



ORÍGENES Y TRAYECTORIA DE LOS BANCOS DE DESARROLLO EN LOS PROCESOS DE INDUSTRIALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA, 1934-1990

PABLO LÓPEZ y MARCELO ROUGIER
(UBA-CONICET); palopez77@gmail.com
(UBA-CONICET); marcelorougier@yahoo.com.ar

RESUMEN

Las instituciones financieras de desarrollo han sido cuestionadas fuertemente en la década de 1990, a la par que se criticaba la política de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Sin embargo, la propia debacle de las experiencias neoliberales permitieron reabrir un debate sobre la ISI y, en consecuencia, sobre las instituciones destinadas a promover esa estrategia. En América Latina, a partir de la década del treinta, la necesidad de movilizar importantes montos de recursos monetarios para destinarlos a inversiones de larga maduración, no podía ser satisfecha por instituciones financieras que en general estaban orientadas al financiamiento de actividades comerciales ligadas a los negocios de importación y exportación. En ese marco, en algunos países los bancos de fomento o de desarrollo nacieron tempranamente en la década del treinta, aunque su vínculo con el sector industrial sería definido claramente en forma posterior a 1940. En otros países estas instituciones surgieron en forma posterior, directamente vinculadas con el sector industrial. Con este trabajo intentamos contribuir a una mejor comprensión de la naturaleza del papel que los bancos nacionales de desarrollo tuvieron en los procesos de industrialización en la región y su rol en tanto parte del andamiaje de políticas públicas en el período.

Palabras clave: bancos- industrialización- América Latina

ABSTRACT

The role of development banks was severely questioned during the 1990s at the time that critiques of the policies of industrialization through substitution of imports became current. Nonetheless, the failures of many neoliberal experiments around the world allowed for a reopening of debates on development strategies and development banks. The origins of the latter in Latin America can be found in the 1930s when the need for long term capital investments became more marked but were not satisfied by the region's traditional commercial banking system, oriented mainly to providing credit for domestic and foreign trade. It was in the 1940s, however, in the larger countries the development banks established close links to industrial projects. A similar process took place at a slightly later date in other nations of the region. In this essay we attempt to offer a historical summary which

can contribute to an understanding of the role of development banks in industrialization in Latin America during the period under review.

Key words: Banks- industrialization- Latin America

1. Introducción

El debate sobre el desarrollo económico ha regresado a Latinoamérica. Luego de que las políticas neoliberales dejaran huellas indelebles de frustración a su paso, en los últimos tiempos ha renacido una interesante discusión acerca del papel que debe cumplir el Estado y cuál debe ser su actuación en torno a políticas específicas con el objetivo de impulsar el crecimiento económico y el bienestar social. Estudios empíricos muestran que el desarrollo económico estuvo históricamente asociado al crecimiento del sector industrial, y desde ese punto de vista, el financiamiento de la industria resulta clave, especialmente en lo que se refiere a la promoción de la inversión y a los instrumentos formales que se encuentran asociados a ella.¹

En América Latina, los bancos nacionales de desarrollo surgieron en el siglo XX durante el predominio de un modelo de acumulación basado en la industria entre 1930 y 1980, la denominada Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Si bien existieron otras entidades que desempeñaron funciones similares, como los bancos de fomento agrícolas y regionales, fueron los bancos de nacionales de desarrollo los que encarnaron la estrategia de desarrollo industrial de cada país.² Eran bancos de crédito a largo plazo, controlados por los Estados Nacionales y dedicados a promover la inversión en proyectos prioritarios en el marco de procesos de industrialización. En algunos casos se apoyaba financiera y técnicamente a proyectos del sector público y, en otros, se proveía

¹ Aunque claro está, cierta reivindicación del período de industrialización por sustitución de importaciones y de algunos de los instrumentos asociados no implica subestimar sus falencias al conjunto del proceso y a la aplicación de las políticas y herramientas. Bresser- Pereira, Luis Carlos; "Development Economics and the World Bank Identity Crisis"; *Review of International Political Economy*, 2 Spring; 1995. Palma, Gabriel; "Four sources of 'de-industrialization' and a new concept of the 'Dutch Disease'"; *Beyond Reforms, structural dynamics and macroeconomic vulnerability*. J. A. Ocampo; Eclac; Stanford University Press y el Banco Mundial; 2005.

² Sobre los bancos de fomento agrícola puede verse Trivelli, Carolina e Hildegardi, Venero; *Banca de desarrollo para el agro: experiencias en curso en América Latina*; Instituto de Estudios Peruanos; Lima; 2007.



financiamiento al sector privado.³ Se trataba de entidades comprometidas, principalmente, con la provisión de capital a largo plazo para la industria y la generación de infraestructura y, solo excepcionalmente, canalizaban fondos a otros sectores.⁴ Por ello nos referimos a estas instituciones como bancos de desarrollo o de fomento industrial, indistintamente.

A partir de la década de 1980, este tipo de instituciones han sido duramente cuestionadas y en particular durante los años noventa, a la par que se criticaba la política de industrialización por sustitución de importaciones, el “paradigma industrial”, la teoría keynesiana y la intervención del Estado en la economía. En ocasiones las pérdidas o la descapitalización de los bancos de desarrollo no solo ayudaron al estallido de algunas crisis o las profundizaron sino que también contribuyeron que la economía del desarrollo y el paradigma de la ISI perdiesen respaldo y legitimidad.⁵

Como resultado del fuerte cuestionamiento que sufrieron estas entidades, las propuestas prevalecientes en esos años plantearon o bien su liquidación lisa y llana o su reestructuración con distintos énfasis. No obstante, esas reformas tampoco resultaron en un aumento significativo del ahorro nacional, más bien se incrementó la dependencia de flujos financieros altamente volátiles. Estos factores, unidos a la falta de desarrollo de los mercados de capitales, se tradujeron en la precariedad de los recursos financieros necesarios para sustentar el proceso de desarrollo, y especialmente en la limitación del acceso al financiamiento privado de algunos sectores de alta significación económica y social como las Pymes y las empresas de innovación tecnológica.

De todos modos, pese a las críticas respecto al funcionamiento de los bancos de desarrollo durante la ISI y el fracaso posterior de los intentos de reforma impulsadas por la perspectiva neoliberal, la experiencia histórica, muchas veces negada por los promotores del retiro del Estado, presenta tozudamente distintas alternativas y casos de instituciones con gran capacidad para impulsar el crecimiento económico.

El propio Banco Mundial ha reconocido que las políticas crediticias de los países del sudeste asiático, por ejemplo, han utilizado muchas veces los mismos instrumentos de política económica que

³ Diamond, William; *Bancos de Fomento*; Fondo de Cultura Económica; México – Buenos Aires; 1957.

⁴ Mariante, Armando; *El rol de los Bancos de Desarrollo*; Seminario BNDES, BID; 2007. Armendáriz de Aghion, Beatriz; “Development Banking”; *Journal of Development Economics*, nro. 58; 1999; pp. 83-100.

⁵ Para una discusión en torno a las luces y sombras de la ISI, puede verse Hirschman, Albert; “Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo”; *El Trimestre Económico*, No 188, Octubre-Diciembre; Méjico; 1980; pp. 1055- 1077.



los países latinoamericanos, aunque con mejores resultados. En la mayoría de los países involucrados en el “milagro de Asia Oriental” existieron “intervenciones selectivas” para fomentar el desarrollo, no solo a partir de regulaciones del mercado financiero (como créditos subvencionados y orientados a industrias específicas), sino también a partir de instituciones estatales que proporcionaban fondos de inversión, garantías explícitas a los tomadores de crédito o garantizaba la viabilidad financiera de los proyectos promovidos.

No es necesario recurrir a ejemplos exitosos en geografías distantes. La experiencia en algunos países del área latinoamericana también demuestra que es factible organizar una institución con capacidad de financiar determinados sectores industriales y entroncarlos con los objetivos del desarrollo, al menos en determinados contextos. En consecuencia, visitar aquellas experiencias tiene un gran valor histórico para una comprensión más acabada de los procesos de industrialización, de sus éxitos, fracasos y dilemas; pero además resulta imprescindible como guía para pensar en nuevos y mejores diseños institucionales que se ajusten a las necesidades y desafíos que presentan los procesos de industrialización en la actualidad.

El presente artículo tiene como propósito precisamente rastrear los orígenes de banca de desarrollo en el espacio latinoamericano y desbrozar líneas nodales en cuanto a su trayectoria durante la industrialización por sustitución de importaciones hasta la década de 1990. En el primer apartado presentamos algunas consideraciones generales en relación al financiamiento de procesos de crecimiento y desarrollo. En el segundo apartado repasamos las principales concepciones teóricas en relación a la intervención del Estado en los mercados financieros y a los bancos de desarrollo. En el tercer apartado presentamos algunas experiencias internacionales que sirven para comprender el surgimiento de la banca de desarrollo en América Latina: el nacimiento de los bancos de inversión en Europa Continental y las instituciones financieras públicas surgidas ligadas a los esfuerzos de reconstrucción luego de la Primera Guerra Mundial. En el cuarto apartado analizamos los orígenes de la banca de desarrollo en América Latina, buscando comprender cuáles eran las condiciones que llevaron a su nacimiento. Por último, presentamos los grandes rasgos de la trayectoria de la banca de desarrollo durante los procesos de industrialización vía sustitución de importaciones en la región y algunas consideraciones en relación a casos concretos seleccionados. Un aspecto que no se considerará se refiere a la conducción y la planta profesional de estas instituciones. Este es un sin duda una variable relevante para entender en parte las políticas aplicadas y los desafíos de la ejecución, además de



aportar elementos interesantes para escudriñar las relaciones entre los diferentes estamentos de la burocracia y el sistema político. No obstante, ello conduciría a un estudio específico del funcionamiento interno de los bancos de desarrollo que escapa a nuestro objetivo.

De modo que este trabajo pretende ser un aporte a la historia del crédito y los mercados financieros en la región, a partir de un análisis general, pero a la vez, trazando algunas líneas comparativas. El interés en la historia comparada descansa en la creencia que de ella se pueden obtener criterios de análisis más generales que los que surgen de estudios de casos aislados. En materia de banca de desarrollo, las diversas experiencias que se llevaron adelante en la región presentan algunas características comunes, así como divergencias importantes que permiten (re)construir un mosaico de variantes posibles en materia de este tipo de entidades.

A su vez, la suerte diversa que corrieron estas instituciones, en una misma región y contemporáneas en el tiempo, permite dar cuenta de realidades disímiles y matizar cualquier conclusión que pueda obtenerse al analizarse una experiencia nacional. En este sentido, precisamos la relevancia de estudios de esta naturaleza para la toma de decisiones respecto a la creación y funcionamiento de instituciones con objetivos similares en el contexto actual.

2. El financiamiento de los Procesos de Crecimiento y Desarrollo

Todo proceso de crecimiento económico requiere de inversiones para llevarse adelante. Estas inversiones implican gastos en equipos y bienes de capital que solo pueden realizarse si se dispone del capital financiero necesario; a su vez, deben existir los mecanismos para que esos fondos se canalicen hacia quienes pueden realizar las inversiones. Dicho en otras palabras, el crecimiento de la producción se produce gracias a la formación de capital, su acumulación y su encauzamiento hacia las unidades económicas que demandan fondos para sus inversiones. Por otra parte, las inversiones que se realizan determinan el perfil de ese crecimiento y, en definitiva, las posibilidades de que ese crecimiento conduzca a un proceso de desarrollo. El análisis del financiamiento del crecimiento y el desarrollo abarca, por lo tanto, distintas aristas. Por un lado, la generación de excedentes y la manera en que éstos fluyen hacia otros sectores. Por otro lado, cómo esos excedentes son asignados luego entre los distintos demandantes de fondos.

