endeudamiento de la institución. Es decir que en los hechos establece la política sin que existan condiciones internas que de alguna manera modifiquen el comportamiento del endeudamiento. Hacen un manejo limitado de fondos en fideicomiso, que entregan lo más rápido posible a entidades operativas como son COFIDE y los bancos de fomento. Esto ha variado a partir de 1979.

La Banca Estatal de Fomento (BEF) está constituida por las cuatro instituciones de fomento (Bancos Agrario, Industrial, Minero y de Vivienda). Estos utilizan financiamiento externo como una fuente de recursos, pero su significación no es prioritaria. En lo referente al destino de la aplicación de sus recursos, el sector privado es el mayor beneficiario.

En cuanto a recursos de mediano y largo plazo:

– Los sectores productivos pueden obtener créditos a través de los Bancos Estatales de Fomento, los

que a su vez utilizan recursos provenientes de los aportes de capital del Estado, de préstamos a largo plazo del Banco Mundial, del AID por programas especiales que administran en fideicomiso.

– El Banco Agrario financia de este modo la instalación de cultivos permanentes, la adquisición de maquinaria agrícola, así como la compra de fertilizantes.
– El Banco Industrial financia con fideicomisos a la pesca, pequeña industria, artesanía e industria hotelera.
– La pequeña y mediana minería utilizan el Banco Minero para el fomento de las exportaciones. La gran minería se financia fundamentalmente en el exterior.
– El Banco de la Vivienda financia la construcción de vivienda de interés social, a través del Banco Central Hipotecario y de las Mutuales.

En abril de 1973 (D.L. 19971) se facultó a los Bancos Estatales de Fomento a conseguir contratos de crédito expresados en moneda extranjera, con cargo a las líneas de crédito externo previamente autorizadas por el BCRP según D.L. 19232. Dichos contratos podían realizarse a condición de que su objeto exclusivo fuera financiar importaciones de bienes de capital, a plazos acordes con los mínimos señalados por la Junta de Transacciones Externas del

Sector Privado.[33] Los créditos internos ° se reembolsarían en moneda nacional a los BEF con observación de los plazos señalados por dicha Junta, al tipo de cambio vigente al tiempo de pago. Dichos contratos deberían ser aprobados por el BCRP. Asimismo se exoneraba a los BEF del inciso (d) del Art. 2 del D.L. 17710. El BCRP proporcionaba a dichos bancos la moneda extranjera necesaria para el pago de tales créditos.

La Banca Estatal de Fomento puede operar con empresas públicas y demás entidades del sector público nacional, otorgando créditos en los casos que le corresponda según el sector económico. Así el BCRP facultaba a la BEF a otorgar créditos que tuvieran por debajo el financiamiento de exportaciones, cualquiera fuera el plazo de los mismos. Además, en casos excepcionales, podía otorgar préstamos para inversión en favor de empresas públicas, previa autorización del Consejo Superior de la Banca Estatal (D.L. 19516). Así también COFIDE podía delegar a la BEF la realización de determinadas operaciones con empresas públicas (D.L. 20022).

33. Creado por D.L. 19028, noviembre 1971, para regular la utilización de moneda extranjera del sector privado requerida para efectuar importación de bienes. Por D.S. 142-72 se reglamenta dicho dispositivo.

° Se entiende por crédito interno, en este caso, a la parte nacional de un crédito internacional. Es decir, a la parte de un crédito en divisas que le da el banco estatal a empresas que operan internamente.

Hasta antes de la creación del Mercado Unico de Cambios, en octubre de 1977, por D.L. 21953 las exportaciones de las empresas eran financiadas únicamente por el Banco de la Nación. A partir de entonces esta restricción desapareció, pensando la Banca Comercial y de Fomento a cumplir dicha función.

Los fideicomisos

Los BEF establecen convenios de préstamos con organismos internacionales de fomento tales como el BID, Banco Mundial, AID; con fines especificados de antemano.

Las acciones seguidas por los BEF para la obtención de líneas externas de crédito de tales organismos son de manera general las siguientes :

1. El Banco Estatal de Fomento establece contactos con los organismos extranjeros para ver posibilidades de obtención de préstamos.

2. El Ministerio de Economía y Finanzas autoriza al Banco Estatal de Fomento a gestionar tratos preliminares para la obtención del crédito.

3. El proyecto de factibilidad, preparado por el Banco Estatal de Fomento, se envía al Instituto Nacional de Planificación para que le otorgue prioridad. Una vez obtenido el dictamen favorable se envían dos ejemplares del proyecto de solicitud de préstamo a la Dirección General de Crédito Público, la que procederá a tramitar la correspondiente solicitud an-

te el Organismo Internacional de Fomento y el gobierno peruano solicita formalmente a dicho organismo el préstamo para el Banco Estatal de Fomento.

4. Se somete a consideración del Organismos internacional de Fomento el proyecto para luego negociar los términos del contrato de préstamo y del contrato de garantía.

5. De aprobar, por directorio, los términos y condiciones del contrato de préstamo, el Banco Estatal de Fomento se dirige al Organismo Internacional de Fomento para hacerle conocer la contrapropuesta del Banco Estatal Nacional a los términos del préstamo.

6. Es usual que los Organismos Internacionales de Fomento tengan como norma el requisito de aval del Estado en estas operaciones. Por decreto ley se otorga garantía del Estado a la operación de préstamo en el que proporciona garantía por el monto concertado o por concertar en un futuro. Asimismo se autoriza al gobierno a que la garantía de la República sea dada por el Ministerio de Economía y Finanzas.

7. Las condiciones financieras bajo las cuales se garantizan las, operaciones deben aprobarse por decreto supremo, de conformidad con los dispositivos legales vigentes, en él debe constar, además, el pronunciamiento favorable de la Dirección General de Crédito Público y de la Contraloría General de la República.

Por lo general, se suscriben convenios entre los ministerios del sector con el Banco Estatal de Fomento, para la ejecución de programas o subprogramas de crédito y asistencia técnica previstos en el contrato de préstamo.

Es importante señalar que los BEF actúan de fideicomisarios de líneas de crédito externas obtenidas por los ministerios, en los que el Banco Estatal de Fomento no gestiona los créditos y tampoco los paga, sino que los administra. Es así como los BEF utilizan recursos provenientes de préstamos a largo plazo de Organismos Internacionales de Fomento y de Programas especiales, que administran en fideicomiso.

Los BEF, además, realizan operaciones bancarias a corto y mediano plazo, fundamentalmente para financiamiento de exportaciones e importaciones de bienes de capital y bienes intermedios.

CONCLUSION

EL PROBLEMA del control institucional y de la definición de políticas ha sido tratado de manera formal,[34] con la finalidad de ofrecer algunas ideas sobre la complejidad del tema.

Los planes de gobierno no tienen información realista sobre la deuda externa y no reflejan sino la política global de endeudamiento. En sus calidades de planes de gobierno no priorizan ni determinan. Más aún, no cumplen con el requisito de señalar las pautas en las que deben elaborarse los planes nacionales.

Los planes nacionales de desarrollo, algunos de los cuales anteceden a los planes de gobierno, reflejan: el consenso del Estado por un cierto tipo de endeudamiento, pero en ningún momento determinan cómo va a operar el sistema en caso de que

34. Para una cronología de las leyes referentes al endeudamiento externo, véase el apéndice 4.

se excedan los límites sugeridos. En algunos casos ni siquiera plantean límites de endeudamiento, convirtiendo el aspecto de planificación en nada más que un poco de "ilusión sin base".

