

ROUGIER, Marcelo (compilador), 2011, *La banca de desarrollo en América Latina. Luces y sombras en la industrialización en la región*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica. 331 pp.

La publicación del volumen *La banca de desarrollo en América Latina* compilado por Marcelo Rougier constituye un aporte significativo no solo a la historia de los procesos de industrialización en los países estudiados, sino también a la historia bancaria latinoamericana. El volumen, con prólogo de Carlos Marichal y una valiosa introducción de Marcelo Rougier y Pablo López, está compuesto por cinco capítulos que examinan las trayectorias de los bancos de desarrollo durante los procesos de industrialización en algunos de los principales países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

Los bancos de desarrollo latinoamericanos comienzan a surgir durante la Gran Depresión y se consolidan luego de la Segunda Guerra Mundial. En efecto, durante estos eventos los flujos comerciales mundiales se vieron interrumpidos, incentivando así el desarrollo vía el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En este contexto, los bancos de desarrollo surgieron para suplir el vacío provocado por la ausencia de instituciones financieras que otorgasen créditos a largo plazo y por el escaso desarrollo de los mercados de capitales. El objetivo de estas instituciones era movilizar recursos internos y canalizar los provenientes del exterior hacia industrias consideradas estratégicas. Adicionalmente, en algunos casos tenían la finalidad de promover el desarrollo del mercado de capitales. De esta manera, los bancos de desarrollo alcanzaron su apogeo en las tres décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, para luego declinar hacia principios de la década de 1980, cuando se comenzó a cuestionar fuertemente la intervención del Estado en la economía.

El presente volumen nos muestra que la experiencia de los bancos de desarrollo tuvo diversos grados de éxito en los diferentes países estudiados. Sin duda el caso más exitoso fue el del Banco Nacional de Desarrollo Económico de Brasil (BNDE, luego BNDES). Los autores, Víctor Leonardo de Araujo, Ana Cláudia Caputo, Gloria Maria Moraes da Costa e Hildete Pereira de Melo, muestran la importancia que tuvo el banco desde su creación en 1952 hasta inicios de la década de 1980 para financiar ciclos largos de inversiones. El BNDE tuvo el doble papel de aportar recursos financieros y contribuir a la formación de una burocracia técnica moderna. Si bien su desempeño estuvo fuertemente vinculado a los vaivenes de las políticas económicas de los distintos gobiernos, algunos de orientación desarrollista y otros de sesgo más ortodoxo, a lo largo de su historia hubo un consenso básico acerca de la necesidad de una institución financiera de fomento. A pesar de que durante los gobiernos de orientación más conservadora el BNDE fue dejado en un segundo plano, los autores muestran que se constituyó en un elemento clave a lo largo de todo el proceso de desarrollo del capitalismo brasileño.

Pablo López nos muestra que en el caso mexicano la Nacional Financiera S. A. (Nafinsa) también fue un actor clave tanto en el proceso de industrialización como en el sistema financiero, siendo la segunda institución financiera después del Banco de México. La vinculación de Nafinsa a los grandes proyectos de industria básica fue crucial para el desarrollo del proceso de industrialización mexicano hasta 1970. Sin embargo, este proceso tuvo serias limitaciones. Si bien el sector industrial se benefició ampliamente de la actuación de Nafinsa, las condicionalidades impuestas por el aumento de los fondos extranjeros entre las fuentes de financiamiento, el esquema de «desarrollo estabilizador» que priorizaba la estabilidad de precios y del tipo de cambio y la ausencia de una estrategia clara de desarrollo, llevaron hacia una dinámica explosiva en la década de 1970. Luego de la crisis de la deuda, el rol de Nafinsa se fue desdibujando gradualmente.

Como señalan Marcelo Rougier y Pablo López en la introducción, los casos de Argentina, Colombia y Chile son menos alentadores. Rougier examina el del Banco de Crédito Industrial Argentino, creado en 1944 con el fin de atender a las necesidades de financiamiento a largo plazo del sector industrial. Contrariamente a sus objetivos, al poco tiempo de su creación la institución se transformó en un banco comercial, otorgando a las empresas créditos a corto plazo para financiar sus gastos corrientes. Los préstamos de largo plazo fueron marginales y estuvieron concentrados en grandes empresas. A fines de la década de 1960, transformado en Banco Nacional de Desarrollo, este banco fue más proclive a otorgar préstamos a mediano y largo plazo. No obstante, la distribución sectorial de los préstamos no reflejó las prioridades definidas por el gobierno.