El primer punto es relevante para pensar en una estrategia de desarrollo y se vincula a la



generación de los excedentes y las formas de canalización de los mismos hacia el sistema financiero. El segundo, implica establecer los mecanismos necesarios para asignar dichos recursos a las actividades consideradas prioritarias desde el punto de vista del desarrollo.

En definitiva, la relación entre los sectores que generan los excedentes y los sectores que invierten se encuentra mediada por los mercados financieros a través del crédito. El crédito surge a partir de la existencia de capital inmovilizado y permite ponerlo a disposición de los procesos de producción y circulación. De esta manera, a partir de las relaciones crediticias, el capital monetario se transforma en capital real, esto es, capital que permite ampliar el volumen de producción y fortalecer las fuerzas productivas. El crédito potencia, así, las posibilidades de crecimiento y desarrollo.

Cierto es que, para que el crédito pueda cumplir estas funciones deben existir formas institucionales a través de las cuales el crédito pueda funcionar. En este sentido, la estructura financiera resulta relevante en cualquier economía, ya que sus características determinarán de qué manera se distribuirán los recursos entre los distintos destinos posibles del crédito. Aunque la dinámica fundamental del desarrollo económico descansa por fuera del sistema financiero, la manera en que el sistema está estructurado puede fomentar o retrasar el desarrollo.

Por ejemplo, Cameron planteó la distinción entre tres casos: 1) cuando la estructura financiera restringe y dificulta el desarrollo industrial y comercial; 2) cuando el sistema financiero simplemente se acomoda a las necesidades de los tomadores de créditos; 3) cuando las instituciones financieras promueven activamente nuevas oportunidades de inversión o incentivan la toma de crédito y proveen otros servicios.⁶

En el mismo sentido, un estudio de la CEPAL, marcaba que una estructura financiera “neutra”, permite y promueve la canalización de recursos hacia las actividades dominantes desde las condiciones de rentabilidad y posibilidades de expansión pero sin alterar las características del patrón de crecimiento. Por otro lado, un sistema financiero “desarrollista”, que cumple un papel activo en la asignación de recursos, dirige los fondos hacia los fines considerados prioritarios según el efecto que tienen en la aceleración del desarrollo económico y social. Esto quiere decir que la estructura del sistema financiero y la manera que desarrolla sus funciones, afecta, para bien o para mal, el progreso de

⁶ Cameron, Rondo; Crisp, Olga; Patrick, Hugh y Tilly, Richard; *Banking in the Early Stages of Industrialization. A study in comparative economic history*, London Toronto; Oxford University Press; New York; 1967.



la industrialización y del desarrollo económico.⁷ El financiamiento del desarrollo engloba, por tanto, el encauzamiento de los recursos desde los sectores superavitarios hacia los deficitarios y la asignación de los excedentes hacia aquellos sectores considerados prioritarios, no solo en función de lograr un sendero de crecimiento, sino con el objetivo de alcanzar el desarrollo.

En todas las órbitas de ese proceso, el Estado tiene un rol que cumplir en la búsqueda de inducir un proceso de desarrollo económico. A través del sistema tributario o de regulaciones e incentivos puede canalizar los excedentes que se generan en la economía hacia el sistema financiero. Luego, la intervención del Estado en el sistema financiero, ya sea induciendo al sector privado a actuar en función de determinado patrón de asignación de recursos, o a través de instituciones públicas, o mediante una combinación de ambas. Es en este esquema que se insertan las potencialidades de instituciones financieras estatales como los bancos de desarrollo.

3. La Banca de Desarrollo y la Teoría Económica

La teoría económica ofrece distintas visiones acerca de la banca de desarrollo. Para la concepción neoclásica tradicional, estas instituciones tienden a agravar el cuadro de represión financiera por diversos motivos: las bajas tasas de interés con las que operan; las deudas atrasadas, sobre todo en períodos de recesión, que impiden que se autofinancien; no consideran el riesgo ni los retornos de los proyectos que financian distorsionando la asignación de recursos etc.⁸

Siguiendo la línea trazada por McKinnon y Shaw, Kane señaló que la intervención del Estado en el sector bancario conduce a una asignación de recursos dictada por motivos políticos más que económicos.⁹ Gordon planteó la permeabilidad de las instituciones estatales a las influencias políticas.¹⁰

⁷ CEPAL "El desarrollo reciente del sistema financiero de América Latina"; en *Desarrollo latinoamericano. Ensayos críticos*, José Serra (selección), Lecturas; Fondo de Cultura Económica; México; 1974.

⁸ Fry, Maxwell; *Money, interest and banking in economic development*; Baltimore: The Johns Hopkins University Press; 1998.

⁹ McKinnon, Ronald I; *Money and Capital in Economic Development*; Washington, DC: The Brookings Institution; 1973. Shaw, Edward; *Financial Deepening in Economic Development*; Oxford University Press; Nueva York; 1973 y Kane, Edward; "Good Intentions and Unintended Evil: The Case Against Selective Credit Allocation"; *Journal of Money, Credit and Banking*, nor. 9; 1977; pp. 55-69.

¹⁰ Gordon, David; *Development Finance Companies, State and Private Owned: A Review*, World Bank Staff Working Paper, no 578, Julio; 1983.



Vittas y Cho sostuvieron que la intervención del gobierno en la asignación del crédito genera corrupción, comportamientos rentísticos y desincentivo a la inversión privada.¹¹

Utilizando herramientas econométricas La Porta et al encontraron que la propiedad estatal en el sector bancario en las etapas iniciales del desarrollo económico, está asociada con un desarrollo más lento posterior del sistema financiero y con un menor crecimiento económico. El criterio de eficiencia no regiría la asignación de recursos por parte de los bancos públicos, sino criterios redistributivos y la búsqueda de captación de rentas por parte de los políticos. Sin embargo, como los mismos autores reconocen, los resultados obtenidos no son una evidencia conclusiva de causalidad.¹²

En este sentido, según Levy-Yeyati, los resultados que demuestran que la participación directa del gobierno inhibe el desarrollo financiero y el crecimiento son menos concluyentes de lo que se cree. Aún así, tampoco podría apoyarse la idea que la propiedad estatal de bancos tiene un efecto positivo en términos de crecimiento.¹³

Una visión distinta es la que justifica la intervención estatal en los mercados financieros a partir de la existencia de fallas en estos ámbitos. El problema de información asimétrica, del que se derivan la selección adversa y el riesgo moral, implica que los costos de transacción en determinados mercados pueden ser tan altos de tal manera de limitar, o incluso hacer desaparecer, esos mercados.¹⁴ El Estado tiene, en este sentido, diversas ventajas para actuar: puede forzar a los participantes a adquirir seguros para mitigar el problema de selección adversa o puede obligar a revelar información a través de instrumentos como impuestos, subsidios o regulaciones.¹⁵

En este sentido, las fallas de mercado resultarían una justificación para la intervención estatal, aunque no necesariamente para la existencia de bancos públicos. Para algunos autores, las regulaciones podrían ser una mejor solución a partir del diseño y utilización de contratos por parte del Estado para

¹¹ Vittas, Dimitri y Yoon Je Cho; *Credit Policies: Lessons from East Asia*. The World Bank, Policy Research Working Paper n. 1458; 1995.

¹² La Porta, Rafael; López-De-Silanes, Florencio y Shleifer, Andrei; "Government Ownership of Banks"; *Journal of Finance*, nro. 57; 2002; pp. 265-301.

¹³ Levy-Yeyati, Eduardo; Micco, Alejandro y Panizza, Ugo; *Should the Government be in the Banking Business? The Role of State-Owned and Development Banks*; Inter- American Development Bank; Working Paper 517; 2004.

¹⁴ Akerlof, George; "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism"; *Quarterly Journal of Economics*, nro. 84(3); 1970; pp. 488-500. Greenwald, Bruce y Stiglitz, Joseph; "Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets"; *Quarterly Journal of Economics*, nro. 101, Mayo; 1986; pp. 229-64,

¹⁵ Stiglitz, Joseph; Jaramilli-Vallejo, Jaime y Chal Park, Yung; "The role of the state in financial markets", Trabajo presentado en la *World Bank Annual Conference of Development Economic Supplement*, Washington D.C.; 1994. Arnott, Richard y Stiglitz, Joseph; "Moral Hazard and Optimal Commodity Taxation"; *Journal of Public Economics* 29, Febrero; 1986; pp. 1-24.



regir las relaciones entre agentes privados que permitan atenuar las insuficiencias de los mercados financieros. La propiedad estatal de instituciones financieras, en esta visión, conduce a la utilización de las entidades públicas para maximizar objetivos políticos.¹⁶

Otros autores marcan los beneficios de la propiedad estatal, debido a que la posibilidad de realizar contratos está limitada en ciertos bienes o servicios que no son susceptibles de regular con contratos. Un ejemplo sería el impacto en el desarrollo económico de las actividades bancarias.¹⁷

Siguiendo a Stiglitz, en los países en desarrollo se presenta un tipo específico de falla de mercado que convencionalmente se llama mercados incompletos: los mercados de capitales son débiles, los mercados de valores muchas veces inexistentes y los bancos tienden a privilegiar los préstamos a corto plazo, por lo que hay una ausencia casi total de financiamiento a largo plazo. Stiglitz cita a los bancos de desarrollo para los países atrasados como una forma exitosa de solucionar estos problemas.¹⁸

En la misma línea, para Titelman, los bancos de fomento se alzan como instituciones propicias para enfrentar las fallas de mercado que se presentan para el financiamiento de procesos de desarrollo.¹⁹ Pulgar Parada sostuvo que la banca de desarrollo se orienta a satisfacer las necesidades financieras de los actores o iniciativas económicas potencialmente rentables que enfrentan dificultades para acceder al mercado crediticio formal.²⁰

Levy-Yeyati señalan, entre los argumentos que justifican la intervención gubernamental en los mercados financieros, a la necesidad de mitigar las falencias de mercado que provienen de los costos de obtener información ante la presencia de información asimétrica y de financiar proyectos que resultan ventajosos desde el punto de vista social pero que poseen una baja rentabilidad privada.²¹

¹⁶ Shleifer, Andrei; "State Versus Private Ownership"; *Journal of Economic Perspectives* 12; 1998; pp. 133-150.

¹⁷ Hart, Olivier; Shleifer, Andrei y Vishny, Roberto; "The Proper Scope of Government: Theory and Application to Prisons"; *Quarterly Journal of Economics*, nro. 112; 1997; pp. 1127-1161.

¹⁸ Stiglitz, Joseph; "The role of the State in financial markets"; *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*; Washington, D.C., Banco Mundial; 1993.

¹⁹ Titelman, Daniel; "La banca de desarrollo y el financiamiento productivo"; *Serie Financiamiento del Desarrollo*, 137; CEPAL; Santiago de Chile; 2003.