A partir de esto, la acumulación de poder en manos de los ministros y generales de las FF.AA. convirtieron todos los mecanismos de control de la deuda en leyes que otorgaban la responsabilidad más no la autoridad a las instituciones pertinentes. En términos económicos resulta irracional el funcionamiento de varias instituciones cuando finalmente se optará por lo que decida el que tiene mayor poder.

Las decisiones sobre endeudamiento son fáciles de definir en regímenes militares. Sin embargo, resulta mucho más imprevisible en el caso de una democracia formal; en la que finalmente, el control lo ejerce el Congreso.

En cualquier caso, parece ser que los mecanismos institucionales no reflejan la voluntad política de quienes ejercen el poder, sino más bien el de quienes ejercen un ilimitado poder que convierte todo el mecanismo de control de la deuda en irrelevante.

La Comisión de Transacciones del Sector Externo funcionó de manera muy eficiente, al controlar el uso de divisas e importaciones del sector público, salvo en lo concerniente a la defensa nacional. El problema mayor existente es la aprobación por parte de la Comisión Especial de Transacciones inte-

grada siempre por el Director General de Economía de la Fuerza Aérea, un representante del Ministro de Economía, el Director General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas, un representante del Banco Central de Reserva, y el Ministro del arma que solicita la importación de armamentos. Dicha Comisión actúa únicamente como visadora de los montos requeridos, de manera que no es posible desaprobar una importación con el endeudamiento que éste significa.

El Consejo Superior de la Deuda sufre de un problema similar, al recibir las ofertas formales de los bancos una, vez negociado el destino y condiciones del crédito. Usualmente las presiones de los ministros para que se aprueben los proyectos de su cartera dan por resultado que el Comité Superior únicamente aprueba lo propuesto. Es un sello de aprobación ex-post a un acuerdo tomado en Consejo de Ministros con anterioridad.

El Comité Permanente de la Deuda Externa, existente hasta la segunda semana de abril de 1978, no cumplió nunca con su función como organismo definitorio de la política de endeudamiento externo. Nunca se reunió con este propósito, por el contrario se le imponían acuerdos tomados anteladamente por ministros, pata servir como un sello de aprobación a la política formulada por ministros individuales. El nivel del equipo del Comité Permanente es de Directores Generales de ministerios, mientras que

el Comité, Superior está integrado por ministros. Este desbalance daba lugar a que los acuerdos tomados en el Consejo Superior fueran acatados íntegramente por el Comité Permanente.

Así se desvirtuaba la función del Comité Permanente. La definición de la política de endeudamiento que le estaba confiada no podía realizarse, en parte por no tener el nivel suficiente para hacerlo. Unicamente a nivel ministerial podía definirse esta política. La prueba está en la promulgación del D.L. 22149 del 18 de abril de1978, otorgada inconsultamente a los comités, de manera oficial.

Cuando existió la JUTREX, ésta fue un centro de presión del sector privado sobre los funcionarios que integraban la Junta debido principalmente a que de ella dependía la aprobación para las importaciones destinadas a las empresas ensambladoras.

Esta presión se manifestó en el uso frecuente de prácticas corruptas que terminaron, destruyendo el propósito de la institución. La Junta dejó de servir para priorizar importaciones y por lo tanto créditos de corto plazo, convirtiéndose en un centro de presión económica de las empresas más grandes. Esto contribuyó a su eliminación en diciembre de 1976.

Hasta 1974, en que COFIDE y el Banco de la Nación asumen funciones centralizadoras de las ofertas crediticias al Perú, cada Ministro, salía al exterior a buscar financiación para sus proyectos: Esto dio lugar a irracionalidades en las condiciones de los

préstamos, por ejemplo, la exigencia de garantía oro o franco oro, por parte de acreedores europeos. Igualmente, no existía ninguna institución que supervisara el desarrollo de las tasas de interés internacionales, función que COFIDE se abrogó dado que la ley no lo estipula, ni dispositivo alguno lo señala. Hasta 1974, el *spread* ° que se cobraba al Perú, llegaba al 2.25%, que siempre se aceptaba. A partir de la función de COFIDE, como seguidora del desarrollo del Euromercado, se redujo a 1.25% aunque también otro factores económicos internacionales afectaron este cambio.

La centralización del crédito a partir de la definición de funciones del Banco de la Nación y de COFIDE ha racionalizado en gran medida las negociaciones internacionales y mejorado la capacidad de ejecución.

Sin embargo, el hecho que esto ocurriera a pesar de existir instituciones internas de control y controles específicos sobre tasas de interés, muestran que las voluntades políticas del más alto nivel son las que entran a jugar en la decisión de los créditos que se aprueban. Las instancias formales pueden o no estar de acuerdo, pero las instancias políticas más altas, de acuerdo a prioridades que pueden estar acordes con una política de defensa, pero en contraposición con una política de desarrollo son, en cada caso importante, las que deciden.

° Véase nota. 8.

La falta de una política nacional de endeudamiento, hasta el 18 de abril de 1978, muestra el vacío en que se movieron los organismos reguladores. De otro lado, el ámbito en que se tomaron las decisiones excedió al de control, es decir que en ningún caso, aun existiendo una política definida, se podría haber cumplido.

Concluimos con una frase empleada al iniciar el presente trabajo: los controles en sí mismos sólo sirven como obstáculos y no como filtros reales por los que deben pasar todos los proyectos e inversiones que requieran financiamiento externo.

La lógica del endeudamiento en una economía dependiente, atrasada, con un gobierno reformista no se altera con la creación de mecanismos de control. El establecimiento de dichos mecanismos es solamente eficiente cuando el Estado, en su fracción hegemónica, intenta efectivamente poner un tope al uso de recursos externos. Una economía atrasada se inserta de modo patente en la economía internacional a través del proceso de endeudamiento. Por tal razón los bancos tienen un interés particular en ampliar sus operaciones en el Tercer Mundo. La apertura a la posibilidad de circular mercancías o de especular con dinero, que de otro modo estaría congelado, induce a una expansión que no puede detenerse imponiendo controles internos, si quienes controlan están acordes con la lógica del capital.

APENDICES

Apéndice 1

DECRETO LEY 22149 DEL 18 DE ABRIL DE 1978

Articulo 1° Las entidades del sector público nacional que estén facultadas para realizar operaciones de crédito externo con plazo mayor de un año, así como para otorgar, avales y garantías de acuerdo a sus leyes, deberán observar lo siguiente en lo que se refiere a los plazos, debiendo entenderse por plazo el período de amortizaciones más el de gracia de los mismos:

a) Los préstamos destinados a proyectos de inversión que tengan por objeto la generación y/o ahorro directo de divisas, podrán concertarse a plazos menores de diez años, debiendo iniciarse su amortización en un plazo mínimo de seis meses después de la puesta en marcha del Proyecto;
b) Los préstamos destinados a financiar la importación de alimentos, deberán tener un plazo mayor de dos años;
c) Los préstamos bancarios de libre disponibilidad deberán tener un plazo mayor de siete años, de los cuales tres años deben corresponder al período de gracia;
d) En caso de préstamos para Importaciones de Bienes de Capital, para proyectos de equipamiento o re equipamiento, estos deberán ser cancelados en un plazo mayor de ocho años, debiendo observarse un plazo de gracia no menor de treinta meses;
e) Los préstamos destinados a proyectos de comunicaciones, transportes, agricultura, educación, salud,

vivienda, energéticos, obras de infraestructura en general; deberán tener un plazo mayor de doce años; incluyendo un período de gracia no menor de tres años, debiendo obtenerse preferentemente de organismos internacionales, de gobierno y de agencias de gobierno;

f) Los préstamos destinados a financiar servicios deberán tener un plazo mayor de seis años; y,

g) Los préstamos para propósitos no comprendidos en los inicios anteriores deberán tener un plazo mayor de siete años.

