La Banca de Desarrollo durante la Industrialización por Sustitución de Importaciones en América Latina. Los casos de México y Argentina

Pablo López – Marcelo Rougier *

Resumen

El propósito de este artículo es analizar el papel de la banca de desarrollo en Argentina y México durante la industrialización sustitutiva de importaciones. México es, junto con Brasil, el país latinoamericano donde ese tipo de instituciones para el desarrollo han tenido un mayor avance, principalmente a partir de la actuación de Nacional Financiera. En Argentina, por el contrario, el papel de la banca de fomento ha sido más difuso, condicionado por la falta de continuidad en sus políticas y la constante redefinición de sus actividades. La comparación de estos dos casos permite sacar importantes conclusiones en relación a problemas comunes a los que se enfrentaron estas instituciones y a diferentes respuestas ensayadas, en el contexto latinoamericano de la segunda posguerra.

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the role of development banks in Argentina and Mexico during the import substitution industrialization. Mexico, along with Brazil, the Latin American country where such development institutions have had a major breakthrough, especially since the performance of Nacional Financiera. In Argentina, by contrast, the role of development banks has been more diffuse, constrained by a lack of continuity in its policies and the redefinition of its activities. The comparison of these two cases can draw important conclusions regarding common problems faced by these institutions and different responses tested in the context of Latin America after World War II.

Palabras Clave

Industrialización – Instituciones Financieras para el Desarrollo – Bancos – Estado – Argentina – México

* Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires – CONICET.

Introducción

La búsqueda del desarrollo industrial ha guiado las políticas económicas en distintas etapas en la historia de las naciones. En América latina la industria comenzó a desarrollarse ampliamente como una reacción a las restricciones que la Gran Depresión impuso sobre las posibilidades de obtener productos del exterior, si bien ya había avanzado en algunos sectores con anterioridad en los países más grandes.[1] En general, la situación crítica vivida a comienzos de la década del treinta y la escasez tanto de bienes de consumo como de capital con la Segunda Guerra Mundial (SGM), redireccionó en la mayoría de estos países las actividades económicas "hacia adentro" a través de sustituir importaciones. Mientras, el Estado comenzó a jugar un papel creciente, no solo a partir de la creación de empresas públicas sino también canalizando recursos, internos y externos, hacia las emergentes actividades industriales. Sin embargo, la necesidad de movilizar importantes 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 estas condiciones, el período de entreguerras fue una etapa de fuertes transformaciones y muchas de ellas estuvieron ligadas al sistema financiero. Así, por ejemplo, en las décadas del veinte y treinta, en casi todos los países de desarrollo medio se crearon bancos centrales (Díaz y Marichal, 1999). En algunos casos, estos cumplieron inicialmente un papel que iba más allá de la regulación monetaria y bancaria, involucrándose en el financiamiento productivo a mediano y largo plazo. Pero las transformaciones financieras no acabaron ahí, y se siguió en la búsqueda de la creación de mecanismos para la canalización de recursos hacia actividades productivas en economías que se encontraban en plena fase de diversificación. En algunos países latinoamericanos 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 Perú, por ejemplo, el Banco Industrial se creó en 1936, pero sus operaciones fueron muy reducidas hasta 1957, por falta de fondos. A partir de allí los créditos del Banco Central hacia la institución se incrementaron

[1] Para las características generales de las economías latinoamericanas en este período, véase Bulmer-Thomas (1998).

considerablemente. La Corporación de Fomento a la Producción de Chile fue creada a fines de la década del treinta, pero no fue sino hasta años más tarde que comenzó a actuar como un verdadero banco de fomento. En otros países estas instituciones surgieron en forma posterior, directamente vinculadas con el sector industrial. Es el caso del Banco de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en Brasil creado en 1952.[2]

En México, Nacional Financiera fue creada en 1934, pero fue a partir de 1940 que se consolidó como banco de fomento. En Argentina, el Banco de Crédito Industrial data de 1944. Las experiencias de estos dos países presentan similitudes importantes, así como notorias diferencias. En ambos casos, como en otros países latinoamericanos, el surgimiento de esos bancos forma parte de un proceso de evolución de los intermediarios financieros, durante una etapa de cambio estructural en la región. El telón de fondo de este desarrollo también es similar para ambos países: industrialización sustitutiva de importaciones con análogas características estructurales, recurrentes problemas en el sector externo, atraso tecnológico, producción industrial principalmente destinada al mercado interno, entre otras características.[3]

La historia del crédito y la banca en América latina está recibiendo una creciente atención en la historiografía económica reciente. La proliferación de trabajos abre una posibilidad todavía no enteramente explotada: la de realizar estudios comparados. Algunos trabajos realizados en esta dirección muestran la gran riqueza que surge al comparar las experiencias financieras de distintos países.[4] En este contexto, el estudio de las experiencias de los bancos de desarrollo en la región ha sido abordado por algunos autores, siempre desde una perspectiva nacional.[5] Creemos que el análisis comparado permite obtener conclusiones más amplias respecto de los problemas comunes a los que se enfrentaron los países de desarrollo medio de la región y de las diferentes respuestas ensayadas.

