

LA BANCA DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

*Luces y sombras en la
industrialización de la región*

Compilación de
MARCELO ROUGIER

Victor Leonardo de Araujo – Carlos Brando
Ana Cláudia Caputo – Gloria Maria Moraes da Costa
Sergio Durán – Joaquín Fernandois– Pablo López
Hildete Pereira de Melo – Marcelo Rougier



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO - ARGENTINA - BRASIL - COLOMBIA - CHILE - ESPAÑA
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA - GUATEMALA - PERÚ - VENEZUELA

Primera edición, 2011

La banca de desarrollo en América Latina : Luces y sombras en la industrialización de la región / compilado por Marcelo Rougier. - 1a ed. - Buenos Aires : Fondo de Cultura Económica, 2011.

336 p. ; 21x14 cm. - (Economía)

ISBN 978-950-557-892-4

1. Economía. I. Rougier, Marcelo, comp.

CDD 330

Armado de tapa: Hernán Morfese

D.R. © 2011, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA DE ARGENTINA, S.A.
El Salvador 5665; 1414 Buenos Aires, Argentina
fondo@fce.com.ar / www.fce.com.ar
Carr. Picacho Ajusco 227; 14738 México D.F.

ISBN: 978-950-557-892-4

Comentarios y sugerencias: editorial@fce.com.ar

Fotocopiar libros está penado por la ley.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión o digital, en forma idéntica, extractada o modificada, en español o en cualquier otro idioma, sin autorización expresa de la editorial.

IMPRESO EN ARGENTINA - PRINTED IN ARGENTINA
Hecho el depósito que marca la ley 11.723

ÍNDICE

<i>Prólogo</i> , Carlos Marichal	9
<i>Introducción</i> , Pablo López y Marcelo Rougier	21
I. <i>La banca de desarrollo como palanca del crecimiento económico. Los problemas de la experiencia argentina</i> , Marcelo Rougier	55
II. <i>La experiencia brasileña con bancos de desarrollo: el caso del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil</i> , Victor Leonardo de Araujo, Ana Cláudia Caputo, Gloria Maria Moraes da Costa, e Hildete Pereira de Melo	111
III. <i>La Corporación de Fomento y Reconstrucción en Chile como el espíritu de la economía política de una época, 1939-1970</i> , Sergio Durán y Joaquín Fermandois	183
IV. <i>Economía política de la promoción industrial en Colombia: el Instituto de Fomento Industrial, 1940-1964</i> , Carlos Brando	227
V. <i>La experiencia mexicana con Banca de Fomento: Nacional Financiera entre 1940 y 1982</i> , Pablo López	275
<i>Los autores</i>	329

PRÓLOGO

Carlos Marichal

AUNQUE LA historia bancaria en América Latina se encuentra apenas en sus inicios, debe reconocerse que ya se están logrando avances importantes, como lo demuestra este libro de vanguardia que aborda la historia comparada de la experiencia de los bancos de desarrollo en la región. Es especialmente relevante que los ensayos que tiene el lector entre sus manos vinculan la historia bancaria con la historia industrial y las políticas de financiamiento del crecimiento económico a largo plazo. Como argumenta atinadamente Marcelo Rougier, el compilador y promotor de este volumen, en una temprana etapa de crecimiento económico moderno, existen en cualquier país numerosos obstáculos para la formación y el pleno desarrollo de los mercados financieros: “De ahí la importancia de las instituciones oficiales de desarrollo, bancos industriales o de fomento”.

En una región como América Latina, que se sitúa en un nivel medio de desarrollo económico y social, es esencial explorar los factores que explican los numerosos éxitos y fracasos en impulsar el crecimiento. Una sociedad que no crece se estanca y deja de ofrecer a sus habitantes oportunidades de mejorar sus niveles de vida. ¿Cuáles son los secretos de un proceso de expansión económica sostenido y cuáles las secuelas de la falta de crecimiento? Éstas son preguntas que un gran número de economistas e historiadores indagan, exploran y relatan para intentar descubrir principios valideros y aplicables para casi cualquier sociedad o economía.