²⁰ Pulgar Parada, Ricardo; "Análisis de la evolución y perspectivas de la banca de desarrollo en Chile"; *Serie Financiamiento del Desarrollo*, 187, CEPAL; Santiago de Chile; 2006.

²¹ Levy-Yeyati, Eduardo; Micco, Alejandro y Panizza, Ugo; *Should the Government...op. cit.*



La intervención del Estado en la propiedad de instituciones financieras se justifica para algunos autores, independientemente de la corrección de fallas de mercado, a partir de objetivos de desarrollo. Gerschenkron, es probablemente el autor pionero de esta visión. En su trabajo sobre las experiencias de industrialización tardía el autor mostraba que el Estado y grandes instituciones bancarias podían jugar un papel importante dirigiendo los recursos de la economía hacia las actividades industriales. La CEPAL, también marcó la importancia del Estado en la conformación de estructuras financieras con rasgos desarrollistas.²²

Es en este marco teórico que debe comprenderse la actuación de los bancos de desarrollo durante la segunda posguerra en el sub-continente latinoamericano. Fue en el contexto de los procesos de industrialización que el Estado buscó impulsar este tipo de instituciones financieras públicas, con el objetivo, no solo de actuar ante las fallas de los mercados financieros, sino como partes integrantes de estrategias de desarrollo.

4. La Experiencia Histórica Internacional

La historia de los procesos de industrialización arroja variadas experiencias, que pueden ser consideradas como los antecedentes de los bancos nacionales de desarrollo que acompañaron los procesos de industrialización de las economías atrasadas en el siglo XX. La banca de inversión en Europa Continental resultó decisiva en algunos países para apuntalar sus procesos de industrialización en el siglo XIX. Estas entidades, que eran mayormente privadas aunque contaban con el apoyo estatal, sirvieron de base para el nacimiento, hacia principios del siglo XX, de entidades financieras públicas que actuaron en formas diversas, pero siempre con objetivos primarios ligados al sector industrial.

4.1 La Banca de Inversión en la Industrialización de Europa Continental

La experiencia histórica de los países desarrollados demuestra la importancia de las estructuras financieras en las etapas de industrialización. En el caso de Gran Bretaña existe evidencia que el crédito a corto plazo fue ampliamente dominante en el inicio del proceso de industrialización. Aún así, la utilización de participaciones accionarias comenzó tempranamente y transformaciones en el sistema financiero fueron importantes para la construcción de obras de infraestructura durante la revolución

²² Gerschenkron, Alexander; "El atraso económico en su perspectiva histórica", en *Atraso económico e industrialización*, edición en español; Ariel; Barcelona; 1962. CEPAL, "El desarrollo reciente..." op.cit.



industrial.²³

En el resto del continente europeo, a principios del siglo XIX, la escasez de fuentes de financiamiento para la industria, tanto en monto como en duración, resultaba una limitación importante. Las sociedades por acciones no habían tenido un gran desarrollo y los sistemas bancarios privados, que dominaban en el continente, se caracterizaban por instituciones con escaso capital, que no realizaban préstamo más allá del corto plazo.

Respondiendo a esas limitaciones, fue a partir de la tercera década del siglo XIX que se fueron desarrollando innovaciones en el ámbito bancario que implicarían un entrelazamiento más decidido entre las instituciones financieras y la industria, a partir del nacimiento de la banca de inversión. Se trataba de un tipo diferente de institución con un concepto distinto de la actividad crediticia tradicional. La nueva actividad consistía en adelantar dinero a la industria en lugar de ser mero prestamista. Así, los bancos otorgaban fondos para transformarse en capital fijo de la empresa, volviendo más complejo el entrelazamiento entre sistema financiero y economía real.

La primera de estas instituciones fue la *Société Générale*, creada en Bélgica en 1822 para el financiamiento de proyectos de minería, propiedades forestales e industria pesada.²⁴ De las acciones puestas a la venta inicialmente solo un 10% fue adquirido por el público en general y el gobierno debió comprar una parte importante del resto de las acciones para permitirle al banco iniciar sus operaciones. Se trató del primer banco “creado especialmente con el propósito de promocionar el desarrollo de la industria”.²⁵ Fue promediando la década de 1830 que la novedosa institución belga comenzó a desplegar una decidida actividad de promoción industrial. En esos años, el banco convirtió diversas empresas individuales en sociedades anónimas que después controlaba mediante subsidiarias, principalmente en los sectores metalúrgicos, minas de carbón y transporte.²⁶

²³ Kindleberger, Charles; *Historia financiera de Europa*; Editorial Crítica; Barcelona; 1988. Trew, Alex W.; “Endogenous Financial Development and Industrial Takeoff”; University of St Andrews; Centre for Dynamic Macroeconomic Analysis; *Working Paper Series*; CDMA07/02; 2007.

²⁴ Su nombre completo, *Société Générale des Pays-bas pour favoriser l'industrie nationale (Sociedad General de los Países Bajos para favorecer la industria nacional)*, resulta bastante ilustrativo del objetivo de esta institución. Ver Gille, Bertrand; *Banking and industrialisation in Europe, 1730-1914*; Fontana economic history of Europe; Collins; Londres; 1970; p. 17.

²⁵ Cameron, Rondo; Crisp, Olga; Patrick, Hugh y Tilly, Richard; *Banking in the Early...*, op cit., p. 148

²⁶ Clark, Samuel; “Nobility, Bourgeoisie and the Industrial Revolution in Belgium”; *Past and Present*, No. 105, noviembre; 1984; pp. 140-175.



Ante la ausencia de un mercado de capitales desarrollado y el desinterés del público por suscribir valores industriales, esta institución, al igual que el Banco de Bélgica (creado en 1835), realizó una vigorosa actividad de promoción que incluyó el desarrollo de una importante innovación financiera: la creación compañías financieras para la compra y tenencia de las acciones de los proyectos industriales. Esta innovación respondía a la necesidad de obtener financiamiento para invertir a largo plazo, que no provinieran de depósitos a corto plazo.²⁷

En Francia, la institución más importante en materia de banca de inversión fue fundada en 1852 bajo el nombre de *Société Générale de Crédit Mobilier*. Si bien se trataba de una institución privada, tenía una relación cercana con el gobierno. De hecho, fue el único banco privado que invirtió fuertemente en proyectos subsidiados por el Estado.²⁸

Según sus estatutos fundantes, se trataba de un banco habilitado para realizar operaciones ordinarias propias de la banca comercial, actuar como un banco de descuento, desempeñarse como corredor de bolsa, llevar adelante la promoción de empresas, comprar y administrar empresas ya existentes y proveer servicios financieros para las empresas que patrocinaba. Es decir, como señala una fuente de la época, se trataba de un verdadero banco universal.²⁹

En Alemania, a partir de 1840, la construcción de la red ferroviaria resultó decisiva para el despegue de la industria en las décadas posteriores y el financiamiento estuvo a cargo de instituciones bancarias que otorgaban préstamos y suscribían acciones de sus clientes, participando en el capital de las empresas que financiaban.

Los banqueros privados alemanes fueron los primeros en combinar funciones de banca comercial con las de banca de inversión. Se trataba de los llamados bancos mixtos o universales, los primeros de los cuales nacieron en Alemania aún antes que el *Crédit Mobilier* francés. Eran entidades novedosas, por cuanto combinaron la financiación de las necesidades de inversión a largo plazo con las actividades de corto plazo de los bancos comerciales, logrando mayor seguridad, al reducir su dependencia del andar de las industrias para continuar con sus actividades.

²⁷ Gille, Bertrand; *Banking and industrialization...* op. cit.

²⁸ Armendáriz de Aghion, Beatriz; "Development Banking..." op. cit., pp. 83-100.

²⁹ El concepto de banca universal engloba a los bancos que están autorizados para realizar simultáneamente todas las operaciones de los bancos especializados. En este caso, se trataba de bancos que podían realizar tanto operaciones propias de la banca comercial, como aquellas específicas de la banca de inversión. Ver Newmarch, William; "On the Recent History of the Credit Mobilier"; *Journal of the Statistical Society of London*, Vol. 21, No. 4; diciembre; 1858; pp. 444-453.



La regulación estatal acompañó este desarrollo, ya que se buscó propiciar el financiamiento para el crecimiento, por lo que nunca se limitó las actividades de las instituciones bancarias, sino que se generó un entorno legal adecuado para el despliegue de la banca universal.³⁰

Dan Rin y Hellman sostuvieron que tanto en la experiencia belga como en la alemana, un número reducido de bancos dan cuenta del grueso de las inversiones en las industrias que generaron el rápido crecimiento económico. De esta manera se generó una dependencia mutua y ambos impulsaron la creación de nuevos mercados e industrias. Estos bancos eran grandes oligopolios, en general con apoyo estatal, que lograron poderosas posiciones de mercado en el comienzo de los períodos de rápido crecimiento, jugando un papel importante en la coordinación de inversiones industriales.³¹

4.2 El Rol del Estado y las Instituciones Financieras de Desarrollo en las Primeras Décadas del Siglo XX

El comienzo del siglo XX fue un período de fuertes transformaciones para las economías capitalistas. El capitalismo basado en pequeñas compañías y mercados competitivos, propio del siglo XIX, quedaba atrás para dejar lugar a un sistema dominado por grandes organizaciones, tanto empresariales como laborales, y mercados concentrados.

La Primera Guerra Mundial añadió, a la nueva configuración, la ruptura de las relaciones internacionales y el abandono del patrón oro por parte de los principales países europeos. Esta situación, generó un impacto importante en las economías de ese continente, cuya expansión se interrumpió. Los convenios bilaterales, las barreras arancelarias y los controles cambiarios pasaron a regir las relaciones comerciales internacionales. Los distintos estados buscaron proteger sus economías de la competencia externa.

Los problemas económicos y sociales se extendieron con el final de la Guerra. Las economías de los países que habían participado en el conflicto bélico sufrieron el desempleo, la inflación, los problemas monetarios y de comercio exterior. La nueva situación reclamaba la participación del Estado cumpliendo funciones que no eran, hasta entonces, las habituales. Los gobiernos de estos países se vieron en la necesidad de tomar medidas económicas intervencionistas para asegurar el

³⁰ Studart, Rogério; "El Estado, los mercados y el financiamiento del desarrollo"; *Revista de la CEPAL*, 85, Abril; 2005.

³¹ Darin, Marco y Hellmann, Thomas; "Banks as Catalysts for Industrialization"; *William Davidson Institute Working Papers Series* 443; William Davidson Institute at the University of Michigan; Michigan; 2001.



aprovisionamiento interno y la defensa nacional. El aumento del gasto público y la regulación de la producción y el intercambio fueron expresiones del nuevo contexto.