---

[2] Algunas referencias sobre estas instituciones en Boskey (1964) y CEMLA (1966).

[3] Para las características de la industrialización sustitutiva de importaciones en la región véase CEPAL (1973) y Fajnzylber (1987).

[4] En Haber (1999) se comparan los mercados financieros de México y Brasil entre 1840 y 1930. Díaz y Marichal (1999) estudiarion las condiciones que llaveron a la creación de los bancos centrales en varios países de la región. También existen ejemplos que no se circunscriben exclusivamente a latinoamérica. Este es el caso de Bátiz-Lazo y Del Angel (2003) y de Bátiz-Lazo (2004).

[5] Para Argentina véase Rougier (2004) y Rougier (2007). El caso del Instituto de Fomento Industrial de Colombia fue estudiado por Brando (2009). Para el BNDES brasileño véase Willis (1995). Para la historia de Nacional Financiera de México puede consultarse Ares (2001) y Lopez (2009).

En términos generales, nuestro interés en la historia comparada descansa en el convencimiento 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, 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 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. Obviamente, la estrategia comparativa adoptada conlleva sacrificar la información que puede brindarse sobre cada caso, pero da lugar a un conjunto de reflexiones más generales que compensan sobradamente esa carencia.

Es necesario aclarar que las observaciones de nuestro estudio apuntan mas a escudriñar las políticas públicas que a discutir la naturaleza de las instituciones de fomento o su importancia para el desarrollo económico. En este sentido, el análisis comparativo se centrará en algunos aspectos que consideramos clave para comprender el papel desempeñado por estas instituciones en tanto instrumentos de política económica durante al ISI, como la distribución sectorial de sus fondos, la importancia en el financiamiento a la industria, las condiciones que llevaron al surgimiento de estas entidades, sus cambios y continuidades en el tiempo, etcétera. Estos factores permiten marcar diferencias en el papel e importancia de ambas instituciones, e incluso explicar el hecho de que el banco argentino halla desaparecido mientras que el mexicano continúa en funcionamiento, así como brindan elementos para pensar en las causas de esos resultados, que creemos deben buscarse, en última instancia, en las características generales de la esrategia de desarrollo seguida en cada país y del papel asignado al banco de desarrollo en cada caso. Dado este objetivo y en función de poder aplicar una metodología basada en la comparación, el estudio focaliza en estos aspectos cualitativos y sólo presenta información cuantitativa del desempeño de las instituciones para ilustrar esa búsqueda.[6]

[6] Con todo, en el apéndice se presenta abundante información estadística sobre distintos aspectos del accionar de las instituciones analizadas.

A su vez, la efectividad de la actuación de los bancos se encuentra también vinculada a la dinámica interna de la institución (esto es sus características específicas, su estructura burocrática o el lugar que ocupa dentro del diseño institucional más general), así como a los destinatarios de esas políticas (la estructura social y productiva, la naturaleza de las demandas sociales o el poder de determinados sectores económicos y empresas, por ejemplo). En consecuencia, luego de desarrollar las principales características que asumió la banca de fomento en México y Argentina y de analizar comparativamente los resultados de ambas experiencias, nuestras últimas reflexiones girarán en torno a esta problemática.

Nuestra hipótesis sostiene que la estabilidad política e institucional en México desde 1940 contrasta con la compleja sucesión de gobiernos democráticamente electos y gobiernos surgidos de golpes de estado en la Argentina. Esta diferencia se reflejó en la continuidad o no de las políticas económicas y de las líneas de acción seguidas en ambos países por las instituciones públicas, así como en sus capacidades organizativas. La falta de estrategias consistentes de largo plazo fue sin duda un factor que condicionó el desempeño de ambas instituciones, aunque en el caso argentino ello fue mucho más negativo, a tal punto que la institución fue finalmente liquidada.

A. La experiencia mexicana

Si bien Nacional Financiera (Nafinsa) fue creada en 1934, no fue hasta 1940 que se definió su papel como banco de fomento, coincidiendo con el inicio del proceso de industrialización a gran escala en México. Entre 1940 y 1982 el rol de la institución en el apoyo al sector industrial fue decidido y muy importante. Desde la década del cuarenta el Estado mexicano mantuvo un papel destacado de impulso a la industria, con una modalidad de "intervención de último recurso". Esto es, se consideraba que el Estado debía intervenir en aquellos sectores o proyectos definidos como prioritarios y en los que el sector privado, por cuestiones de rentabilidad o de maduración de las inversiones, no estaba dispuesto a involucrarse.[7] A partir de 1970, el Estado incrementará su intervención en la economía y su papel empresario, proceso que culminará con la crisis de la deuda en 1982 marcando el fin de la industrialización sustitutiva de importaciones en México.