El esfuerzo por diagnosticar las fuentes del crecimiento económico ya tiene una larga trayectoria en las investigaciones en

ciencias sociales, al igual que aquellas que exploran las causas del atraso relativo. Fue, en buena medida, con el nacimiento de la disciplina de la *economía del desarrollo* en los decenios de 1940 y 1950 que se comenzó a ahondar en esta gran problemática. Se propusieron entonces algunos de los grandes interrogantes e hipótesis que han guiado a los investigadores. Entre los pioneros, se debe señalar a figuras como Colin Clark, autor de *Las condiciones del progreso* (1940), que puede calificarse como el primer tratado de la economía del desarrollo, por no hablar de Jan Tinbergen, Gunnar Myrdal o Walter Lewis, destacados e influyentes investigadores e ideólogos de la misma generación.

Si bien, en un comienzo, la preocupación de los primeros economistas del desarrollo estuvo centrada en los temas de la reconstrucción de las economías de muchas naciones después de la Segunda Guerra Mundial, el análisis del atraso económico en la historia fue ganando cierto espacio. Alexander Gershenkron fue uno de los investigadores que planteó con mayor claridad grandes preguntas sobre los factores que explicaban –desde la óptica de la historia comparada– cómo un país alcanzaba a salir del atraso económico y lograba entrar en una senda de industrialización y modernización económicas. Eligió varios casos de estudio, entre los cuales podemos subrayar el contrapunto que ofrecía entre la Italia y la Rusia de fines del siglo XIX, época de la segunda revolución industrial. ¿Cómo lograron estas dos sociedades alcanzar –en este período– tasas de crecimiento similares a las de Alemania o Gran Bretaña? Gershenkron se preguntó cuáles eran las razones que podían explicar este fenómeno. Puso el énfasis en el aumento de las inversiones en industrias e infraestructura, pero cada caso requería una explicación diferente de sus modalidades. En el caso de la Italia finisecular, argumentó que la creación de grandes bancos de inversión en el norte del país –especialmente en Turín y Milán– fue uno de los factores clave para impulsar una serie de industrias: siderúrgica, metalmecánica, química y textil. Los nuevos bancos italianos seguían en parte el modelo alemán de bancos uni-

versales que establecieron estrechas relaciones con empresas industriales y, por tanto, operaban casi como “bancos de desarrollo” que suplían las deficiencias de los mercados de capitales formales. En el caso de Rusia, en cambio, fue más importante la inversión estatal que contribuyó de manera poderosa a la expansión de los ferrocarriles, la siderurgia y las industrias navales y de armamentos; aunque investigaciones más recientes también han resaltado la importancia de grandes inversiones directas extranjeras antes de la Primera Guerra Mundial en los sectores minero, petrolero y manufacturero. En el caso de la Rusia zarista, Gershenkron sugería que el Estado operaba como una gran agencia de desarrollo en determinados sectores estratégicos.

La idea de que el aumento de la tasa de inversión constituía el secreto del despegue económico fue llevado a su máxima expresión en la década de 1950 tanto entre los economistas de los países capitalistas como entre los planificadores de las naciones del llamado socialismo real. En realidad, se pensaba en un esquema muy sencillo de las etapas del crecimiento basado en la idea de que si un país alcanzaba, por ejemplo, una tasa de inversión anual equivalente al 10% del producto bruto interno, se consolidaría el despegue económico. Pero pronto se hizo manifiesto que esta simplificación no explicaba la complejidad del desarrollo en múltiples casos históricos. Era necesario ir más allá de este tipo de fórmulas elementales para plantear preguntas nuevas y más complejas acerca de la historia comparada del crecimiento económico.