No es casualidad que en esos años hayan surgido nuevas instituciones financieras vinculadas a los esfuerzos de reconstrucción. Fue en la inmediata posguerra que se desarrollaron los primeros bancos de fomento industrial impulsados por el Estado, con el objetivo de fortalecer al sector manufacturero, fuertemente afectado por la guerra. A diferencia de los grandes bancos del siglo XIX, la mayor parte de los bancos de desarrollo que surgieron en estos años fueron completa o mayoritariamente públicos.³²

En Francia, el Estado jugó un papel activo en la rehabilitación de caminos, edificios, establecimientos industriales y agrícolas luego de la Guerra. El *Crédit National Pour Faciliter La Réparation Des Dommages Causes Par La Guerre* (Crédito Nacional para Facilitar las Reparaciones de los Daños Causados por la Guerra) fue creado en 1919 con el objetivo de otorgarle recursos a aquellas zonas y sectores afectados por la guerra, a partir de fondos públicos. Además, la institución estaba autorizada a realizar préstamos a largo plazo para facilitar la creación, desarrollo o reconstrucción de industrias en las zonas devastadas.³³

Una entidad similar al *Crédit National* francés nació en Bélgica el mismo año: la *Société Nationale de Crédit a l'Industrie* se creó para afrontar la reconstrucción industrial posbélica con préstamos a mediano y largo plazo para las pequeñas y medianas empresas industriales. Si bien participaron en estas instituciones grupos bancarios privados, se constituyeron a instancias del Estado y como instrumentos de su política económica. En ambos países, con un rol activo de instituciones estatales, el crecimiento industrial se extendió durante toda la década.³⁴

En 1920 se creó el Banco de Crédito Industrial español, para cubrir la ausencia de financiamiento a largo plazo que sufría el sector. Si bien se habían desarrollado en España los llamados bancos mixtos, que poseían estrechas relaciones con las empresas industriales, estas instituciones financiaban a sus empresas ligadas, a partir de créditos a corto plazo que se renovaban permanentemente y con la

³² Armendáriz de Aghion, Beatriz; "Development Banking..." op. cit., pp. 83-100.

³³ Fisk, Harvey; *French Public Finance in the Great War and To-Day: With Chapters on Banking and Currency*; Bankers Trust Co; New York; 1922

³⁴ Tortella, Gabriel y Jimenez, Juan Carlos; *Historia del Banco de Crédito Industrial*; Alianza Editorial; Madrid; 1986.



tenencia de acciones. El financiamiento a largo plazo resultaba complicado para las empresas no ligadas a estos bancos y, formalmente, el crédito a plazos extendidos estaba ausente.

Otras instituciones similares fueron creadas en otros países europeos en esos años, con el objetivo de apuntalar el desarrollo industrial luego de la Primera Guerra Mundial. Con el advenimiento de la crisis del treinta, esta tendencia se acentuó. Un caso interesante es el del *Instituto per la Ricostruzione Industriale* (IRI) creado en 1933. Se trató de un paso decisivo en el desarrollo del Estado italiano como banquero y como empresario.³⁵

La institución italiana sirvió de inspiración para la creación, algunos años más tarde, de una entidad similar en España. El Instituto Nacional de Industria (INI) se creó en 1941, con el objetivo de impulsar las actividades industriales. Formaba parte de la política industrial que impulsó el régimen franquista luego de la Guerra Civil. La autarquía y el desarrollo de las industrias ligadas a la defensa nacional eran las características centrales de dicha estrategia. Se trataba de una política que en ciertos aspectos continuaba con la línea proteccionista e intervencionista que se había iniciado anteriormente. De hecho, con el fin de la Guerra Civil, el Banco de Crédito Industrial que había sido creado en la década del veinte, fue reorganizado, cobrando sus actividades un nuevo impulso.³⁶

En Estados Unidos, luego de la crisis del treinta, se llevaron adelante una serie de reformas financieras, que incluyeron la reestructuración del banco central, reformas en las regulaciones bancarias, la introducción del seguro a los depósitos federales y la creación de una institución pública que serviría como mecanismo de rescate para entidades financieras, la Corporación Financiera para la Reconstrucción (RFC). Esta institución, creada en 1932, fue sucesora de la Corporación Financiera de la Guerra (WFC), que operó entre 1918 y 1929, para hacer frente a las emergencias causadas por la Primera Guerra Mundial.

Uno de los objetivos fundamentales, ante la crisis profunda en el nivel de actividad, era la defensa del nivel de empleo. En este aspecto, las discusiones de las últimas décadas giraron en torno a determinar si con la actividad de promoción, la RFC buscó proteger primariamente a las empresas existentes o llevar adelante una política industrial identificando, protegiendo y subsidiando a industrias

³⁵ Para Marco Maraffi la fecha de nacimiento del Estado italiano como “empresario y banquero” es la fecha de creación del Iri. Maraffi, Marco; “State/Economy Relationships: The Case of Italian Public Enterprise”; *The British Journal of Sociology*, Vol. 31, No. 4, diciembre; 1980; pp. 507-524.

³⁶ Tortella, Gabriel y Jiménez, Juan Carlos; *Historia del Banco...* op. cit.



emergentes.³⁷ Sea cual sea el caso, lo cierto es que la institución desarrolló una importante actividad de promoción industrial.

Estas y otras experiencias marcaron una nueva modalidad de intervención del Estado en la economía y en los mercados financieros: la propiedad de bancos de fomento industrial. En este sentido, la primera posguerra es una etapa crucial en la génesis de la banca de desarrollo.

5. El Origen de los Bancos de Desarrollo en América Latina: el Problema del Financiamiento Industrial y las Limitaciones de las Estructuras Financieras Tradicionales

El problema del financiamiento industrial implica la generación de mecanismos e instituciones para la movilización de capital hacia el desarrollo de las actividades manufactureras. Tanto en Europa continental como en Estados Unidos, el proceso de industrialización se realizó, en general, acompañado por el desarrollo de fuentes de financiamiento no propias o impersonales, como bancos o mercados bursátiles.³⁸

Los llamados modelos agroexportadores, que determinaron la estructuración económica de los países latinoamericanos antes de la Segunda Guerra Mundial, generaron estructuras financieras acordes a las necesidades financieras del proceso. Los recursos financieros, en esa etapa, estuvieron ligados, directa o indirectamente, a las necesidades del comercio exterior. Las actividades exportadoras, por su parte, encontraban financiamiento para sus necesidades inmediatas de producción y comercialización, al tiempo que las inversiones que se realizaban en infraestructura las beneficiaban en forma directa.

Si bien la mayor parte de la ampliación de la capacidad productiva del sector agroexportador se realizaba con recursos internos, generados por las utilidades provenientes del comercio exterior, los sectores de mayores necesidades de capital, como la minería, el transporte o la energía, se financiaron principalmente con capital extranjero. Las inversiones directas y el financiamiento gubernamental a

³⁷ Todd, Walter; "History of and Rationales for the Reconstruction Finance Corporation"; *Journal of Business of the University of Chicago*, Vol 25; University of Chicago Press; 1992.

³⁸ Haber, Stephen; "Los mercados financieros y el desarrollo industrial. Estudio comparativo de la regulación gubernamental, la innovación financiera y la estructura industrial en Brasil y México, 1840-1930", en Stephen Haber (comp.); *Cómo se rezagó la América latina. Ensayos sobre las historias económicas de Brasil y México, 1800-1914*; Fondo de Cultura Económica; México; 1999.



partir de la colocación de títulos en mercados de capitales externos, dieron cuenta en gran medida de dichas inversiones.³⁹

Si bien existieron bancos en la primera mitad del siglo XIX, estos se deterioraron rápidamente, convirtiéndose en instituciones para financiar los déficits gubernamentales.⁴⁰ Fue a partir de 1850 que comenzaron a conformarse los primeros bancos en la región. Esa década y la siguiente resultan clave en la génesis de los sistemas bancarios latinoamericanos. La demanda creciente de materias primas generaba el incentivo para la ampliación de la producción, que requería recursos crediticios. Ante tales circunstancias, en esas dos décadas surgieron en los países que ya poseían un alto nivel de comercio exterior, instituciones destinadas al financiamiento de la expansión de las exportaciones y a facilitar el flujo creciente de importaciones.

En la conformación de estas entidades confluían los intereses de exportadores e importadores, tanto de economías latinoamericanas como de países europeos que se beneficiaban de ese comercio, al igual que sectores locales que buscaban llevar adelante el negocio bancario para obtener así una rentabilidad. En algunos casos, los primeros bancos se crearon a partir de alianzas entre firmas mercantiles inglesas y comerciantes-prestamistas locales que ya habían alcanzado cierto desarrollo.⁴¹

A partir de 1880 se produjo en la región una importante expansión de estas instituciones, dando lugar a la conformación de verdaderos sistemas bancarios nacionales. En la última parte del siglo, comenzó a generarse, con la ampliación del sistema, una red de instituciones bancarias especializadas destinadas al financiamiento de actividades para las cuales la banca comercial, basada en depósitos a corto plazo, imponía limitaciones.⁴² Este fue el caso de los primeros bancos hipotecarios, agrícolas o mineros. También en este período fueron creados bancos estatales, tanto nacionales como provinciales.⁴³

Muchas de las instituciones que formaron las redes bancarias de América Latina eran casas bancarias extranjeras, en muchos casos filiales de los grandes bancos internacionales. Desde 1880 el

³⁹ CEPAL, "El desarrollo reciente..." op.cit.

⁴⁰ Bulmer-Thomas, Víctor; *La historia económica de América Latina desde la independencia*; Fondo de Cultura Económica; México; 1998.

⁴¹ Marichal, Carlos; "El nacimiento de la banca mexicana en el contexto latinoamericano: problemas de periodización", en Leonor Ludlow y Carlos Marichal (comps.), *Banca y poder en México, 1800-1925*; Lecturas de Historia Económica Mexicana; 1986; México.

⁴² Bulmer-Thomas, Víctor; *La historia económica...* op.cit.

⁴³ Marichal, Carlos; "El nacimiento de la banca..." op. cit.



crecimiento de los bancos de propiedad extranjera en la región fue constante, en un período de fuerte expansión del sector en general.

En definitiva, los sistemas bancarios que se conformaron en este período, compuestos por instituciones estatales y privadas, tanto de capital local como extranjero, otorgaban principalmente crédito a las actividades ligadas al comercio exterior (agricultura, ganadería, minería, etc. según el caso) y a grandes propietarios urbanos.

Es ilustrativo que en el país que más desarrollo bancario poseía en este período, Argentina, el sistema bancario, encabezado por el Banco de la Nación, otorgaba financiamiento para las necesidades del Estado, para hacendados y ganaderos y para la construcción de los grandes centros urbanos. Así, el principal sector beneficiario del crédito era la oligarquía terrateniente.⁴⁴

En todos los casos, el crédito no benefició ni indujo ningún tipo de diversificación productiva, ni aún favoreció la diversificación de las exportaciones. Los préstamos se concentraron en las actividades ya existentes del sector exportador, que recaían, en general, en pocos productos.

Las bolsas de valores tuvieron cierta importancia en algunos períodos de esta etapa, aún mayor que durante la industrialización sustitutiva de importaciones.⁴⁵ Las operaciones financieras que se desarrollaron en esos mercados estuvieron asociadas al comercio exterior, a las deudas gubernamentales y a la especulación cambiaria. Grandes movimientos especulativos bursátiles, que desembocaron en importantes crisis financieras, estuvieron presentes en esta etapa. En este sentido, los mercados de capitales no implicaron una alternativa generalizada para el financiamiento productivo.

La especulación inmobiliaria fue otro de los rasgos del período que, sumada a las fluctuaciones cambiarias ante las vicisitudes del comercio exterior y a la ya mencionada especulación en las bolsas, dieron lugar a sistemas financieros todavía precarios e inestables.⁴⁶ La excesiva dependencia de la afluencia del oro del exterior, como pilar del orden monetario, generó en algunos casos la toma de deuda externa y situaciones de crisis cambiarias, financieras y monetarias que incluyeron importantes

⁴⁴ *Ibíd.*, 1998.