Artículo. 2° Los préstamos que tengan por finalidad el financiamiento del componente externo de los proyectos que se encuentran en su etapa final de ejecución, tendrán prioridad en la captación de recursos externos debiendo acogerse a las condiciones señaladas en el artículo anterior, según corresponda a cada caso.

Artículo 3° Para los efectos del cómputo de los plazos, cada contrato o préstamo será considerado en forma independiente, en los casos en que exista más de un contrato o préstamo por proyecto.

Artículo 4° Las cuotas de amortización de los préstamos, externos correspondientes al sector público nacional deberán ser mínimas durante los años 1978 a 1981 inclusive, y luego podrán ser mayores de modo tal de no exceder la capacidad mensual de atención del servicio total de la deuda externa, amortización e intereses.

Artículo 5° Los préstamos a corto plazo no podrán ser renovados para su utilización en el financiamiento de las operaciones a que se refiere el Artículo 1° del presente Decreto Ley.

Artículo. 6° La concertación de préstamos externos que realicen las entidades del sector público nacional en su conjunto incluyendo los avales o garantías de éstos y las del Estado no podrán exceder del equivalente de trescientos millones de dólares americanos (US$ 300'000,000) anuales durante el periodo comprendido entre 1978 y 1981, siempre que su periodo de vencimiento sea menor de diez años.

Artículo 7° Unicamente podrán concertarse préstamos externos con el propósito de financiar gastos locales cuando éstos provengan de organismos internacionales, de gobierno y de agencias de Gobierno o en condiciones similares a las otorgadas por estas entidades, a excepción de los proyectos que generen y/o ahorren divisas en forma directa. En este caso podrá concertarse hasta un monto máximo del veinte por ciento del costo del proyecto para financiar esta clase de gastos, en los mismos plazos y condiciones que los créditos otorgados para el financiamiento del componente externo.

Artículo 8° La Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas deberá controlar que los límites que establece el presente Decreto Ley sean observados, absolver las consultas que sobre el mismo se formulen, debiendo informar sobre estos aspectos al Comité Superior de la Deuda Externa, así como proponer las medidas necesarias para al mejor aplicación del presente Decreto Ley.

Artículo 9° Créase una Comisión de carácter permanente integrada por representantes de la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas, la que actuará como Secretaría Técnica, Instituto Nacional de Planificación, Banco de la Nación, Banco Central de Reserva del Perú y Corporación Fi-

nanciera de Desarrollo, a fin de que identifiquen los proyectos más convenientes desde el punto de vista de la generación y/o ahorro de divisas, previamente priorizados por el Instituto Nacional de Planificación, a efecto de que puedan financiarse mediante préstamos externos, previo análisis de su rentabilidad. En igual sentido se procederá respecto a las importaciones a que se hace referencia en el inciso d) del artículo 1º.

Artículo 10º Las gestiones de crédito y el otorgamiento de avales y garantías por parte de entidades del sector público nacional, que no hayan sido previamente coordinadas con la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas, carecen de validez-

Artículo 11º Las operaciones externas de corto plazo que realicen las entidades del sector público nacional deberán ser materia de previo registro ante el Banco Central de Reserva del Perú el que informará mensualmente de las mismas a la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

Artículo 12º Los artículos 1º y 7º del presente Decreto Ley no serán de aplicación a los préstamos que a la fecha de su vigencia se encuentran en proceso de tramitación por la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas y cuya relación será publicada en el Diario Oficial "El Peruano", dentro de cinco días.

Artículo 13º el presente Decreto Ley no se aplicará a los préstamos destinado con fines de apoyo de balanza de pagos, refinanciación o restructuración de deuda.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los dieciocho días del mes de abril de mil novecientos setentiocho.

Apéndice 2

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA APROBACION DE CREDITOS INTERNACIONALES

1. *Sector Público*

a) *Aprobación de préstamos externos de mediano y largo plazo* [35]

El primer requisito a considerar es el de que todo empréstito nacional debe ser aprobado por Ley es decir, por el Poder Legislativo del Estado, según lo manda el Art. 15 de la Constitución.

En dicha ley deberá precisarse sus condiciones y objetivos de inversión. Este criterio es reforzado por el Art. 68 de la ley 16360 de 1966.

La idea central es dar al país la mayor seguridad posible sobre la seriedad de la decisión de contratar préstamos externos, al hacer que sean necesariamente aprobados por ley. Sin embargo, previa a esta aprobación final, existen en nuestro ordenamiento legal, multitud de instituciones y organismos que deben opinar en algunos casos y en otros aprobar los contratos de crédito externo del Sector Público. Dichos organismos y sus funciones son:

−La Contraloría General de la República. Deberá informar todos los contratos de crédito del Estado (Ley 14816 Art. 68; Ley 16360, Art. 81; D.L. 19039 Art. 12).

35. La sección ha sido tomada textualmente del trabajo de Rubio (pp. 135, 136) citado en la bibliografía. Se encontró que la ley 16360 incorpora a la Dirección General de Asesoría Legal del entonces Ministerio de Hacienda y Comercio, actual MEF, y se modificó en el texto original.

– Dirección General de Crédito Público. Deberá informar todos los contratos de crédito del Estado (Ley 16360, Art. 81; D.L. 17521, Art. 26).

– La Dirección General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Economía y Finanzas. Deberá analizar la par-te legal de los contratos (D.L. 17521, Art. 19; D.S. 007-72-EF, Art. 2 inc. C. X. Ley 16360.

– El Consejo de Transacciones Externas del sector público. Deberá aprobar toda operación financiera que comprometa al crédito externo del Estado (D.S. 038-H de 9 de febrero de 1968; R.S. de 30 de abril de 1968).

– La Comisión Permanente de Crédito Externo. Deberá aprobar toda operación que de alguna manera comprometa el crédito externo del Estado. (D.L. 17631, Ar. 3).

Este se vio modificado a través del D.L. 18281 del 19 de mayo de 1970, que establece las siguientes normas:

1. Toda operación de crédito de las entidades del Sector Público deberá ser aprobada por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros

2. Tramitación de las solicitudes:

2.1. Los ministerios enviarán sus proyectos al INP a través de las Oficinas Sectoriales de Planificación.

2.2. El INP se pronunciará sobre la prioridad intersectorial del proyecto.

2.3 Los proyectos declarados prioritarios por el INP, se remitirán aprobados por Resolución

del Ministerio del ramo a la Comisión Permanente de Crédito Externo.

2.4 La Comisión Permanente de Crédito Externo recomendará a la entidad recurrente la oportunidad de presentación de la solicitud de acuerdo a la situación de la Deuda Pública Nacional.

2.5 Una vez concertada la operación, deberá presentarse al Ministerio de Economía y Finanzas el cual, previo informe de la Dirección General de Crédito Público, de la Dirección de Asesoría Jurídica y de la Contraloría General de la República, someterá el proyecto a la aprobación por Decreto Supremo antes referida.