De ahí que, de la década de 1960 en adelante, los investigadores, tanto economistas como historiadores, desplegaron un gran esfuerzo por afrontar un menú cada vez más amplio de interrogantes sobre la historia y la trayectoria del crecimiento económico en muchos países. Esto permitió la consolidación de los campos especializados de historia industrial, agraria, minera, del comercio, de la banca y las finanzas, así como de la historia de la tecnología, la distribución del ingreso, el transporte y las comunicaciones. Hoy en día, existen cen-

tenares de especialistas en las diferentes universidades del mundo que se abocan a estos temas, así como una serie de asociaciones y revistas especializadas por sector. Éste es también el caso en América Latina, donde ya existen varias asociaciones de historia económica y un creciente número de trabajos de tipo comparativo.

En el presente libro se aborda un tema poco trabajado anteriormente en la historia económica y empresarial latinoamericana: el estudio de la trayectoria de los bancos de desarrollo desde mediados del siglo xx hasta fechas recientes. Como señalan Marcelo Rougier y Pablo López en el ensayo introductorio, el objetivo de los trabajos reunidos consiste en identificar las estrategias de crédito a largo plazo, las instituciones clave, las herramientas aplicadas y los sectores beneficiados con el crédito de estos bancos de desarrollo en una buena parte de los principales países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Una atenta lectura a los ensayos demuestra que este colectivo de investigadores ha logrado presentar una enorme cantidad de información nueva y detallada no sólo sobre la historia de los bancos de desarrollo sino también sobre las políticas de desarrollo implementadas en cada país y su historia económica a lo largo de más de medio siglo. Pero antes de precisar por qué dichos ensayos constituyen aportaciones clave para nuestro conocimiento de la historia financiera y económica de la América Latina contemporánea, me parece de utilidad introducir algunos interrogantes generales con el objeto de sugerir la forma en que los estudios de casos presentados en las páginas que siguen nos remiten a grandes preguntas sobre la naturaleza del desarrollo en la región y a su relación con políticas económicas y con nuevos marcos institucionales y organizacionales de empresa.

Para comenzar, salta a la vista una primera gran pregunta de tipo histórico que consiste en saber: ¿por qué fue a fines de la década de 1930 y durante las de 1940 y 1950 que se crearon los bancos de desarrollo? Recordemos, como apuntan Rougier

y López en su introducción, que dos eventos mayúsculos fueron claves en la generación de condiciones favorables a esta innovación financiera y económica: la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial. Los historiadores económicos han descrito y explicado en numerosos trabajos cómo muchos países en desarrollo, cuyas economías habían estado orientadas fuertemente a las exportaciones agrícolas o de materias primas, minerales y petróleo, tendieron a abrazar un proceso de industrialización más rápido e intenso después de 1929. Las razones eran sencillas pero poderosas. La crisis mundial de 1929-1932 provocó un colapso de casi el 60% del valor del comercio internacional en escasos cuatro años, acompañado por una caída general de precios, especialmente de las materias primas. Ello fue causa y consecuencia del hecho de que los países industrializados ya no contaban con suficientes divisas para pagar por manufacturas importadas a los niveles alcanzados en los primeros decenios del siglo xx. Al reducirse abruptamente la capacidad de importar, la demanda interna no satisfecha en cada país tendía a generar condiciones favorables para impulsar la producción de bienes manufacturados (anteriormente importados) en fábricas domésticas. Este fenómeno de crecimiento hacia adentro, acompañado de proteccionismo, fue entonces extensivo tanto a los países industrializados como a los de la llamada periferia. En América Latina se generó un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones (modelo de industrialización por sustitución de importaciones [ISI]) que fue llevado a cabo por el sector privado pero impulsado y protegido por la mayoría de los gobiernos de la región.