⁴⁵ En este campo, la historiografía económica latinoamericana no ha avanzado mucho y la literatura no es abundante. Sin embargo, algunos trabajos interesantes merecen mencionarse. Para el nacimiento de los mercados de capitales en Brasil y México ver, Levy, María Bárbara; *Historia da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro*; Río de Janeiro; 1977 y Marichal, Carlos; "Obstáculos al desarrollo de los mercados de capital en el México del siglo XIX", en Stephen Haber (comp.); *Cómo se rezagó la América latina. Ensayos sobre las historias económicas de Brasil y México, 1800-1914*; Fondo de Cultura Económica; México, 1999. Para una comparación entre esos dos casos se puede ver Haber, Stephen; "Los mercados financieros..." op. cit.

⁴⁶ CEPAL, "El desarrollo reciente..." op. cit.



quebrantos en el sector bancario.⁴⁷ Ante tales circunstancias, la industria naciente no se benefició en esta etapa de la transferencia de excedentes desde los sectores exportadores. Si bien algunas ramas manufactureras tuvieron cierto avance ante la diversificación de la demanda urbana de bienes y servicios y las posibilidades que en contextos de crisis externa brindaba la reducción de importaciones, solo algunos pocos empresarios en determinadas ramas productivas tenían la posibilidad de acceder a fuentes de financiamiento impersonales.⁴⁸

Los superávit generados a partir del comercio exterior se destinaban a financiar a otras unidades del mismo sector, infraestructura básica e inversión urbana. Por lo tanto, las actividades manufactureras, en términos generales, se autofinanciaron, aprovechando los momentos en que el balance de pagos favorecía el desarrollo de la producción nacional. Lo cierto es que no existieron en este período mecanismos e instituciones para la movilización del capital necesario para el financiamiento de la industria a gran escala.

La Primera Guerra Mundial alteró las condiciones del comercio mundial y el orden monetario que había estado vigente hasta entonces. Al igual que en el resto del mundo, durante la década del veinte, los países latinoamericanos buscaron estabilizar sus monedas y tipos de cambio. La estabilidad fue apuntalada por reformas financieras, la creación de instituciones bancarias y la sanción de regulaciones sobre el sistema financiero.

La creación de bancos centrales en algunos países de la región fue resultado, en parte, de este proceso.⁴⁹ En todos los países de América Latina se eliminó la posibilidad que tenían hasta entonces los bancos comerciales de emitir su propia moneda y se concedió el monopolio de emisión de billetes a una entidad (el Banco Central, en los países que este ya había sido creado).⁵⁰

⁴⁷ Quizás la más importante de estas crisis fue la ocurrida en Argentina en 1890, que casi llevó a la quiebra a la inglesa casa Baring. Al respecto puede verse Ford, Alec; "Argentina and the Baring crisis of 1890"; *Oxford Economic Papers*; vol. 8, nro. 2; 1956.

⁴⁸ Haber, Stephen; "Los mercados financieros..." op. cit.

⁴⁹ En Díaz Fuentes, Daniel y Marichal, Carlos (2001) pueden verse las razones políticas y de coyuntura que han conducido a la creación de bancos centrales latinoamericanos en la década del veinte. Los bancos centrales de México y Chile fueron creados el mismo año, en 1925. En Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, también se crearon bancos centrales en la década del veinte. El Banco Central argentino se fundó una década más tarde, en 1935. La experiencia de Brasil difiere en este aspecto de los otros tres casos: el Banco Central se creó recién en 1964, aunque desde 1945 las funciones de banca central las realizaba la Superintendencia de Moneda y Crédito. Díaz Fuentes, Daniel y Marichal, Carlos; "The Emergence of Central Banks in Latin America: Are Evolutionary Models Applicable?" en (eds) Carl-L. Holtfreirich, Jaime Reis y Gianni Toniolo; *The Emergence of Modern Central Banking*; Ashgate; Adershot-Brookfield; Singapore-Sydney; 2001.

⁵⁰ Bulmer-Thomas, Víctor; *La historia económica...* op.cit.



Estas reformas estaban vinculadas a la búsqueda de mantener la estabilidad de las monedas por parte de los estados y a la búsqueda de imponer límites a la posibilidad de financiar déficits presupuestarios del sector público con emisión de moneda. Si bien se trataba de reformas financieras ortodoxas, que se sumaban a la inhibición de las políticas monetaria y fiscal para actuar contracíclicamente, comenzaron a funcionar en esos años algunas instituciones diseñadas para apoyar financieramente a sectores específicos. Este proceso de cambio y de surgimiento de nuevas instituciones, se acentuó en la década del treinta.

Como es sabido, en el período que se extiende desde la Gran Depresión hasta la Segunda Guerra Mundial, la alteración en el comercio internacional y el cambio en la estructura de precios relativos incrementaron la rentabilidad de las actividades industriales, protegidas de la competencia externa.

Ante tales circunstancias, el crecimiento de la industria planteaba un problema importante. El sistema bancario existente en estos países estaba estructurado en torno a los negocios de importación y exportación. Los bancos comerciales solo prestaban a la industria a corto plazo, en general, a partir del descuento de letras. Mientras las altas rentabilidades las proveía el comercio exterior, el financiamiento estaba disponible para exportadores e importaciones, y solo marginalmente para actividades manufactureras.

La necesidad de realizar inversiones a largo plazo por parte de la industria generaba un nivel de riesgo que el sector bancario (sin instituciones específicas que pudieran atender esos requerimientos) no estaba dispuesto a correr. Dadas las estructuras financieras tradicionales, no se encontraban fondos para invertirse en proyectos de inversión viables fuera del comercio y la agricultura. Los mercados financieros se presentaban, de esta manera, como incompletos, incapaces de brindar financiamiento a los proyectos necesarios desde el punto de vista del desarrollo industrial. Las nuevas condiciones reclamaban un cambio en la estructura financiera, en la que el sector industrial, que adquiría cada vez más dinamismo, pudiera acceder al financiamiento necesario para sus inversiones.

Así, la creación de mecanismos e instituciones para la movilización del capital necesario para el financiamiento a largo plazo de la industria a gran escala se erigía como un problema ante el escaso desarrollo de los mercados de capitales, por un lado, y la ausencia de entidades bancarias con el tamaño y el *expertise* necesario para llevar adelante dicha tarea, por el otro.



En la década del treinta esta cuestión podía percibirse, aunque la política industrial no era, todavía, el eje central de la estrategia económica de los gobiernos de la región. Aún así, la estructura financiera comenzó, efectivamente a modificarse. Producto de las convulsiones en la economía mundial, se produjo la interrupción en la entrada de capitales, al tiempo que las políticas gubernamentales buscaron impedir la fuga de los mismos. Las filiales de empresas extranjeras que se habían instalado en el sector de bienes de consumo, se vieron obligadas, en muchos casos, a participar en la acumulación interna de capital, a partir de impuestos y la reinversión de utilidades.

En este marco, se fueron creando instituciones y herramientas para la regulación monetaria y del crédito, y de la economía en general.⁵¹ Se trataba de formas de intervención que no existían durante los esquemas agroexportadores y que se fueron desarrollando en algunos países en la década del veinte y más extendidamente en la década del treinta. En los años posteriores a la Gran Depresión, comenzó a vislumbrarse el surgimiento de un sistema bancario bajo la órbita del sector público, que incluía el establecimiento de entidades financieras para atender las necesidades de financiamiento a largo plazo de sectores específicos, como la agricultura, la industria o la construcción.

A pesar de estos esfuerzos, el autofinanciamiento siguió siendo la principal fuente de las inversiones del sector industrial. A sistemas bancarios basados en la banca comercial, se sumaban mercados de valores que habían perdido mucho de su dinamismo anterior, ya que el freno en el andar de la economía y en los negocios de exportación e importación implicó que se redujeran las posibilidades de obtener ganancias en esos ámbitos. Aún así, la conformación de instituciones públicas para atender necesidades específicas de algunos sectores productivos fue una expresión de ese proceso. No es casualidad que los primeros bancos de desarrollo hayan surgido en esa década.

Entre los sectores de la economía, la industria es quizás el sector más sensible a la insuficiencia de fondos para el financiamiento de capital, dada su alta densidad de inversión y la necesidad de grandes sumas para la operación eficaz y completa de sus unidades de producción. El resultado de un proceso de desarrollo que implica el aumento del tamaño del sector industrial y comercial es, por tanto, el aumento en las operaciones del sistema bancario. El mayor uso de los recursos financieros y el fortalecimiento de una base industrial más diversificada crea la demanda de servicios financieros especiales, lo que plantea la necesidad de un tipo más especializado de intermediarios financieros,

⁵¹ Rodríguez, Octavio; *El estructuralismo latinoamericano*; Siglo XXI-Cepal; México; 2006.



sobre todo destinados a operar a mediano y largo plazo. En la década del cuarenta, el proceso de industrialización tenía grandes necesidades financieras que debían atenderse principalmente con recursos internos. Ante tales circunstancias, diversos interrogantes se abrían en cuanto a las posibilidades de seguir avanzando en el proceso de industrialización a partir de la estructura financiera preexistente. El problema central que se planteaba era la necesidad de llevar adelante grandes proyectos de infraestructura y ciertas inversiones prioritarias para el desarrollo en sectores básicos, en ausencia de fondos y mecanismos disponibles para el financiamiento a largo plazo y la carencia del capital humano y empresario para emprender dichos proyectos.⁵² Además, el aparato productivo industrial requería de una modernización y ampliación de la escala, para lo cual era necesaria una importante capitalización. En ese marco, tanto la estructura productiva como la capacidad de financiamiento interno imponían un límite para el desarrollo de la industria.

Esa limitación era notoria ante una estructura bancaria basada en entidades comerciales y la escasa profundidad de los mercados de capitales, que se mantuvo inalterable durante la ISI en la región latinoamericana.⁵³ Aún en el caso argentino, que en la década del cuarenta, el mercado bursátil tuvo cierto dinamismo, este se estancó y tuvo escaso protagonismo a partir de la década del cincuenta. El mercado de acciones implica una forma de préstamos sin plazo determinado (presuntamente el de la vida de la empresa) donde los empresarios puedan recurrir en busca de capitales. En ausencia de un mercado con esas características es que cobraba especial importancia la política oficial y la búsqueda de avanzar en desarrollos institucionales que pudiera satisfacer las necesidades financieras de la industria.⁵⁴

6. La Trayectoria de los Bancos de Desarrollo en América latina

6.1 Aspectos Generales

⁵² CEPAL, "El desarrollo reciente..." op.cit.

⁵³ Basch, Antonin y Kybal, Milic; *Análisis de Mercados Latinoamericanos de Capitales*; Banco Interamericano de Desarrollo – Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos; México D.F; 1969.

⁵⁴ La falta de desarrollo de los mercados de valores tuvo varias causas, tanto desde el lado de la oferta como de la demanda. Así, las empresas se mostraron en muchas ocasiones renuentes a recurrir a este tipo de financiamiento, prefiriendo la reinversión de utilidades o el crédito bancario, especialmente, dadas las tasa de interés beneficiosas que se obtenían, mientras que los inversores optaban por otro tipo de colocaciones para sus ahorros. Basch, Antonin y Kybal, Milic; *Análisis de Mercados...* op cit. y CEPAL; "El desarrollo industrial de América Latina"; *Boletín Económico de América Latina*, Vol. 14, No 2; 1969; pp. 75-152.