[7] Bennett y Sharpe (1982).

A partir de las características y modalidades de su actuación, podemos distinguir tres etapas en la vida de Nacional Financiera durante la industrialización vía sustitución de importaciones mexicana. La primera se ubica entre 1940 y el primer quinquenio de la década del cincuenta. La segunda se extiende hasta 1970 y la tercera entre 1970 y 1982. De estas tres etapas nos ocuparemos a continuación. A su vez, y en función de enmarcar su accionar, nos referiremos brevemente a los años inciales en la vida del banco. Por último, marcaremos algunas transformaciones sufridas por la institución a partir de 1982.

Orígnes de Nacional Financiera SA. Los años de Cárdenas (1934-1940)

Durante la Revolución Mexicana, que se desarrolló en gran parte de la segunda década del siglo XX, se produjo la destrucción y el quiebre de buena parte del sistema bancario y monetario que se había desarrollado en el *porfiriato*. A partir de la década del veinte, y con más fuerza en los años treinta, tuvo lugar un proceso de reconstrucción institucional que dio lugar al surgimiento de un sistema financiero organizado, que en las décadas siguientes logró convertirse en un pilar importante de la industrialización.[8]

En la década del treinta se establecieron en México instituciones financieras oficiales destinadas a proporcionar formas más liberales de crédito para sectores específicos.[9] Entre ellas, se creó Nafinsa en 1934, durante la presidencia de Lázaro Cárdenas. Sin embargo, la creación de esta institución tuvo sus raíces algunos años antes, en la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932 y su origen no está directamente vinculado a la banca de fomento. Como consecuencia de la revolución y de la Gran Depresión, muchas instituciones financieras mexicanas habían quedado en posesión de una gran cantidad de activos inmuebles que estaban afectando la liquidez del sistema bancario. Se decidió entonces crear una institución preparada para llevar adelante la tarea de liquidación directa o el fraccionamiento y colonización de los inmuebles. Así, en abril de 1934 el gobierno promovió

[8] El sistema financiero mexicano antes de la revolución puede verse en Haber (1991); Ludllow y Marichal (comps) (1986) y Maurer (1999). Para después de la década del treinta Bennett (1965) y Brothers y Solís (1967).

[9] En 1933 se estableció el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas. En 1935 se fundó el Banco Nacional de Crédito Ejidal, que complementó las actividades del Banco de Crédito Agrícola. El Banco Nacional de Comercio Exterior fue creado en 1937.

la creación de la nueva entidad como Institución Nacional de Crédito.[10] Se trataba de una entidad mixta cuyo consejo directivo se componía de miembros elegidos por el gobierno federal y miembros elegidos por los accionistas privados, aunque la participación del sector público fue siempre mayoritaria. Además de las operaciones con inmuebles, la novel institución tenía por mandato actuar como agente financiero del gobierno para algunas operaciones, así como contribuir a la creación de un mercado interno para bonos públicos y promover el mercado de acciones y bonos privados.[11]

En el segundo quinquenio de la década del treinta, la labor de la institución fue escasa, en el marco de una política económica que todavía no definía claramente un papel en torno a la necesidad de industrialización a gran escala. Como sostuvo uno de sus directores generales "Nacional Financiera nació como una entidad administradora y liquidadora de bienes rústicos y de créditos inmobiliarios que se hallaban en los activos de diversas instituciones gubernamentales".[12] Sin embargo, la situación cambiaría en la década siguiente.

Nafinsa y su actividad empresaria (1940-1954)

El inicio de la industrialización en México, como en otros países, no fue producto de una búsqueda consciente desde la política económica, sino de los efectos que la SGM tuvo sobre la economía. De esta manera, el avance hacia la industrialización como eje de la política económica fue gradual, aunque en 1946 ya era el corazón de la estrategia económica. Siguiendo esa línea, los gobiernos posteriores, adoptaron a la industrialización como el objetivo principal de sus programas.[13]

Como en otros países de la región, en el período que se extiende entre 1940 y 1952/54 se produjeron importantes avances en los sectores industriales productores de bienes de consumo. Se

[10] El capital total suscripto con el que inició actividades la institución fue de 20 millones 28 mil pesos; 20 millones aportados por el Estado y solo 28 mil aportados por el sector privado. Posteriormente, se realizaron ampliaciones del capital con nuevas suscripciones de acciones, como en 1955 y en 1961. Con ellas, se buscó elevar la participación privada en el capital de la institución hasta un 49%. Sin embargo, el porcentaje oscilante de acciones en manos privadas se mantuvo siempre en niveles muy bajos.