Luego, durante la Segunda Guerra Mundial, también se dieron circunstancias favorables para que los países en desarrollo continuaran con la industrialización, ya que las principales potencias industriales estaban en guerra. Éstas no podían exportar sus manufacturas en cantidades sustanciales debido a los imperativos industriales del mayor y más devastador conflicto bélico de la historia de la humanidad. A lo largo de estos años, en gran parte de América Latina se generaron graves cue-

llos de botella en los procesos de industrialización debido a la dificultad para importar maquinaria nueva, tanto para la industria ligera –textiles, procesamiento de alimentos, bebida– como para sectores de bienes intermedios, metales, químicos, energéticos y materiales de construcción. En la medida en que los países europeos no podían abastecer a los países en desarrollo con maquinaria y bienes de equipo, su comercio exterior cayó abruptamente. En cambio, las importaciones desde Estados Unidos aumentaron en forma notable, aunque no en las cantidades requeridas, ya que la economía estadounidense también estaba volcada a satisfacer las demandas de bienes para proseguir con la guerra en contra de Alemania e Italia en Europa y en el norte de África, y en contra de Japón en el Pacífico.

De ahí que los industriales latinoamericanos se vieran obligados a utilizar su vieja maquinaria a niveles máximos de capacidad durante el conflicto mundial. En tanto eran escasas las fábricas de bienes de capital y en la región no existía gran capacidad de innovación, se produjeron numerosos cuellos de botella que se sortearon con creciente dificultad. En estas circunstancias, los gobiernos apoyaron a los empresarios industriales con altas tarifas y generosos subsidios, con el objeto de apuntalar una serie de viejas y nuevas industrias. Ello fue un factor importante en la consolidación de las burguesías industriales en ascenso y en la expansión de proletariados industriales, al tiempo que la urbanización y la revolución demográfica se extendían con extraordinaria velocidad en toda la región.

Entre los instrumentos favoritos desplegados desde la década de 1940 por los gobiernos latinoamericanos (muchos de tipo populista), deben destacarse los bancos de desarrollo que fomentaron varios ramos de la actividad económica y el despegue de muchas nuevas empresas en la región. Pero uno se pregunta: ¿por qué era necesario este nuevo tipo de banco gubernamental? Las razones, en realidad, eran bastante sencillas. Los bancos comerciales en América Latina tradicionalmente no se dedicaban a financiar las industrias excepto en el corto plazo, y descontaban letras a 90 o, como mucho, 180 días. Por el nivel

de riesgo, eran infrecuentes las inversiones de fondos a largo plazo, y los banqueros preferían evitar esta opción para no exponerse a las posibles quiebras de sus clientes que podrían arrastrar al hundimiento o debilitamiento de los propios bancos que les habían adelantado fondos. Por otra parte, la debilidad de los mercados de capitales formales en los países de la región dificultaba la búsqueda de capitales de riesgo para cualquier empresario innovador, lo que entorpecía el lanzamiento de nuevos proyectos industriales. No era nada fácil lograr vender o colocar acciones entre inversores potenciales, en contraste con lo que ocurría tradicionalmente en los países más avanzados con mercados financieros más profundos y sofisticados.

Puede argumentarse, entonces, que las fallas o carencias de mercado obligaron a los gobiernos latinoamericanos a crear nuevos instrumentos para suplir estas deficiencias, que dificultaban la industrialización y el crecimiento económico sostenido. Los bancos de desarrollo se presentaron desde la década de 1940 como instrumentos idóneos y verdaderas palancas para el progreso económico.

Por otra parte, debe observarse que, en el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, no existía una fuerte oposición práctica o ideológica a estas innovaciones institucionales por parte de los países avanzados. En dichas naciones también se impulsaron los bancos públicos: en Estados Unidos y Japón, por ejemplo, los bancos oficiales de importación/exportación ejercieron un papel fundamental en esa época. En Europa, los gobiernos también se involucraron directamente en el financiamiento de la reconstrucción económica. En Alemania, Bélgica y Francia, por ejemplo, se estatizaron los bancos comerciales después de la guerra y se establecieron políticas de crédito para propiciar las enormes inversiones requeridas para lograr la reconstrucción de la infraestructura básica de transportes, comunicaciones, energía y también para apuntalar a industrias estratégicas. Asimismo, en Italia y España, los organismos estatales de industrialización, el Instituto para la Reconstrucción Industrial (Istituto per la Ricostruzione In-

dustriale, IRI) y el Instituto Nacional de Industria (INI), respectivamente, ofrecieron una gran cantidad de instrumentos de financiamiento a las industrias.