Los primeros bancos de desarrollo surgieron en la década del treinta, aunque su rol de fomento industrial sería definido más adelante. Es el caso de México, donde la fundación de Nacional Financiera (NAFIN) se produjo en 1934, pero fue en 1941 cuando inició una verdadera tarea de financiamiento en el marco del proceso de industrialización. En Perú, el Banco Industrial se creó en 1936 pero sus operaciones fueron muy reducidas hasta 1957 por falta de fondos. Otro caso de creación temprana de este tipo de instituciones se dio en Chile, donde en 1939 quedó constituida la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO).

Fue a partir de la década de 1940 que el sector público, que comenzó a jugar un rol activo promoviendo los procesos de industrialización, avanzó en la búsqueda de generar mecanismos para el financiamiento a largo plazo necesario para la industria.

En esa década la intermediación financiera pública orientada al desarrollo, cobró vigor a partir de la creación de nuevas instituciones (como en los casos de Argentina, Colombia y Venezuela) o de la redefinición de las funciones de entidades ya existentes (como en los casos de México y Perú). En todos los casos, estas entidades quedaron constituidas como bancos de fomento industrial o de desarrollo.

El objetivo buscado con la construcción de estas instituciones era generar puentes entre ahorro e inversión en la economía real, proveyendo capital a largo plazo para emprendimientos industriales. Se trataba de crear y consolidar instituciones crediticias que permitieran impulsar sostenidamente las tasas de expansión económica general o de algunas áreas especialmente seleccionadas, de acuerdo a las estrategias definidas y las deficiencias sectoriales y productivas existentes.

Sus funciones debían ser más amplias y más comprometidas con el desarrollo económico que las de los bancos comerciales, tanto en la orientación y promoción de inversiones públicas y privadas, como en la canalización del financiamiento interno y externo para nuevas actividades. De esta manera, la fundación de estas entidades estuvo asociada a la búsqueda de estructurar sistemas financieros con rasgos “desarrollistas”, con instituciones financieras capaces de satisfacer las necesidades de la industria.

Durante la segunda posguerra, este tipo de instituciones resultaron fundamentales en muchos países, ya que le brindaron al Estado herramientas para suplir deficiencias de los mercados de capitales privados en el financiamiento de proyectos que eran cruciales para el desarrollo pero que no



necesariamente resultaban rentables en el corto o aún mediando plazo. A su vez, muchas de estas instituciones resultaron importantes para el financiamiento de obras de infraestructura, energía, comunicaciones, etc. que permitieron elevar la productividad de la economía en el mediano y largo plazo.

Las fuentes de fondos de estas instituciones provenían inicialmente de contribuciones del gobierno, préstamos y redescuentos de los Bancos Centrales, de la venta de valores al público y, raramente, de depósitos del público. La forma de actuación fue, en general, a través de créditos a mediano y largo plazo destinados al sector industrial, la agricultura y obras de infraestructura, y la participación directa en el capital de diversas empresas. También, en algunos casos, podían otorgar créditos a corto plazo a sus deudores de largo plazo.

Con el avance de la industrialización sustitutiva de importaciones, las necesidades financieras aumentaron sustancialmente. La ISI en su etapa difícil implicaba el desarrollo de ramas con una mayor densidad de capital. A su vez, los sectores exportadores no siempre estaban en condiciones de generar las divisas suficientes para las importaciones necesarias, expresándose esta situación en recurrentes crisis de balance de pagos. La entrada de capital extranjero fue uno de los resultados de dicho proceso y los bancos de desarrollo se erigieron, en muchos casos, como mecanismos para la canalización de esos recursos hacia los sectores industriales.⁵⁵

En algunos países de la región, estas instituciones desempeñaron un papel empresario activo, en el desarrollo de actividades que eran consideradas clave, pero para las que no se encontraban las fuerzas privadas necesarias para llevarlas adelante. En este sentido, algunos bancos de desarrollo actuaron como “empresarios de último recurso”. De esta forma, a través de estas instituciones, los Estados actuaron, en términos de Gerschenkron, sustituyendo factores ausentes y considerados necesarios para el desarrollo.

El grado de importancia de estas instituciones fue variable en cada país, pero en los casos su creación respondió a la necesidad de generar mecanismos de financiamiento para las actividades industriales. Ante estructuras financieras que no se adecuaban por sí solas a las necesidades del proceso

⁵⁵ CEPAL, “El desarrollo industrial de América Latina”; *Boletín Económico de América Latina*, Vol. 14, No 2; 1969; pp. 75-152.



de desarrollo, la intervención del Estado en la intermediación financiera se presentaba como necesaria y los bancos de desarrollo fueron una expresión de esa necesidad.

A partir de la década del 1980, la crisis de la deuda en la región implicó la interrupción de los procesos de industrialización, en la transición hacia la aplicación de las políticas neoliberales en la década de los años noventa. El nuevo contexto generó fuertes críticas a la intervención del Estado en la economía y, más aún, a la propiedad estatal de empresas y bancos. Así, los bancos de desarrollo debieron redefinir sus funciones perdiendo gran parte del peso que habían tenido durante la ISI.

6.2 Las experiencias más importantes

Los casos de Argentina, Brasil y México son los más relevantes para el análisis ya que, además de concentrar en el período más del 60% del PIB de la región, son los países donde más avanzó el proceso de industrialización vía sustitución de importaciones en la segunda posguerra. Estos tres países presentan experiencias disímiles en materia de banca de desarrollo, aunque con algunos puntos de contacto.

La experiencia mexicana fue quizás la más importante de la región durante la industrialización vía sustitución de importaciones. Creada en 1934, Nacional Financiera mantuvo, a lo largo del período 1940-1980, el objetivo general de contribuir al financiamiento de la industria y el desarrollo. Su actuación para la movilización de fondos vinculados a grandes proyectos de la industria básica y su actividad de promoción, resultó crucial para la continuidad del proceso de industrialización en las décadas del cuarenta y cincuenta.⁵⁶ Es indudable la importancia que adquirió NAFIN durante los años de la industrialización mexicana. Se trató de la principal institución financiera del país detrás del banco central mexicano, el Banco de México, y se alzó como un instrumento central de la política económica de ese país. En la década del cuarenta la institución desarrolló un rol empresario activo, llevando adelante grandes proyectos productivos.⁵⁷

⁵⁶ López, Pablo J.; "Los bancos de desarrollo en América latina: la experiencia de Nacional Financiera durante la industrialización vía sustitución de importaciones mexicana (1940-1970)"; AEHE; Documento de Trabajo, Nro. 0904; 2009. Ramírez, Miguel; *Development Banking in Mexico. The case of the Nacional Financiera, S.A.*; Praeger Publishers; New York; USA; 1986.

⁵⁷ Blair, Calvin; "Nacional Financiera: Entrepreneurship in a Mixed Economy", en Raymond Vernon (dir) *Public Policy and Private Enterprise in Mexico*; Cambridge Mass, The Centre for International Affairs, Harvard University Press; 1964; pp. 191-240. Basch, Antonin y Kybal, Milic; *Análisis de Mercados...* op. cit.



En las décadas siguientes esa modalidad fue perdiendo peso a favor de una política de canalización de recursos a través de créditos y buscando fomentar al sector privado más que montando empresas con participación pública. En la década del setenta el rol empresario fue retomado en el marco de una ampliación de la órbita estatal en la propiedad de empresas. El crecimiento constante en cuanto a los recursos que canalizó a la economía lo convirtieron en el banco de desarrollo más grande de América Latina.

Sin embargo, y a pesar del inapelable avance de la industria mexicana, la ausencia de una estrategia que permitiera combatir la creciente necesidad de importaciones y el atraso de la industria mexicana, se reflejó en las políticas del banco, que se encontró inmerso en una estrategia económica que, desde mediados de la década del cincuenta, priorizó la estabilidad monetaria y cambiaria, mientras se acumulaban los déficit fiscal y de cuenta corriente. Como contrapartida, crecía el papel de los fondos provenientes del exterior en el financiamiento de la economía y en los recursos movilizados por NAFIN, dinámica que se volvió explosiva hacia finales de la década del setenta.⁵⁸

Después de 1982, la institución cumplió un rol importante en el conflicto de la deuda externa, en su papel de representante de México ante los acreedores internacionales. Por lo demás, la importancia del banco fue declinante. En el marco de un paulatino retiro del Estado de las actividades productivas, Nacional Financiera se desprendió de sus empresas industriales, eliminándose por completo su papel como promotor de la industria.

La experiencia de Brasil en materia de banca de desarrollo comenzó tardíamente en términos comparativos. El Banco de Desenvolvimento Econômico (BNDE) quedó constituido en 1952.⁵⁹ Su creación respondía a la necesidad de financiar un programa de inversiones masivas para evitar cuellos de botella en infraestructura que frenarían el ritmo de crecimiento económico.⁶⁰

Fue a partir del Plan de Metas, del gobierno de Kubitschek (1956-61), que el BNDE vio

⁵⁸ López, Pablo J., "Los bancos de desarrollo..." op. cit.

⁵⁹ En portugués, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. En 1982 se le dio al banco un rol en el financiamiento de programas sociales que hasta entonces no había tenido. A partir de esas nuevas funciones la institución pasó a llamarse Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

⁶⁰ Se trataba de los resultados de la CMBEU, Comisión Mixta de Brasil y Estados Unidos, que, a partir del estudio de la economía brasileña, estableció las inversiones que debían realizarse para la superación de importantes cuellos de botella. Araujo, Victor Leonardo; *Revisitando O Desenvolvimentismo Brasileiro: O Bnde E O Financiamento De Longo Prazo – 1952/1964*; Tesis de doctorado, Faculdade de Economia, Universidade Federal Fluminense; 2007. Baer, Werner y Annibal V. Villela; "The Changing Nature of Development Banking in Brazil"; *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*; Vol. 22, No. 4, Número Especial: Public Enterprise in Latin America; Noviembre;1980; pp. 423-440.



incrementada su participación en la economía brasileña, no solo como proveedor de crédito interno, sino también como organismo oficial de planificación, a partir de la creación de un consejo de desarrollo que delegó al banco las funciones de planificación. Además de ser uno de los responsables en la elaboración de Plan, el BNDE fue el encargado de coordinar las inversiones realizadas por el sector público. En términos de la dirección del financiamiento del banco, se registró un extraordinario crecimiento de la participación del sector siderúrgico, mientras el sector infraestructura siguió recibiendo importantes fondos, aunque su participación relativa se redujo.

Entre 1964 y 1973 ganaron peso las industrias de transformación en el financiamiento volcado por el banco. Este proceso de daba en ausencia de una política industrial con prioridades sectoriales que, por ende, implicó una mayor diversificación de sus financiamientos. A su vez, el sector privado comenzó a tener más peso en la recepción de fondos del banco.

El BNDE volvió a cobrar el protagonismo que había tenido durante el gobierno de Kubitschek, a partir de 1974 con el II Plan Nacional de Desarrollo (II PND). El banco adquirió nuevamente un papel fundamental en el financiamiento del desarrollo, en el marco de una estrategia basada en la implementación de una política industrial que priorizó el financiamiento para los sectores industriales productores de insumos básicos y bienes de capital. Por otra parte se terminó de consolidar la tendencia de dirigir el financiamiento al sector privado. En la segunda mitad de la década del setenta, el banco era la principal fuente de financiamiento externo para el sector privado doméstico.