(Para una cronología del control del endeudamiento, véase el siguiente cuadro A de este Apéndice).

b) *Procedimientos para la Importación*
(Boloña, 40-42, 1977)

Con relación a los trámites para la realización de las importaciones, se puede señalar que los importadores deben encontrarse primero inscritos en el Registro Nacional de Importadores que lleva la Dirección General del Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, la inscripción es necesaria en la Jutrex o en el Cotrex según sea el caso (importador privado o público). Una vez que se ha cumplido con las inscripciones previas de haber entregado oportunamente su Presupuesto Anual de Necesidades de Divisas (para el caso del sector privado) y haber presentado su programa anual de importación (para el caso del sector público) el importador procede a realizar importaciones de acuerdo con el esquema (véase cuadro B) que se describe en forma secuencial más adelante:

CUADRO A

SECTOR PUBLICO

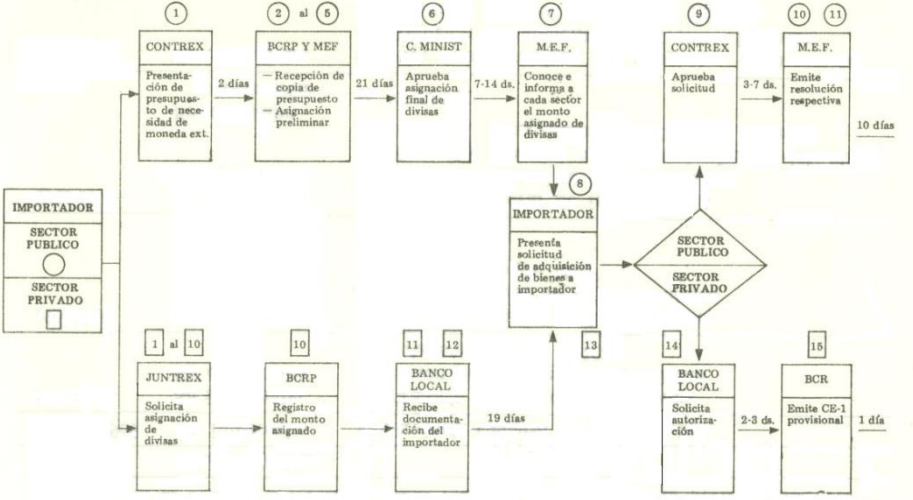
Etapas en el control del endeudamiento externo peruano en el período 1965-1978

Período	Comunicación	Agentes
Hasta 1966	Se informaba	Contraloría General de la República
1966-1968	Se informaba	Contraloría General de la República
	Se consultaba	Dirección General de Crédito Público
		D.G. Asesoría Legal MHC
1968-1969	Se informaba	Contraloría General de la República
	Se consultaba	Dirección General de Crédito Público
		D.G. Asesoría Legal MEF
	Se solicitaba autorización	COTREX
1969-1970	Se informaba	Contraloría General de la República
	Se consultaba	A. Dirección General de Crédito Público
		B. Dirección General de Asesoría Legal del MEF
	Se solicitaba autorización	A. Comisión Permanente de Crédito Externo
		B. COTREX
1970-1978	Se consultaba	A. INP, para priorizar los proyectos de inversión
		B. Comisión Permanente de Crédito Externo
		C. Dirección General de Crédito Público
		D. Dirección General de Asesoría Legal
		E. Contraloría General de la República
	Se solicitaba autorización	Por el Ministerio a Consejo de Ministros

CUADRO B

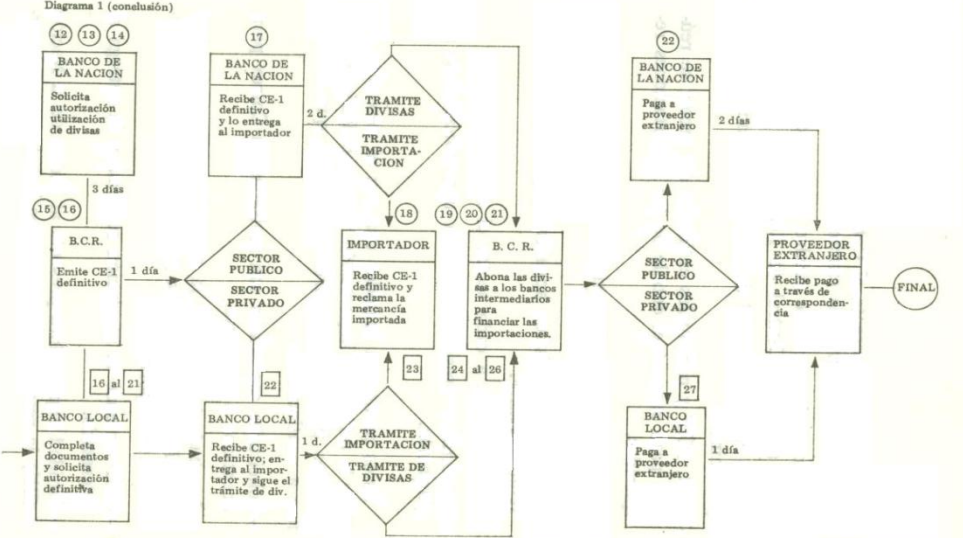
Proceso general de importaciones

Diagrama 1



Fuente: Boloña, Carlos (15).

Diagrama 1 (conclusión)



– El importador presenta al Cotrex su presupuesto de necesidades en moneda extranjera.

– Cotrex remite copia de cuadro de necesidades de divisas al Banco Central de Reserva.

– Banco Central y MEF determinan asignación global preliminar.

– BCR, MEF y principales entidades del sector se reúnen para conocer el detalle de las importaciones requeridas.

– BCR y MEF reajustan asignación final y la presentan al Consejo de Ministros.

– Consejo de Ministros aprueba asignación final y la remite al MEF.

– MEF informa a cada sector el monto asignado.

– Importador presenta al Cotrex una solicitud de importación.

Estos pasos son seguidos una vez al año para obtener la tarjeta de importación. Los procedimientos específicos para cada importación son los que se reseñan a continuación.

– Solicitudes específicas son revisadas en Cotrex para aceptarse o denegarse.

– Aprobada la solicitud, la entidad importadora solicita al MEF que expida la resolución suprema que autorice la importación.

– MEF extiende la resolución suprema y la entrega al interesado.

– Entidad importadora presenta al Banco de la Nación (BN) la resolución suprema con la solicitud de aper-

tura de crédito, la factura, proforma y copia del acuerdo.

– BN remite copia de solicitud de apertura de crédito a su departamento de Crédito Documentario para su calificación.

– Emitida la calificación favorable del Crédito Documentario, el BN apertura carta de crédito irrevocable, y descarga de la "hoja record" de la entidad importadora el importe que figura en la resolución suprema informando a su corresponsal del exterior para empezar la tramitación pertinente con el proveedor extranjero.

– BN recibe la documentación recopilada por el corresponsal del exterior (por ejemplo: cuarta remesa, conocimiento de embarque, factura comercial, documento de empaque, etc.) y la remite conjuntamente con el acuerdo y la resolución suprema respectiva al BCR para la obtención de la póliza de importación.

– BCR recibe documentación, la revista y descarga de la "hoja de control" el importe indicado en la Resolución Suprema.

– La póliza de importación definitiva es entregada al Banco de la Nación para que lo entregue al importador respectivo.