No obstante, es menester subrayar que en varios países latinoamericanos existía una importante experiencia previa con bancos de desarrollo, que habían comenzado a fundarse antes de la guerra. En este sentido, puede sugerirse que la región fue precursora en la vinculación de políticas de crecimiento económico con bancos de desarrollo. Sin duda, en términos cronológicos, el caso nacional sobresaliente en este aspecto es el de México, analizado por Pablo López en este volumen. En México las innovaciones financieras comenzaron desde la década de 1920: primero, se fundó el Banco Nacional de Crédito Agrícola en 1926; después, el Banco de Obras Públicas y Nacional Financiera en 1934; más tarde, el Banco de Comercio Exterior en 1938, y también se crearon algunos instrumentos de desarrollo más especializados.

¿Qué explica este temprano racimo de experimentos financieros? La principal razón estriba en el colapso del sistema bancario y la Bolsa durante la revolución mexicana (1910-1920). Debido a la escasez de financiamiento en la época pos-revolucionaria, y dada la urgencia de cumplir con las demandas de numerosos sectores sociales que requerían crédito para poner en marcha sus actividades productivas, el gobierno mexicano encontró en la creación de bancos de desarrollo un camino insuperable para alcanzar estas metas.

Pero, evidentemente, el caso mexicano no era singular. En toda América Latina, como señalan Rougier y López, “entre 1930 y 1940 se crearon 36 instituciones financieras de desarrollo; entre 1940 y 1950, otras 51 instituciones, y entre 1950 y 1960, un total de 45 instituciones”. En este sentido, la práctica de impulsar este tipo de entidades fue continental y por ello permite comparaciones sugerentes.

Después de México, Chile fue pionero en el financiamiento del fomento económico, como lo demuestran los profesores Sergio Durán y Joaquín Fernandois en su magnífico análisis

de la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en 1939. Curiosamente, esta iniciativa y los planes de industrialización cobraron fuerza a partir de un gran terremoto, el de Chillán, que tuvo lugar en enero de 1939. Del mismo modo en que, en la actualidad, un terremoto devastador ha estimulado un gran proyecto nacional de reconstrucción, en aquella época, el gobierno de centro-izquierda del Frente Popular pudo aprovechar la coyuntura para impulsar la industrialización del país. Los autores del ensayo sostienen que este proyecto fue un éxito y que “durante tres décadas la CORFO protagonizó y condujo la vida económica del país”. Al responsabilizarse por una cuarta parte de las inversiones públicas, el 18% de la inversión nacional bruta entre los años 1939 y 1954 fue un factor fundamental de crecimiento económico. Esta entidad no era exactamente un banco de desarrollo pero cumplió las mismas funciones.

Otro ejemplo aún más exitoso de un banco de desarrollo es el caso del Banco Nacional de Desarrollo Económico (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, BNDE), luego denominado Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES), que es estudiado detenidamente en el presente volumen por los investigadores Ana Cláudia Caputo, Gloria Moraes da Costa, Hildete Pereira de Melo y Victor Leonardo de Araujo. En su artículo, los autores argumentan que existe consenso en la literatura con respecto a que “la creación del BNDE fue un paso decisivo para el desarrollo del capitalismo brasileño”, y que contribuyó tanto a proveer de recursos financieros a las nuevas industrias como a la profesionalización de la burocracia brasileña. Desde este punto de vista, uno de los aspectos más singulares es la continuidad en la trayectoria del BNDE, pieza clave de los proyectos de desarrollo económico de los sucesivos pero muy diferentes gobiernos –algunos populistas, otros progresistas democráticos, otros conservadores y dictatoriales–. Con la fundación del BNDE en 1952, el entonces presidente Getúlio Vargas logró comenzar a resolver “el mayor cuello de botella finan-

ciero brasileño”, que consistía en “el financiamiento a largo plazo”. Bajo el gobierno de Juscelino Kubitschek se fortaleció su papel en el terreno de las grandes inversiones industriales, y luego siguió siendo una pieza clave.