Así, la transformación más notoria del BNDE en las tres décadas siguientes a su creación fue su pasaje de agente de financiamiento de inversiones del sector público a principal fuente externa de financiamiento del sector privado.⁶¹ Además, en la década del setenta, cobraron mayor importancia en las fuentes de recursos del banco, los fondos provenientes del exterior, participando el banco en el endeudamiento externo de la economía brasileña en general.⁶²

Esta trayectoria es similar a la de Nacional Financiera en México que, en la década del cuarenta, su papel más importante fue financiar proyectos de inversión pública, mientras que desde principios de la década siguiente sus recursos se dirigieron principalmente a financiar al sector privado.

⁶¹ Baer, Werner y Annibal V. Villela; "The Changing Nature ..." op cit.

⁶² Prochnik, Marta; "Fontes de recursos do BNDES"; *Revista do BNDES*, V. 2, n. 4, diciembre; Rio de Janeiro; 1995; pp. 143-180



Entre 1980 y 1983 el BNDE continuó con el financiamiento para la finalización de los proyectos del II PND, aunque en el marco de una economía que entraba en crisis y que comenzaba a priorizar el ajuste y la contención de la inflación, por sobre el crecimiento. Luego de los primeros años de crisis, se inició un período de indefinición en cuanto al papel del banco como institución financiera de desarrollo que se extendería a lo largo de la década del ochenta, al desaparecer la definición de una política industrial.⁶³ Así, desde su creación hasta 1983, aunque en ciertos períodos su rol perdió algo de importancia, el banco se erigió como una pieza clave de la estrategia de desarrollo basada en la industrialización vía sustitución de importaciones. Para desempeñar ese papel, el BNDE utilizó tanto la movilización de recursos internos, como la canalización de fondos provenientes del exterior, para destinarlos a los sectores indicados como prioritarios para el proceso de industrialización.⁶⁴

Un aspecto interesante en la trayectoria de NAFIN y el BNDE desde mediados de la década del cincuenta, es la manera en que se expresaron las ideas desarrollistas, que tuvieron un peso importante en la definición de las políticas económicas en la región por esos años. La ponderación que ese esquema hizo de la necesidad de recurrir al capital extranjero para profundizar la industrialización sustitutiva, se expresó de alguna forma en estos bancos. Para Nacional Financiera, que desde su constitución debía canalizar los créditos provenientes del exterior, los recursos foráneos se convirtieron en la principal fuente de fondos. En el caso de Brasil, desde su creación, se observa que el BNDE aparece ligado a fuentes de fondos provenientes del exterior, aunque en la práctica los recursos foráneos tuvieron un peso menor que en NAFIN. A su vez, desde sus primeros años, el Banco adquirió un claro perfil desarrollista ligado al fomento de la industria e incluso al desarrollo de técnicas de planificación.⁶⁵

La estabilidad en las líneas de acción de Nacional Financiera a lo largo de todos estos años fue un reflejo de la continuidad política que existió en México durante las décadas del cincuenta, sesenta y setenta. A su vez, los cambios que se observan en el papel de la institución y sus modalidades de actuación fueron graduales. En Brasil, el banco osciló entre un papel protagónico y uno subsidiario según la orientación de los distintos gobiernos, algunos más comprometidos con el desarrollo y otros

⁶³ Currarello, Claudia R. B.; *A atuação do sistema BNDES como instituição financeira de fomento no período 1952/1996*; Tesis de Maestría; Unicamp; Campinas; 1998.

⁶⁴ Araujo, Víctor de; Moraes Da Costa, Gloria; Pereira De Melo, Hildete y Caputo, Ana; "La experiencia brasileña con bancos de desarrollo: el caso del BNDE"; en Marcelo Rougier (comp) *La Banca de Desarrollo en América Latina*; Fondo de Cultura Económica; Buenos Aires; 2011.

⁶⁵ Para ello fueron importantes iniciativas como el acuerdo firmado con la CEPAL en 1953, impulsado por Prebisch y Furtado, que permitió avanzar en el conocimiento y aplicación de técnicas de planificación a partir de diversas actividades conjuntas entre ambas instituciones. Ver Willis, Eliza J.; "Explaining Bureaucratic Independence in Brazil: The Experience of the National Economic Development Bank"; *Journal of Latin American Studies*; Vol. 27, No. 3 (Octubre); 1995; pp. 625-661.



partidarios de políticas de ajuste. Aún así, el BNDE conservó en toda la etapa una orientación ligada al desarrollo y a la industria, en el marco de un proceso de industrialización que avanzaba decididamente.

El caso de Argentina, es mucho menos alentador. El Banco de Crédito Industrial argentino, contrariamente a las intenciones con que fue creado y proclamadas en sus estatutos, adquirió prontamente un perfil “comercial”, donde predominaron los créditos de corto plazo para financiar operaciones ordinarias como la compra de materias primas o el pago de sueldos.⁶⁶

Si bien en los años cincuenta el acceso a recursos del exterior le permitieron realizar apoyos importantes al sector industrial, fue a fines de la década siguiente, con su transformación en Banco Nacional de Desarrollo que la institución adquirió un perfil más proclive a impulsar y promover grandes emprendimientos industriales. No obstante, la inestabilidad política existente en el país se reflejó en las continuas redefiniciones en cuanto a la orientación de la institución.⁶⁷

El constante recambio de las autoridades y funcionarios, a su vez, constituyó una limitación importante para el desarrollo de cierta autonomía respecto del poder político y de otros organismos estatales y del empresariado, que afectó en definitiva el buen desempeño institucional. Luego de 1976, en el marco de una política de desindustrialización encarada por la última dictadura militar el papel del Banco Nacional de Desarrollo como promotor se iría desdibujando de manera acelerada hasta su liquidación final a comienzos de la década de 1990, con grandes costos para el Estado, dentro de un fuerte proceso de deslegitimación de su accionar y de la propia intervención estatal.

Otros casos que pueden mencionarse deben matizarse a partir del diferente contexto en el que se desarrollaron. En Chile, Colombia, Perú y Venezuela, existieron experiencias de bancos de desarrollo, aunque en economías en las que, si bien se avanzó en el proceso de industrialización, el sector industrial no alcanzó el peso que tuvo en los casos anteriores.

La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile tuvo un rol fundamental a la hora de impulsar algunas empresas estatales en el área de electricidad, petróleo, acero o azúcar. En este sentido, a través de la CORFO el Estado controló una porción importante de las inversiones del país en maquinarias y equipos, más de un 30% en algunos períodos y más de una cuarta parte de las inversiones públicas. No obstante el “Sistema CORFO”, identificado con la sustitución de importaciones

⁶⁶ Rougier, Marcelo (comp.); *La Banca de Desarrollo en América Latina*; Fondo de Cultura Económica; Buenos Aires, 2011.

⁶⁷ Rougier, Marcelo; *Industria, finanzas e instituciones. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo*; Bernal; UNQui; 2004.



y la intervención del Estado en la economía, sería fuertemente criticado a partir de los años sesenta y con el triunfo de gobierno de Allende en 1970; luego del golpe militar en 1973, la institución ya no recuperaría el lugar que había adquirido en la economía chilena en las décadas anteriores.⁶⁸

El Instituto de Fomento Industrial (IFI) de Colombia fue creado a principios de la década del cuarenta con el objetivo de financiar nuevas industrias, principalmente a través de la adquisición de acciones.⁶⁹ Sin embargo, su contribución real parece haber sido mucho menos importante de lo que la literatura sobre el tema ha sugerido. Los modestos aportes financieros del IFI a sus empresas industriales, el principal mecanismo del Instituto para promover la industria, respaldan la hipótesis de que el Instituto no fue un instrumento de creciente importancia para la industrialización, básicamente por la fragilidad financiera de la institución que la subordinó a decisiones superiores del gobierno.⁷⁰

Como expresión del escaso éxito del Instituto de Fomento Industrial para la economía colombiana, en 1963 el gobierno decidió reorganizar a la institución y convertirla en una corporación financiera de fomento, similar a las corporaciones financieras privadas que habían empezado a desarrollarse desde finales de la década del cincuenta.⁷¹

El Banco Industrial de Perú fue creado en 1936, aunque sus operaciones fueron muy escasas hasta 1957. A partir de ese año el banco central le incrementó apreciablemente sus líneas de créditos y sus operaciones crecieron considerablemente. Como principal objetivo, se había fijado que la institución ayudaría a financiar a la industria de todo el país. Desde fines de la década del cincuenta la institución cumplió ese rol a partir de la concesión de préstamos y de la inversión directa en acciones.

En 1946 se creó la Corporación Venezolana de Fomento, que en los años siguientes se convirtió en el principal instrumento estatal para promover el desarrollo industrial de aquel país. Además de la promoción de empresas con el objetivo de diversificar la actividad económica, esta institución tenía por objetivo brindar apoyo técnico a organismos públicos y compañías privadas.

⁶⁸ Mamalakis, Markos; "Veinticinco años de la Corporación de Fomento de la Producción", en Héctor Assael y otros, *Ensayos sobre planificación*; Universidad de Chile, Instituto de Economía y Planificación; Santiago de Chile; 1967.

⁶⁹ Basch, Antonin ; *El mercado de capitales en Colombia*; Banco Interamericano de Desarrollo – Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos; México D.F; 1968.

⁷⁰ Brando, Carlos; "The Political Economy of Industrial Promotion: the Colombian Institute for Industrial Development, 1940-64", artículo presentado en la International Society for New Institutional Economics (ISNIE), 18-20 de junio; Berkeley, 2009.

⁷¹ Basch, Antonin; *El mercado de capitales...* op. cit., 1968.



En sus primeros años, la institución otorgó financiamiento a largo plazo a todos los campos de la economía, mientras que hacia la década del sesenta limitó su radio de acción al sector industrial manufacturero.⁷² Además de otorgar préstamos a largo plazo y garantías, la institución brindaba financiamiento a partir de la adquisición de acciones. En las décadas de los años cincuenta y sesenta, la entidad tuvo una participación importante en la economía venezolana y en su desarrollo industrial. Incluso, promediando la década de 1960, su tamaño medido a partir del valor de los activos superaba al BNDE de Brasil.⁷³ A partir de los años ochenta, y ante los problemas que generaba la deuda externa, la Corporación perdió importancia para luego desaparecer.

El siguiente cuadro permite comparar ciertos rubros de algunos bancos de desarrollo seleccionados para el año 1965; esto es, en pleno proceso de industrialización por sustitución de importaciones.