– El BN entrega una copia de la póliza de importaciones definitiva al importador para que tramite la desaduanización de la mercadería.

– Para solicitar las divisas correspondientes a la importación realizada el BN a la fecha de vencimiento del primer pago, presenta al BCR a la sección Divisas una planilla de pagos a realizar para la emisión del certificado de divisas.

– BCR recibe dicha planilla en la Sección de Divisas para su revisión pudiendo rechazarla en caso de no estar conforme.

– Si la planilla es correcta se procede a emitir el certificado y a descargar de la cuenta corriente del BN el equivalente en soles.

– El BN al obtener el certificado de divisas procede a realizar el pago al corresponsal exterior.

Las modificaciones de mercado cambiario realizadas en 1977 no han afectado este procedimiento en lo que a Sector Público se refiere.

2. Sector privado

(Rubio 136-137: 1972)

Según los considerandos del D.L. 19028 del 11 de noviembre de 1971 y de lo señalado en su artículo primero, se deducía que este organismo llamado Junta de Transacciones Externas del Sector Privado, tendría las mismas atribuciones que el Consejo de Transacciones del sector público. (Véase nuevamente el cuadro B.)

Otra es, sin embargo, en la realidad en lo que a atribuciones de la Junta se refiere:

1. Según el inciso a) del Art. 3 del D.L. 19028 tiene la facultad de "Elaborar anualmente el Presupuesto de Moneda Extranjera del Sector Privado, según las prioridades consignadas en el Plan de Desarrollo".

2. El mismo Art. 3 en su inciso d) establece como función de la Junta: "proporcionar al Consejo de Política Monetaria la información necesaria y las recomendaciones convenientes, con el objeto de adecuar el

egreso anual de moneda extranjera originado en el Sector Privado, a la disponibilidad de divisas del país teniendo en cuenta las prioridades que se establezcan".

De acuerdo a lo establecido para la Junta de Transacciones Externas del Sector Privado entonces, no se convierte ésta en un organismo fiscalizador y decisorio en las transacciones de moneda extranjera del Sector Privado y, por tanto, tampoco en los aspectos de endeudamiento externo.

Paralelamente a esta institución, los D.L. 18900 y 18999 establecen normas estrictas de control de endeudamiento externo del sector privado pero recomendando su cumplimiento al Ministerio de Economía y Finanzas.

Así el Art. 14 del D.L. 18900 establece: "Los créditos externos que contrate una empresa requieren autorización previa del organismo competente y deben ser registrados ante el mismo"

Cabe señalar que el "organismos competente" es el Ministerio de Economía y Finanzas de acuerdo al inciso b) del Art. 2 del D.L. 18999 del 19 de octubre de 1971.

Como se puede apreciar la misma confusión existente en las normas, funciones y el procedimiento de aprobación de los organismos administrativos creados para la fiscalización de los préstamos de corto y largo plazo del sector público se repite para el caso del sector privado.

Toda esta complicada estructura hizo imposible un control aceptable. (Para un resumen cronológico del control de endeudamiento externo del sector privado, véase el cuadro C.)

CUADRO C

SECTOR PRIVADO *

Etapas en el control del endeudamiento externo en el período 1965-1978

Período Hasta junio de 1969	Instrumento sin control
1969-1971	Ningún préstamo puede tener una diferencial de tasa de interés de más de 3 puntos sobre el prime rate del mercado donde se obtenga el préstamo. El BCR debe certificar esto aprobando cada operación crediticia.
1970 en adelante	Los créditos externos que contrate una empresa requieren de la autorización del Ministerio de Economía y Finanzas. Se mantiene la aprobación por el BCR para asegurar que la diferencial de tasas de interés no sea mayor al 3%.
1971-1976	Se debe obtener además de lo mencionado arriba una tarjeta para utilización de divisas, a través del JUTREX. Las empresas para pagar la deuda deben tener un presupuesto de divisas en el BCR obtenido a través de la JUTREX.
1971 en adelante	Se modifica el control sobre la tasa de interés y se reduce de 3% sobre el prime rate al mismo nivel que el *prime rate*.

* Es válido también para empresas públicas.

a) *Procedimiento para la Importación*
(Boloña, 44-46, 1977)

Hasta diciembre de 1976, el procedimiento para la obtención de la tarjeta de importaciones era la siguiente: (Véase nuevamente el cuadro B.)

– Solicitar asignación de divisas a la Jutrex presentado la siguiente documentación: tarjeta de importador, presupuesto de moneda extranjera, registro de importador, escritura de constitución, proforma de importación, dictamen de importación.

– Inscripción de la documentación recepcionada en un "libro de control".

– Expedientes aprobados pasan al BCR para que registren el monto asignado. Paralelamente se va elaborando la tarjeta del importador.

– La argumentación con la respectiva tarjeta, en caso de ser aprobada, se entrega al banco local intermediario.

A continuación presentamos los trámites que debían seguirse para realizar cada importación:

– El importador presenta al banco local intermediario una solicitud (formulario para aperturar un crédito documentario), junto con la tarjeta de importador y póliza de seguro provisional).

– Banco local intermediario presenta una copia del crédito solicitado a su departamento de crédito para su calificación y la póliza de importación provisional al BCR.

– BCR recepciona la póliza de importación provisional, la registra y verifica el saldo.

– BCR entrega la póliza de importación verificada al banco local intermediario.

– Banco local intermediario apertura el crédito documentario respectivo informa a su corresponsal del exterior para que empiece el trámite correspondiente con el proveedor exterior.

– Obtenida la documentación necesaria para tramitar la póliza de importación definitiva ante el BCR el corresponsal del exterior remite dicha documentación al banco local intermediario (por ejemplo: carta remesa, conocimiento del embarque, factura comercial, lista de embarque, póliza de seguro).

– Recibida la documentación el banco local intermediario elabora la póliza de importación definitiva y la presenta con la provisional y la documentación al BCR.

– BCR revisa documentación recibida.

– Póliza de importación definitiva se registra en el BCR.

– BCR remite la póliza de importación definitiva registrada al banco local intermediario.

– Banco local entrega copia de la póliza de importación definitiva al importador para que desaduanice la mercadería importada.

– A la fecha de vencimiento del primer pago el banco local envía al BCR una planilla para solicitar la emisión del certificado respectivo.

– BCR revisa la planilla recibida.

– BCR elabora certificado respectivo, descargando el equivalente de la cuenta corriente (que mantiene en él) el banco local.

– El banco local intermediario al recibir el certificado de divisas realiza el pago a su corresponsal exterior.

Apéndice 3

REGLAMENTO DEL DECRETO LEY Nº 17710 SOBRE REGIMEN DE CERTIFICADOS DE DIVISAS. ARTICULOS 1—21

DECRETO SUPREMO Nº 150-69-EF

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

CONSIDERANDO:

Que el Banco Central de Reserva del Perú ha elaborado el Proyecto de Reglamento del Régimen de Certificado de Divisas conforme a lo dispuesto en el Art. 25º del Decreto-Ley Nº 17710.

De conformidad con lo opinado por la Superintendencia de Banca y Seguros, de la Dirección General de Comercio Exterior del Ministerio de Industria y Comercio y Banco de la Nación, y de la Dirección General de Asuntos Económicos del Ministerio de Economía y Finanzas; y

Estando a lo acordado;

DECRETA:

1º Apruébese el Reglamento del Decreto-Ley Nº 17710 que reestructura el Régimen de Certificados de Divisas, que consta de 39 artículos cuyo texto formará parte integrante de este Decreto Supremo.