Los autores proporcionan un análisis extremadamente detallado de los programas nacionales de desarrollo y del papel del BND durante la larga dictadura brasileña, hasta llegar a la época contemporánea. Hoy en día, bajo un régimen capitalista pero progresista, encabezado por la presidenta Dilma Rousseff, este banco de desarrollo es, con creces, el mayor banco de desarrollo nacional de América Latina y del mundo.

Muy distinta es la interpretación del investigador Carlos Brando sobre el papel del Instituto de Fomento Industrial de Colombia (IFI), que tradicionalmente era considerado un actor decisivo en “la industrialización del país liderada por el Estado”. Brando ofrece una visión revisionista al argumentar, en contra de lo que sugiere la literatura, que aunque el IFI desde su creación fue la principal agencia gubernamental para respaldar a las empresas manufactureras, su contribución “a la industrialización de Colombia no fue significativa, al menos cuando actuó como proveedor directo de capital a las empresas industriales (1940-1964)”. Estudia además cada ramo de inversiones del IFI, y señala, por ejemplo, que en la década de 1940 se destinaron sobre todo a las industrias de llantas de caucho y el acero, y que desde 1953 en adelante sus contribuciones se hicieron menos significativas y también menos transparentes.

Otra experiencia inicialmente exitosa que luego se fue desdibujando es analizada en el ensayo de Marcelo Rougier sobre el Banco de Crédito Industrial Argentino fundado en la década de 1940, transformado luego, durante la década de 1960, en el Banco Nacional de Desarrollo, hoy desaparecido. Rougier argumenta que la creación del Banco de Crédito Industrial Argentino en 1944 se orientó a cumplir los objetivos promovidos por dirigentes intelectuales, empresariales y políticos de la época que deseaban que “el crédito industrial de largo plazo destinado a la inversión podría impulsar a aquellas ramas industriales que

más interesaban a la economía nacional, a las economías regionales y a las ramas básicas proveedoras de insumos para otros sectores de la industria”. Sin embargo, en la década de 1950, algunas de estas metas a largo plazo fueron sacrificadas para apoyar las operaciones a corto plazo de una cantidad considerable de empresas, públicas y privadas. Con las administraciones desarrollistas, entre 1955 y 1965, ese banco dio un mayor apoyo a las industrias metalmeccánicas y de producción de bienes de consumo eléctrico. Luego de una gran actividad en las décadas de 1940 y 1950, el Banco de Crédito Industrial fue perdiendo protagonismo. Su posterior transformación en Banco Nacional de Desarrollo permitió cierto impulso al financiamiento de algunas grandes empresas de bienes intermedios, pero este esfuerzo no resultó duradero debido al golpe militar de 1976, que fue cercenando sus actividades. Entró así en una larga etapa de estancamiento, antes de su extinción en 1992, a raíz de los proyectos privatizadores del gobierno de Carlos Menem.

Los cinco artículos de este volumen nos hablan del contraste entre el éxito y el fracaso en el largo plazo de los diferentes casos nacionales de banca de desarrollo. El contraste se manifiesta entre el éxito notorio de Brasil en este terreno y los casos complejos, traumáticos y verdaderamente tristes de la pérdida de importancia de la banca de desarrollo en Colombia, Chile y México. Recordemos, en este sentido, que el enorme éxito del BNDES es actualmente (a fines de 2010) motivo de una combinación de elogios y suspicacia en la prensa financiera y económica internacional. El hecho de que el BNDES haya superado al propio Banco Mundial en el volumen de créditos otorgados en este año ha sido comentado de manera diversa. Para algunos, este banco de desarrollo nacional ha permitido a Brasil sortear los impactos negativos de la enorme crisis mundial que llegó a su cúspide entre los años 2008 y 2009. Otros observadores critican el papel de un banco estatal tan exitoso, pues temen que desplace a la banca privada. De cualquier modo, el caso del BNDES sugiere que en Brasil la ideología industrialista realmente ha triunfado a largo plazo y está contribuyendo a unas tasas

de crecimiento impresionantes, sin mencionar la innovación industrial en muchos sectores.