Cuadro I

Principales renglones de balance de instituciones oficiales de desarrollo de países latinoamericanos seleccionados, 1965

(Equivalente en millones de dólares)

	Banco Industrial (Argentina)	BNDE (Brasil)	Nacional Financiera (México)	Corporación Venezolana de Fomento	Banco Industrial (Perú)
Activos Totales (% del PIB)*	362,8 (0,013)	394,1 (0,018)	1171,8 (0,05)	470,9 (0,049)	98,5 (0,019)
<i>Préstamos y descuentos</i>	155	227	897,6	357,8	75,8
<i>Inversiones en valores</i>	51,5	122,2	221,6		0,9
Fuentes principales de Fondos					
<i>Depósitos de ahorro y a plazos</i>		121,1			
<i>Bonos en circulación</i>			457		
<i>Créditos del Exterior</i>		49,2	612,2		25,5
<i>Créditos del banco central</i>					22,7
<i>Capital y Reservas</i>	119,4	94,6	130,8	446,4	26,7
<i>Otras</i>	131,2	101,1			

Fuente: Basch, Antonin y Milic Kybal; *Análisis de Mercados Latinoamericanos de Capitales*; Banco Interamericano de Desarrollo – Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos; México D.F.; 1969; pp. 52-53.

* Elaboración propia en base a World Development Indicators database

⁷² Carrillo Batalla, Tomás E.; *Moneda, crédito y banca en Venezuela*, Banco Central de Venezuela, Colección Cuatricentenario de Caracas; Caracas; 1964.

⁷³ Basch, Antonin y Kybal, Milic; “Análisis de Mercados...” op. cit.



Como se desprende del cuadro, Nacional Financiera de México era en 1965 el banco de desarrollo más importante de la región. El monto de su activo superaba ampliamente el del resto de los bancos. En ese rubro, la Corporación Venezolana de Fomento superaba al Banco Industrial argentino y al BNDE brasileño, al igual que en el monto de préstamos.

También se puede apreciar en el cuadro, los distintos orígenes de los fondos que disponían las instituciones. Estas fuentes fueron variando en importancia a lo largo de la historia de estas instituciones pero la situación en 1965 es ilustrativa.

En Brasil, el BNDE financió una parte importante de sus operaciones con recursos captados por el Estado nacional, a partir de la recaudación de ciertos impuestos. También la institución estaba habilitada para recibir depósitos del público. En el caso de Venezuela, la totalidad de los recursos de la Corporación Venezolana de la Producción derivaban de asignaciones presupuestarias, provenientes en forma directa del Estado.

Nacional Financiera en México, desde la década del cincuenta obtenía una parte importante de sus recursos a partir de la colocación de títulos en el mercado. Además, en la composición de sus recursos fueron adquiriendo un peso creciente los créditos provenientes del exterior, que en 1965 eran la principal fuente de fondos. El Estado mexicano acudió desde el inicio de la 2GM al Expor-Import Bank (Eximbank) y, más tarde, al Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Gran parte de estos fondos, se canalizaban a través de Nacional Financiera y tenían el destino preestablecido y, en muchos casos, el objetivo era financiar obras o empresas ligadas a la infraestructura económica. Aunque en menor medida, también el BNDE canalizaba créditos provenientes del exterior. El Banco Industrial peruano obtenía, promediando la década del sesenta, una parte importante de sus recursos de préstamos foráneos.

Respecto de la CORFO en Chile, si bien no figura en el cuadro I, puede señalarse que, desde su conformación, obtenía sus recursos de fuentes tributarias y de créditos provenientes del exterior.

El somero repaso sobre estas experiencias deja en evidencia la variedad de bancos de desarrollo que existieron en la región, así como algunos puntos de contacto entre las distintas experiencias nacionales. El cuadro II presenta algunas características de las experiencias comentadas.



Cuadro II

Algunas características de los principales bancos de desarrollo

País	Institución	Año de Creación	Principal forma de otorgar financiamiento	Propiedad
Argentina	Banco de Crédito Industrial / Banco Nac de Desarrollo	1944	Préstamos/avales	Estatal
Brasil	Banco Nacional de Desenvolvimento Económico	1952	Préstamos / Suscripción de acciones / Avals*	Estatal
Chile	Corporación de Fomento a la Producción	1939	Préstamos / Suscripción de acciones	Estatal
Colombia	Instituto de Fomento Industrial	1940	Suscripción de acciones	Estatal
México	Nacional Financiera	1934	Préstamos / Suscripción de Acciones / Avals*	Mixta: mayoría estatal
Perú	Banco Industrial	1936	Préstamos	Mixta: mayoría estatal
Venezuela	Corporación Venezolana de Fomento	1946	Préstamos	Estatal

Fuente: Elaboración propia

*El financiamiento volcado por estas dos instituciones tomó distintas modalidades predominantes según los períodos.

En el caso de Nacional Financiera, inicialmente predominó el financiamiento a través de la suscripción de acciones. Entre 1950 y 1970, la forma dominante fue el otorgamiento de préstamos, y entre 1970 y 1982 se incrementó nuevamente la suscripción de acciones. En el caso del BNDE, inicialmente su legislación no le permitía financiar empresas a través de la suscripción de acciones. En 1956, el Consejo de Administración del banco aprobó la resolución para permitirle al BNDE otorgar financiamiento a través de acciones y desde entonces, esa modalidad fue utilizada intensa y crecientemente.

El surgimiento de la banca de desarrollo en estos países latinoamericanos respondió a la necesidad común de llenar el vacío existente en el financiamiento a largo plazo. Así, la estrategia de ISI, en el marco de una identificación del proceso de desarrollo con la industrialización, llevó a los estados a la creación de bancos de desarrollo que tuvieron por objetivo el apoyo a la industria en cada país. No obstante, los contextos macroeconómicos, el peso de los distintos actores sociales y la fuerte inestabilidad política constituyen factores claves que reclaman una parte importante de las razones que permiten explicar los distintos desempeños.

En su variedad y grado de intensidad, los países de la región tuvieron como principal objetivo la creación y consolidación de instituciones crediticias que permitieran impulsar sostenidamente las tasas



de expansión económica general o de algunas áreas especialmente seleccionadas, de acuerdo a las estrategias definidas y las deficiencias sectoriales y productivas existentes. El logro de este objetivo por parte de los bancos de desarrollo fue variable.

7. Reflexiones Finales

Nuestro interés en la historia comparada descansa en la creencia que de ella se pueden obtener criterios de análisis más generales que los que surgen de estudios de casos aislados. En el caso de la banca de desarrollo vinculada específicamente al sector industrial, las diversas experiencias que se llevaron adelante en la región presentan algunas características comunes, así como divergencias importantes que permiten (re)construir un mosaico de variantes posibles en materia de este tipo de entidades. A su vez, la suerte diversa que corrieron estas instituciones, en una misma región y contemporáneas en el tiempo, permite dar cuenta de realidades disímiles y matizar cualquier conclusión que pueda obtenerse al analizarse una experiencia nacional.

El objetivo de este trabajo fue poner en contraposición las experiencias nacionales para poder exhibir una historia común de los orígenes y trayectoria de la banca de desarrollo en la región, sin desatender las diferencias nacionales. Así, buscamos aportar a un entendimiento más rico y complejo de estas experiencias institucionales. Creemos que a partir de este abordaje se pueden extraer valiosas reflexiones que mejoren nuestra perspectiva sobre la actualidad.

El resultado de estas experiencias de banca de desarrollo fue muy disímil en los distintos países. Sin embargo, no cabe duda que sus orígenes respondieron en términos generales a las necesidades legítimas de una estrategia de desarrollo basada en la industria y motorizada por el Estado. Se trataba de llenar el vacío existente en el financiamiento a largo plazo, acorde a la estrategia de industrialización vía sustitución de importaciones que se buscaba impulsar.

El surgimiento y difusión de estas instituciones financieras de desarrollo estuvo vinculado a las deficiencias de las estructuras financieras tradicionales, ligadas a las actividades agroexportadoras, para cubrir las necesidades financieras de la industria. La falta de instituciones bancarias propicias para otorgar financiamiento a la industria y la deficiencia de los mercados de capitales locales eran los rasgos característicos en la región antes y durante la Segunda Guerra Mundial. Fueron en esos años que comenzaron a desarrollarse estas entidades estatales.



De esta forma, así como en la segunda mitad del siglo XIX en países como Alemania, Bélgica y Francia, se desarrollaron los bancos de inversión que acompañaron los procesos de industrialización cumpliendo un papel esencial, en América Latina se desarrollaron estas instituciones financieras de desarrollo, impulsadas por el Estado. Estas entidades buscaban generar una forma de canalización de los excedentes hacia proyectos vinculados a la industria y, en cierta medida, a eliminar cuellos de botellas en infraestructura que trababan el crecimiento.

La experiencia en algunos países de desarrollo tardío demuestra que es factible organizar una institución con capacidad de financiar determinados sectores industriales. El crecimiento económico requiere mantener la estabilidad macroeconómica y política; pero ello no es suficiente. El diseño institucional debe ser acorde con los objetivos del desarrollo, en la medida en que éstos sean planteados con claridad y se generen instituciones con la coherencia administrativa y la capacidad para impulsarlo.

El desarrollo industrial con criterio selectivo, y la conformación de instituciones para llevarlo adelante, puede provocar como resultado una captación de rentas y una gran ineficacia, pero también es posible que dicha intervención se lleve adelante en el marco de una base institucional estable y una burocracia eficaz. En este sentido, este artículo aporta elementos de juicio destacados para la comprensión del papel de las instituciones financieras en el desarrollo económico, pero también para la elaboración de instrumentos de política económica tendientes a fortalecer la industrialización, como pilar fundamental de un desarrollo económico inclusivo.

En una situación de persistencia de falta de acceso a los mercados de crédito y capitales de importantes sectores y de falta de financiamiento de largo y mediano plazo, no resuelto por las reformas financieras, la banca de desarrollo tiene un rol importante a jugar; por ejemplo y como mínimo, orientando de manera más homogénea el crédito e incorporando a aquellas empresas que debido a los altos costos de transacción que significan para los bancos su atención, quedan al margen del sistema financiero. Los bancos de desarrollo pueden, igualmente, proporcionar a las empresas que no acceden al capital extranjero una fuente más estable en la disponibilidad de financiamiento, así como facilitarles recursos a mediano y largo plazo.

Por otra parte, la banca de desarrollo puede desempeñar la función de elemento catalizador, actuando como instrumento de creación de mercados e instrumentos financieros orientados a una



clientela inicialmente propia, pero llamada a relacionarse luego con la banca comercial tradicional, la cual, a su vez, incorpora de este modo a su actividad a empresas que anteriormente no calificaban para acceder a sus servicios. Finalmente, como lo demuestra la experiencia reciente del BNDE, estas instituciones pueden ser una importante herramienta en el conjunto de políticas contracíclicas destinadas a enfrentar situaciones de crisis. De esta manera, ambas acciones (política contracíclica y banca de desarrollo), pueden complementarse contribuyendo al volumen de crédito posible de movilizar en un período relativamente corto.

La experiencia histórica, tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo, muestra que el mercado no conduce por sí mismo a un proceso inversor en pos de una estrategia de industrialización y desarrollo. Ante tales circunstancias, la justificación de la acción estatal en materia financiera se vincula a los objetivos de desarrollo. Así, la propiedad estatal de bancos de fomento industrial puede resultar importante en el marco de una estrategia de desarrollo basada en la diversificación productiva. La experiencia de América Latina en este campo es muy rica y su estudio a fondo resulta imprescindible para pensar en las posibilidades de desarrollo de la región. En este sentido, este trabajo pretende enriquecer el entendimiento de las potencialidades de la banca de desarrollo y abrir el camino a nuevas investigaciones.

Recibido: 19 de Agosto de 2011
Aprobado: 15 de octubre de 2011
Versión final: 19 de diciembre de 2011