2º El presente Decreto Supremo será refrendado por los Ministros de Economía y Finanzas y de Industria y Comercio.

Dado en la casa de Gobierno, en Lima, a los siete días del mes de octubre de mil novecientos sesenta-nueve.

TITULO I

DE LAS EXPORTACIONES

Artículo 1º El valor FOB de los productos exportados será fijado en puerto peruano y determinado, en los casos que exista, por el precio del mercado mundial que rija en la fecha en que se produzca la transacción de compra-venta. A falta de cotizaciones en el mercado mundial, regirán los precios mínimos que la Dirección de Comercio Exterior establezca, en conformidad con el Banco Central de Reserva.

Artículo 2º El valor FOB señalado en el artículo anterior podrá ser considerado deduciendo del mismo la Comisión que los exportadores deban abonar a sus agentes en el exterior, siempre que dicha Comisión no exceda, en ningún caso, de 2% del referido valor y que conste en la liquidación del agente, y no se origine de ventas a la principal, filial o subsidiaria de la empresa exportadora.

Artículo 3º Los exportadores deberán registrar en la Dirección de Comercio Exterior del Ministerio de Industria y Comercio los contratos u otros documentos que evidencien la transacción dentro de los plazos que fije dicha Dirección.

Artículo 4º La exportación de productos tradicionales será permitida contra apertura de créditos documentarios irrevocables, confirmados por Bancos establecidos en el país, pagaderos contra entrega de la documentación de embarque, salvo casos justificados, en los que el Banco Central de Reserva, previo informe favorable de la Dirección General de Comercio Exterior, autorice que éstos sean pagaderos en plazos no mayores de 90 días.

Artículo 5º Quedan exceptuados de la apertura de créditos documentarios, las exportaciones cuyo valor FOB puerto peruano haya sido entregado previamente al Banco Central de Reserva, a cuenta de futuras exportaciones, así como aquellas comprendidas en el Artículo 14° del Decreto Ley N°. 17710.

Artículo 6º La negociación de los créditos documentarios amparando exportaciones queda limitada exclusivamente a los Bancos establecidos en el país y los documentos de embarque deberán ser emitidos a la orden del consignatario o del Banco que abrió el crédito.

Artículo 7º Los Bancos del país o los exportadores, cuando no intervengan los primeros, quedan obligados a entregar al Banco Central de Reserva, dentro de los cinco (5) días hábiles de la negociación de los documentos, copias no negociables de los documentos que amparen el o los embarques, así como de su carta-remesa correspondiente, indicando el número de la respectiva autorización para exportar.

Artículo 8° El compromiso de entrega de la moneda extranjera deberá ser suscrito por el exportador y un Banco establecido en el país, el que se responsabilizará ante el Banco Central de Reserva por tales entregas dentro de los diez (10) días hábiles siguientes de haber recibido el pago o los pagos correspondientes, según sea el caso.

Artículo 9° Los exportadores deberán presentar a la Dirección de Comercio Exterior, dentro del plazo de 90 días contados a partir de la fecha de embarque, las liquidaciones finales de los productos a que se refiere el Art. 16° del Decreto ley N°. 17710.

Artículo 10° Las autorizaciones para exportar serán expedidas por la Dirección de Comercio Exterior en los

formularios que para este efecto distribuya; previa con formidad del Banco Central de Reserva sobre el compromiso de entrega de moneda extranjera. En caso de no ser utilizada la referida autorización caducará a los 30 días.

Artículo 11º En el caso de aquellos productos de ex–portación que por su naturaleza y volumen requieran de autorizaciones globales, la Dirección de Comercio Exterior expedirá las mismas por plazo improrrogable de 30 días, sujetas, en lo demás, a las normas que señale el presente Decreto.

Artículo 12° Las Aduanas de la República no permitirán la exportación de productos que no cuenten con la autorización para exportar expedida por la Dirección de Comercio Exterior.

TITULO II

DE LA UTILIZACION DE CERTIFICADOS DE DIVISAS

Artículo 13° La autorización para la utilización de certificados de divisas, en los casos a que se contrae el inciso c) del Art. 8° y el Art. 21° del Decreto Ley N°. 17710, se otorgará por Resolución Ministerial expedida por el Ministerio de Economía y Finanzas, previo informe de la Dirección General de Contribuciones y del Banco Central de Reserva. En la referida Resolución deberá figurar el calendario de remesas.

En los casos de empresas mineras regidas por el Decreto Ley 17712 la utilización de divisas queda sujeta a lo dispuesto en el mencionado Decreto Ley.

Artículo 14° Para el pago de intereses a que se contrae el inciso c) del Art. 8° de la Ley N° 17710 se de-

berá presentar al Banco Central de Reserva original y copia de la nota de débito del prestamista, debidamente firmada y presentada a través y bajo responsabilidad de un Banco Local.

Artículo 15º No podrán acogerse a lo dispuesto en el inciso d) del Art. 2° de la Ley N° 17710, los préstamos pactados en el exterior con una tasa de interés, incluida cualquier otra emisión, mayor en tres por ciento anual al rebatir a la tasa preferencial predominante en la plaza y en la fecha en que se concertó el préstamo.

Artículo 16º Los informes de la Dirección General de Contribuciones del Ministerio de Economía y Finanzas, en relación al pago de obligaciones externas a que se refiere el inciso f) del At.8° de la Ley N° 17710, deberán indicar la moneda, destino del préstamo, monto original, saldo pendiente del mismo al 9 de octubre de 1967, y a la fecha de la solicitud del informe.

Artículo 17° Las empresas nacionales o extranjeras establecidas en el país podrán utilizar certificados de moneda extranjera para remunerar a técnicos, ya sean éstos personas naturales o jurídicas, contratados en el exterior para desempeñar trabajos específicos, siempre que dichos trabajos no puedan ser realizados por nacionales, para cuyo efecto deberán acompañar a su solicitud los siguientes documentos:

a) En el caso de personas jurídicas: fotocopia legalizada notarialmente de los contratos respectivos.

b) En el caso de personas naturales:

   1. Fotocopia legalizada notarialmente de los contra tos de trabajo, debidamente refrendados por el Ministerio de Trabajo, en los que conste que la contratación de servicios fue realizada en el ex– terior;

2. Visa de no inmigrante residente otorgada por la Dirección de Migraciones del Ministerio de Relaciones Exteriores; y
3. Copia de la planilla mensual de sueldos cuyo pago se solicita, certificada notarialmente;
4. Constancia de la retención correspondiente del Impuesto a la Renta.

En ambos casos, certificación de las autoridades correspondientes de que los trabajos específicos no pueden ser realizados por personas naturales o jurídicas nacionales.

La utilización de certificados de moneda extranjera sólo se acordará para aquellos contratos que se encuentren vigentes a la fecha de la solicitud respectiva. De producirse variación en el monto de la remuneración pactada, el hecho deberá acreditarse con certificación notarial del libro de planilla.

El Banco Central de Reserva autorizará la utilización de dichos certificados de moneda extranjera sólo por el monto neto de las respectivas planillas y efectuadas las deducciones que corresponde por impuestos, contribuciones al seguro social y otros que se paguen en moneda nacional.