Por último, conviene hacer notar que, si bien los bancos de desarrollo estudiados en este libro son o fueron esencialmente industriales, en determinados momentos también han cumplido otras funciones, como bancos comerciales y de financiamiento de transportes, comunicaciones e infraestructura. Asimismo, tampoco debe olvidarse que en América Latina otros bancos y agencias de financiamiento del desarrollo se han volcado al sector agrario mientras que cierto número se especializa en el ramo hipotecario o en el financiamiento regional y/o cooperativo. En este sentido, es destacable un estudio reciente publicado por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), que analiza de manera comparativa y crítica las experiencias de la banca de fomento agraria en América Latina y la naturaleza de sus componentes institucionales. Para todos aquellos interesados en el conocimiento del conjunto de estas entidades, vale la pena revisar también las actividades actuales de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), la cual registra entre sus miembros activos unos 60 bancos y agencias públicas (y privadas) en 2010, además de un buen número de bancos y agencias adherentes.

En todo caso, para entender la compleja historia de la banca del desarrollo en América Latina, nada mejor que ahondar en el presente libro, obra verdaderamente pionera, coordinada por Marcelo Rougier y realizada por un excelente conjunto de investigadores de varios países. Su lectura permite entender en detalle una gran cantidad de facetas esenciales de la historia económica y política de la región durante el último medio siglo.

INTRODUCCIÓN

Pablo López y Marcelo Rougier

EL DESARROLLO económico ha vuelto a ser un tema de gran debate en el actual contexto latinoamericano. Luego de que las políticas neoliberales dejaron 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. Diversos analistas anudan esa estrategia de largo aliento con el impulso del sector manufacturero, 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.

Las políticas de financiamiento de largo plazo pueden incluirse dentro de un concepto genérico de instituciones financieras de desarrollo (en adelante, IFD) o banca de desarrollo (en adelante, BD), donde descuellan variados formatos institucionales que responden a particularidades de las estructuras productivas y las estrategias definidas en determinados contextos históricos. En su descripción más actualizada, el concepto genérico de BD se entiende como: a) la existencia de bancos de crédito a largo plazo dedicados a promover la inversión en proyectos prioritarios; b) una operatoria con recursos en moneda nacional; c) la capacidad en la formación del precio del crédito a largo plazo, y d) la existencia de entidades controladas por estados nacionales (Mariante, 2007). En el ámbito latinoamericano, los bancos industriales, de fomento o de desarrollo tuvieron, bajo diversos formatos y características operacionales, su máxima expresión

durante el predominio de un modelo de acumulación basado en la industria entre 1930 y 1980: la denominada industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Las estrategias de financiamiento y los instrumentos desarrollados para tal fin –jurídicos, institucionales y políticos– tuvieron una estrecha correlación con ese ambiente histórico donde la manufactura poseía un papel central como articuladora de la economía y del conjunto social.

No obstante, las IFD han sido cuestionadas fuertemente a partir de la década de 1980 y en particular durante la de 1990, mientras se criticaba la política de industrialización por sustitución de importaciones, el “paradigma industrial”, la teoría keynesiana y la intervención del Estado en la economía. El diagnóstico subyacente a la liberalización de los sistemas financieros no sólo enfatizó el problema de la regulación de la tasa de interés, sino también el fuerte dirigismo estatal en la asignación crediticia de estas instituciones. La corrupción y la debilidad de los criterios de canalización de los recursos, la ineficiencia y la persistente insolvencia que acentuaba el déficit fiscal y terminaba por promover la inflación convirtieron a las IFD en blancos privilegiados del proceso de reforma.