La inestabilidad política y económica del país durante la segunda mitad del siglo XX afectó seriamente la actuación de este banco. Y, en general, a lo largo de su existencia sufrió un constante cambio de autoridades, funcionarios y orientaciones de política económica, así como numerosos cambios en su carta orgánica. A causa de esta inestabilidad económica e institucional, las actividades del banco carecieron de una coherencia global. Finalmente, con el proceso de desindustrialización que comenzó con la dictadura de 1976, su importancia se fue reduciendo, hasta su liquidación en 1992 durante el gobierno de Carlos Menem.

Sergio Durán y Joaquín Fernando analizan el caso de la Corporación de Fomento y Reconstrucción de Chile (Corfo), creada luego del terremoto de Chillán en 1939 con el objetivo de reparar los daños y a la vez promover el desarrollo económico. La institución debía contribuir a crear una industria básica y de consumo protegida, la cual una vez alcanzada su madurez podría gradualmente comenzar a competir con las industrias extranjeras, permitiendo una mayor apertura. En efecto, la Corfo tuvo una gran presencia en la economía chilena del período, controlando el 18% de la inversión nacional bruta.

Durante la década de 1940 la institución participó mayoritariamente en la creación de empresas en el sector siderúrgico, de energía eléctrica y de petróleo, eliminando varios cuellos de botella de la economía. Los autores indican que, a pesar de esto, el «sistema Corfo» confirmó la dependencia de la exportación de cobre y no logró eliminar uno de los principales problemas de la economía chilena: la necesidad de importar bienes de capital. Durán y Ferandois subrayan que durante los años bajo estudio, caracterizados por Aníbal Pinto como años de «desarrollo frustrado», el crecimiento fue escaso, con una industria de bienes de consumo de sesgo antiexportador y dependiente de la alta protección. Luego, a partir de 1973, cobran preponderancia las críticas a la intervención del Estado en la economía y la Corfo se aparta drásticamente de sus objetivos iniciales de liderar la estrategia industrializadora.

En Colombia, la institución encargada de promover el desarrollo económico fue el Instituto de Fomento Industrial de Colombia (IFI). Carlos Brando, autor de este capítulo, argumenta que, al contrario de lo que sugiere la literatura convencional sobre el IFI, esta institución no tuvo un rol significativo en el proceso de industrialización colombiano.

Analizando los recursos financieros del IFI, el autor muestra que se encontraba crónicamente en una situación precaria, llegando incluso a tener dificultades para sostener sus gastos corrientes e incumpliendo compromisos crediticios. Asimismo, mediante un estudio cuantitativo de la cantidad de empresas promovidas por el instituto, el autor muestra que 22 de un total de 56 fomentadas fueron finalmente liquidadas y que solo 15 de ellas se transfirieron exitosamente al sector privado, como indicaban los objetivos de la institución. Asimismo, el IFI fue un socio minoritario en la mayoría de las empresas en las que intervino y su participación en el total de la inversión industrial fue mínima. Estos factores respaldan la conclusión del autor, que afirma que la industrialización colombiana no se desarrolló bajo liderazgo estatal, al contrario de lo que sugiere la literatura tradicional sobre el tema.

Actualmente ha vuelto a discutirse cuál debe ser el rol del Estado en la economía y hay un clima propenso a un mayor intervencionismo estatal. El estudio de los cinco casos tratados en este volumen permite comprender la trayectoria de los bancos de desarrollo en América Latina y a la vez reflexionar sobre la formulación de políticas de desarrollo económico tendientes a fortalecer la industrialización. El estudio de las experiencias pasadas expuestas en este libro resulta esencial para planificar nuevas políticas e instituciones adecuadas a las necesidades actuales. Como señalan en la introducción Marcelo Rougier y Pablo López, «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» (p. 23).

Florencia Sember

*Conicet-Aesia, Universidad de Buenos Aires, Argentina*