Artículo 18° El Banco Central de Reserva autorizará a los bancos establecidos en el país la utilización de certificados de moneda extranjera para el pago del valor CIF de importaciones permitidas y los intereses que originan su financiación. Para tal efecto los bancos deberán presentar con el formulario correspondiente, los originales de los documentos de embarque y carta remesa de los mismos que, según las prácticas en uso en el comercio internacional, remitan los cedentes del exterior.

La autorización del Banco Central de Reserva constará en el formulario antes mencionado, en el que además se indicará las fechas y montos de la utilización.

Artículo 19º Para los efectos de la utilización de certificados a que se contrae el Artículo anterior, los bancos deberán presentar una solicitud al Banco Central de Reserva, en la oportunidad en que debe efectuarse el pago de la importación.

Artículo 20° El Banco Central de Reserva está facultado, en casos de importaciones de bienes de capital, para autorizar la utilización de certificados por pagos parciales anticipados hasta por el 20% de valor CIF de la importación, amparada por crédito documentario irrevocable y por el respectivo contrato de compra-venta. En estos casos, los bancos solicitantes deberán garantizar la devolución e la moneda extranjera si la importación no se efectuara al vencimiento del respectivo crédito documentario.

Artículo 21° El Banco solicitante está obligado a reintegrar de inmediato al Banco Central de Reserva, el importe total o parcial de las operaciones que hayan sido anuladas y que originaren la utilización de certificados de moneda extranjera.

Apéndice 4

CRONOLOGIA DE LAS DISPOSICIONES LEGALES REFERENTES AL ENDEUDAMIENTO EXTERNO EN EL PERU CITADAS EN EL TRABAJO

Instrumento legal	Fecha	Contenido
	/33	Constitución Política del Perú
D.L. 16000	1/66	Ley Orgánica del Banco de la Nación
R.S. 1026-N	10/66	Estatutos del Banco de la Nación
D.L. 16360	12/66	Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República
D.S. 038-68-HC	2/68	Decreto de Creación de la Comisión de Transacciones Externas del Sector Público
D.S. 287-68-HC	6/68	Decreto de Reforma Tributaria
D.S. 297-68-HC	8/68	Reforma Bancaria
D.L. 17376	1/69	Extiende la Exoneración tributaria del D.S. 287-68-HC a los intereses del crédito externo destinado a ciertas actividades prioritarias
D.L. 17521	3/69	Dicta la ley orgánica del Ministerio de Hacienda y Comercio, ahora llamado de Economía y Finanzas

Instrumento legal	Fecha	Contenido
D.S. 049-69-HC	4/69	Modifica tasas de tributación de algunos préstamos
D.S. 150-69-HC	10/69	Reglamentación del Régimen de Certificados de Divisas
D.L. 17631	5/70	Creación de la Comisión Permanente de Crédito Externo
D.L. 17710	6/69	Régimen de Certificados de Divisas
D.S. 070-70-EF	5/70	Reglamentación de la Comisión de Transacciones Externas
D.L. 18118	1/70	Faculta al Banco de la Nación a realizar todo tipo de operaciones comerciales crediticias con los sectores público y privado
D.L. 18275	5/70	Modificación de la ley Orgánica del Presupuesto
D.L. 18281	5/70	Se establece que toda aprobación de crédito del sector público es de competencia exclusiva del Ministerio de Economía y Finanzas
D.L. 18367	8/70	Aclara y especifica tratamiento tributario concedido respecto a préstamos otorgados en el exterior con fines de promoción de actividades consideradas como prioritarias para el desarrollo nacional

D.L. 18807	3/71	Ley de creación de COFIDE
D.L. 18891	6/71	Se modifica la ley del certificado de divisas
D.L. 18900	6/71	Régimen Común al Tratamiento del Capital Extranjero (Implementación del Acuerdo de Cartagena)
D.L. 18999	10/71	Norma la Aplicación del Acuerdo de Cartagena y define el régimen común de tratamiento al capital extranjero
D.L. 19028	11/71	Creación de la Junta de Transacciones Externas del Sector Privado
D.L. 19232	12/71	Dispone que el BCR queda encargado de calificar y coordinar las operaciones de crédito externo en efectivo
D.L. 19307	3/72	Autoriza a Instituciones de crédito señaladas por el BCR a celebrar contratos en moneda extranjera
D.L. 19346	4/72	Todo aporte que efectúe el Estado a las Empresas Públicas se efectuará a través de COFIDE
D.L. 19405	5/72	Faculta al Banco de la Nación a autorizar a Banca Asociada efectuar operaciones con Empresas Públicas

Instrumento legal	Fecha	Contenido
D.L. 19516	8/72	Sustituye los artículos específicos sobre créditos al sector público y se dictan normas especiales para el crédito a empresas públicas por COFIDE, Banco de la Nación y Banca de Fomento
D.S. 142-72-EF	7/72	Reglamento de la Junta de Transacciones Externas del Sector Privado
D.S. 275-72-EF	11/72	Creación del Comité Superior de la Deuda Externa
D.L. 19971	4/73	Faculta al BEF a celebrar contratos de crédito en moneda extranjera
D.L. 20022	5/73	Faculta al Banco de la Nación y a COFIDE a efectuar ciertas operaciones crediticias con Empresas Públicas
D.L. 20032	/73	Faculta a COFIDE para determinadas operaciones bancarias
D.L. 20050	6/73	Faculta al Banco de la Nación y COFIDE para que celebren operaciones crediticias en el exterior a nombre del Estado
D.L. 20121	8/73	Norma los créditos a Empresas del Sector Público

	8/73	Precisa funciones del Banco de la Nación
D.L. 20185	10/73	Faculta a COFIDE a agilizar las operaciones a mediano y largo plazo
D.L. 21496	5/76	Se establece el régimen integral de importaciones reduciéndose la labor de JUTREX y COTREX
D.L. 21738	12/76	Se disuelve JUTREX y se da nueva vida a COTREX
D.S. 020-77-PM	10/77	Plan Túpac Amaru
D.L. 22149	4/78	Se redefine los organismos de control del endeudamiento y se define una política de crédito externo
D.L. 21953	10/77	Mercado Unico de Cambios
	7/79	Constitución Política del Perú

BIBLIOGRAFIA

ACTUALIDAD ECONOMICA

1980 "1979: Resultados y Perspectivas", N° 25, marzo, p. 2.

ARONSON, Jonathan David

1980 *The politics of private bank lending an debt renegotiations in Zaire, Indonesia, Turkey, Brazil and Mexico*, (mimeo).

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERU

1962 *Plan Nacional de Desarrollo 1962-1971*, Lima.

1972 *El desarrollo económico y financiero del Perú de 1969 a 1972*, MEF, Lima.

BANCO MUNDIAL

1978 *World debt tables*, Vol. I, Tables I-l-x, I-1-1, Washington.

BOLOÑA, Carlos .

1977 *Las importaciones del sector público en el Perú: 1971-1974*, CIUP, Lima (mimeo)

CAPUTO, Orlando, Roberto PIZARRO
1972 *Imperialismo, dependencia y relaciones económicas internacionales,* CESO, Santiago.

CEPAL
1971 *Anuario Estadístico de América Latina,* Santiago.

DE LA MELENA, Germán
1973 *La reforma financiera, octubre 1968-1973,* MEF, Lima.

DEVLIN, Robert
1978a "External finance and commercial banks: their role in Latin America's capacity to import between-1951 and 1975", *CEPAL Review,* N° 5, pp. 63-97.

1978b *Project manual and methodological guidelines for the study of the role of transnational banks in the external ,finance of Peru,* Joint Unit CEPAL/Cet, Working Document N° 10, Santiago.