La concepción básica detrás de esa reforma era que la existencia de mercados segmentados, la insuficiencia de ahorro y el lento crecimiento se explicaban por la intervención de los gobiernos en los mercados financieros, lo cual tenía efectos negativos en la generación de ahorros. En consecuencia, las políticas debían eliminar todo tipo de interferencia oficial, para de ese modo dejar que el mercado sea el responsable de asignar el ahorro y la inversión productiva (Calderón Alcas, 2005). De todos modos, quizás la crítica más importante a las instituciones de fomento se refiera al otorgamiento de créditos a tasas de interés reales negativas, por efecto del proceso inflacionario; una situación que beneficia a los tomadores de crédito y muchas veces provoca una asignación ineficiente de los recursos (dado que se pueden tomar préstamos “baratos” para proyectos de dudosa viabilidad o no rentables a largo plazo). En especial, los

sectores vinculados al pensamiento neoclásico y proclives a impulsar “reformas estructurales” en los países en desarrollo señalaron esta característica y sus consecuencias: empresarios prebendarios, escaso fomento al desarrollo tecnológico y la competencia, mal uso de los recursos públicos, retroalimentación del proceso inflacionario, etcétera.

Como resultado de la fuerte deslegitimación que sufrieron estas entidades, las propuestas prevalecientes en la década de 1990 plantearon la liquidación lisa y llana de las IFD o bien 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 pequeñas y medianas empresas (PYMES) y las empresas de innovación tecnológica.

De todos modos, pese a las críticas respecto al funcionamiento de las IFD durante la ISI y el fracaso posterior de los intentos de reforma impulsada 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 los países latinoamericanos, aunque con mejores resultados. En la mayoría de los países involucrados en el “milagro de Asia Oriental” los gobiernos llevaron adelante políticas activas o “intervenciones selectivas” para fomentar el desarrollo: créditos subvencionados y orientados a industrias específicas, protección arancelaria, inversiones públicas en investigación y tecnología, fomento de las exportaciones con créditos especiales, etcétera.

Estos países estimularon la inversión con diferentes medios: crearon un ambiente propicio mediante la combinación de políticas tributarias favorables a la inversión y políticas que mantenían bajos los precios relativos de los bienes de capital. También controlaron los tipos de interés sobre los depósitos y los préstamos a niveles inferiores a los de equilibrio del mercado (lo que se conoce como “represión financiera”) para ciertos momentos. En muchos casos las tasas de interés resultantes fueron negativas o tendieron a cero. Esa represión financiera requirió el racionamiento del crédito con los consiguientes riesgos de una asignación desacertada del capital, pero los gobiernos de los “tigres” orientaron los préstamos a actividades con elevados rendimientos sociales, dirigidos especialmente a promover las exportaciones manufactureras. Además, no sólo se reguló el mercado financiero sino que algunos países contaron especialmente con instituciones estatales que proporcionaban fondos de inversión o lo controlaban, ofrecían garantías explícitas a los tomadores de crédito o garantizaban 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 actuales.

Los casos analizados en este libro, si bien hay que considerar sus especificidades en términos de estructura económico-social y dinámica política, intentan identificar cuáles fueron las estrategias de crédito a largo plazo en América Latina, qué tipo de instituciones desarrollaron esa práctica, cuáles fueron las

herramientas aplicadas y qué sectores fueron los beneficiados con el acceso al crédito, y finalmente si esas experiencias fueron relevantes dentro del conjunto de instrumentos de política industrial para impulsar el crecimiento en los principales países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Antes de presentar esos trabajos, repasemos primero algunos conceptos generales sobre financiamiento y banca de desarrollo con el propósito de enmarcar los análisis y estudios que componen esta compilación.

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 sólo 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 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 ahorros y la manera en que éstos fluyen hacia otros sectores. Por otro lado, la posterior asignación de esos ahorros entre los distintos demandantes de fondos. Esto implica entender la actuación de los intermediarios financieros y, a su vez, el papel del Estado y su influencia (o no) en el destino de los recursos. Este último punto es muy importante cuando se busca la manera de inducir un proceso de desarrollo económico, porque el Estado se vuelve un participante del