EL PERUANO (diario oficial)
1977 "Plan Túpac Amaru", Lima, 3 de octubre.

FAJNZYLBER, Fernando et al.
1976 *Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana,* Fon- of Finance, 27 (june), pp. 551-67.

FAMA, Eugene F.
1972 "Components of investment performance'" Journal of Finance, 27 (june), pp. 551-67.

GALBRAITH, John K.
1976 *El crac del 29,* Cap. 5. 2ª edic. castellano, Barcelona.

GRAMSCI, Antonio
1975 *Notas sobre Maquiavelo,* Juan Pablos editores, México.

HILFERDING, Rudolf
1963 *El capital financiero*, Technos, Madrid.

HIRSCHMAN, Albert O.
1969 "How to divest in Latin America and why" Essays in International Finance, Princeton University, Nº. 76, November.

INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION
1970 *El sector externo*, documento de circulación interno, Lima.
1971 *Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975*, Lima.
1975a *Plan Nacional de Desarrollo 1975-1978*, Lima.
1975b *Plan Bienal de Desarrollo 1975-1976*, Lima.
1977 *Plan Bienal de Desarrollo 1977-1978*, Lima.

IRIGOYEN, Manuel
1928 *Bosquejo sobre empréstitos contemporáneos del Perú*, San Martin, Lima.

JUNTA DE GOBIERNO DE RECONSTRUCCION NACIONAL DE NICARAGUA
1979 *Boletín* Nº. 3, (setiembre), Nicaragua.

LA PRENSA
1974 "Plan Inca", Lima, 28 de julio.

LINTNER, John
1965 "Security prices, risk and maximal gains from diversification", Journal of Finance, 20 (December), pp. 587-616.

LISSAKERS, Karin
1977 *International Debt, the banks and U.S. Foreign Policy*, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C. (August).

LOPEZ DE LA PINIELLA, Julio
1975 *Análisis jurídico económico del crédito público en*

el Perú 1968-1974 Tesis Bachiller en Derecho, PUC, Lima, (mimeo) .

MALPICA S.S., Carlos
1975 *Década de esperanzas y fracasos 1961-1911*, Editorial Horizonte.

MANTILLA BARTRA, Luis
1977 *Financiamiento de las inversiones de Empresas Públicas y Privadas,* en Seminario: "Financiamiento externo de inversiones", Lima, setiembre (mimeo).

MOREYRA LOREDO, Manuel
1979 "Proyección financiera para 1979", IPAE, 7 (febrero).

NURSKE, Ragnar
1953 "Problems of capital formation in underdeveloped countries". Blackwell's, Oxford.

PAYER, Cheryl
1974 *The debt trap. The IMF and the Third World,* Penguin Books, London.

PEASE GARCIA, Henry
1977 *El ocaso del poder oligárquico,* DESCO, Lima.

ROLL, Eric
1969 *El mundo después de Keynes*, Monte Avila, Caracas.

RUBIO, Marcial
1972 *Legislación peruana sobre préstamos externos al desarrollo,* Tesis Bachiller en Derecho, PUC, Lima, (mimeo).

SHARPE, William F.
1963 "A simplified model for portfolio analysis", Management Science, 10 (January), pp. 277-93.

SPERO, Joan Edelman
1980 *The failure of the Franklin National Bank. Challenge to the International Banking System,* Columbia University Press, New York.

STALLINGS, Bárbara
1979 *Euromarkets, Third World Countries and the International Political Economy;* Paper, Conferencia de la Asociación Internacional de Sociología, Bellagio, Italia (abril).

THE ANDEAN REPORT
1976a *The Economy,* Vol. II, Nº 7;
1976b *The Economy,* Vol. II, Nº 9.
1977 *The Economy,* Vol. III, Nº 7.

THE ECONOMIST
1977 "Rue Perú", 20 (August) p. 94.

THE NEW YORK TIMES
1976 "Peru said to seek 36 soviet Planes" 19 (August).

THORP, Rosemary
1967 *Inflation and Orthodox Economic Policy in Peru,* Bulletin of the Oxford Institute of Economics and Statistics (August).

THORP, Rosemary y L. WHITEHEAD (Eds.)
1979 *Inflation and Stabilization in Latin America,* Macmillan Press, London.

TOBIN, James
1958 "Liquidity preference as behavior towards risks", Review of Economic Studies, 25 (February), pp. 65-86.

UGARTECHE, Oscar
1977 *El caso de la deuda pública peruana: 1965-1975. Las empresas transnacionales y el endeudamiento externo,* INP, Lima.

1980 *La deuda, el Estado y la banca transnacional,* IEP, Lima, (en prensa).

1980ª "Perú: ¿caso excepcional de endeudamiento en América Latina?", ILET-CEESTEM, México, marzo.

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS

1928 *Revista,* abril, mayo.

WACHTEL, Howard M .

1977 *The New Gnomes: Multinational Banks in the Third World,* Transnational Institute Pamphlet, Nº. 4, Washington, D.C.

1979 *A Decade of Debt... and Its Consequences for the World Economy,* Washington D.C. (September).

WEINERT, Richard

1973 "Eurodollar Lending to Developing Countries", *Columbia Journal of World Business,* (Winter), pp. 34-38.

1978 "Why the Banks did. It", *Foreign Policy,* Nº. 30, (Spring), pp. 143-148.

El texto de este libro se presenta enj caracteres Caledonia de 10 p. con 2 p. de interlínea. Las citas al pie de página en 8 p. con 1 p. de interlínea. Los títulos de capítulos en Garamond de 12 p. La caja mide 20 x 32 picas. El papel empleado es Bond de 60 gr. Su impresión concluyó el 12 de diciembre de 1980 en los talleres de INDUSTRIAL*gráfica* S. A., Chavín 45, Lima 5.

Serie: COLECCION MINIMA

1. Richard M. Morse/Joaquín Capelo
   Lima en 1900. Estudio crítico y Antología
   Lima, IEP ediciones 1973, 200 págs.
2. Giorgio Alberti, Heraclio Bonilla, Julio Cotler, Alberto Escobar, José Matos Mar
   Educación y desarrollo rural
   Lima, IEP ediciones 1974, 56 págs.
3. Juan Martínez Alier
   Los huacchilleros del Perú
   Lima, París, IEP-Ruedo Ibérico 1973, 100 págs.
4. Heraclio Bonilla
   El minero de los Andes
   Lima, IEP ediciones 1974, 89 págs.
5. José Matos Mar, José M. Mejía
   Reforma agraria: logros y contradicciones 1969-1979
   Lima, IEP ediciones 1980, 138 págs.
6. José María Caballero
   Agricultura, reforma agraria y pobreza campesina
   Lima, IEP ediciones 1980, 158 págs.
7. Elena Alvarez
   Política agraria y estancamiento de la agricultura, 1969-1977
   Lima, IEP ediciones 1980, 92 págs.
8. Julio Cotler
   Democracia e integración nacional
   Lima, IEP ediciones 1980, 103 págs.
9. Jürgen Golte
   La racionalidad de la organización andina
   Lima, IEP ediciones 1980, 128 págs.
10. C. Sempat Assadourian, Heraclio Bonilla, Antonio Mitre, Tristan Platt
    Minería y espacio económico en los Andes
    Lima, IEP ediciones 1980, 104 págs.

Colección mínima / 11
Instituto de Estudios Peruanos
editores