[11] Las funciones que el decreto de 1934 reservaba para la nueva institución eran amplios y ambiciosos. A la cooperación en la constitución del mercado de valores, se sumaba la promoción de empresas; Nacional Financiera podía tomar participación en empresas además de organizar la movilización de recursos (a través de uniones de créditos o de empresas). Nacional Financiera (1994).

[12] Nacional Financiera (1985), p. 33.

[13] Un análisis de largo plazo de la industrialización en México puede verse entre otros en Villarreal (1976).

trató de la primera fase de la industrialización vía sustitución de importaciones, con un rápido desarrollo de los sectores que más fácilmente podían expandirse a partir de la tecnología e infraestructura existentes. Este proceso fue acompañado, una vez finalizada la Guerra, por importaciones de insumos, maquinaria y equipos que no se producían en el país. El sector agrícola tuvo, a su vez, un comportamiento dinámico fundamental, generando divisas y abasteciendo al mercado interno. En esta primera etapa de la industrialización mexicana, el alto crecimiento de la economía se combinó con tasas de inflación considerables e inestabilidad en la paridad cambiaria, asociada a problemas de balance de pagos.

En este contexto, se modificaron los estatutos de Nacional Financiera, acorde con las necesidades que inicialmente la Guerra generaba sobre la economía mexicana, convirtiéndose a la institución, hacia 1941, en un banco de fomento (Bennett, 1965). Quedó, a partir de entonces, circunscripto el papel de Nacional Financiera a regular el mercado de valores y de créditos a largo plazo y a promover la inversión de capital en la organización, transformación y fusión de empresas.

El impulso que Nacional Financiera le dio a la industria en la década del cuarenta fue muy importante y cobró distintas modalidades, destacándose principalmente su apoyo a grandes proyectos productivos, a partir de fuertes inveriones iniciales, motivado por las escaseces producto de la Guerra y la insuficiencia de la iniciativa privada. En muchos casos Nafinsa invirtió de manera directa en esos proyectos tomando a su cargo parte de la propiedad de las empresas en forma conjunta con el sector privado.[14]

En 1947 los estatutos de la institución sufrieron una nueva modificación, que sentaron las bases para una transformación en las líneas de acción, acorde a la política gubernamental. Esta nueva orientación, que terminaría de plasmarse en la primera parte de la década del cincuenta, no implicó el retiro del Estado en la intervención en la economía, ni en el compromiso de inducir la industrialización. Sin embargo, se reafirmó la intención del sector público de no avanzar sobre competencias del sector privado, sino de actuar en aquellas actividades consideradas clave, ante la ausencia de la iniciativa privada. Esto implicó una paulatina reducción en su labor en la promoción

[14] Este es el caso de AHMSA, Compañía Industrial Atenquique y Cementos Guadalajara, S.A., por mencionar alguno. El rol empresarial de la institución ha sido destacado por Blair (1964); Falkowski (1972) y Ramírez (1986).

de proyectos industriales y un cambio en las modalidades para la canalización de recursos. La transformación quedó plasmada en forma clara cuando a mediados de la década de 1950 la estabilización se convirtió en el eje central de la política económica. Nacional Financiera siguió teniendo un papel importante en el financiamiento industrial, aunque se redujo su labor empresaria, una dimensión que sería retomada más adelante. Se buscaba fortalecer a un sector privado que no veía con buenos ojos la creciente participación estatal en el sector industrial.[15]

En cuanto a las fuentes de recursos, en esta primera etapa la institución se nutrió tanto de fondos internos como provenientes del mercado internacional. Desde 1940, Nafinsa logró un gran aumento de su capital, empujado por su buena rentabilidad y la capitalización de dividendos. Su solidez, a su vez, le permitió emitir obligaciones, primero con una gran liquidez y, después, títulos cada vez menos líquidos. Sin embargo, estos recursos, provenientes de fuentes propias, fueron disminuyendo en términos relativos a medida que aumentó la parte de recursos que no eran propios y cuyos destinos la institución no manejaba directamente, como aquellos que el gobierno canalizaba a actividades específicas a través del banco o provenían del agencias internacionales. Aunque en este período los recursos internos predominaron sobre los del exterior, estos últimos tuvieron una participación creciente. Los recursos externos, que representaban solo el 25% de los fondos de Nafinsa al final de la SGM, eran más del 40% en la primera mitad de la década del cincuenta.[16]

En cuanto a los sectores productivos beneficiados por la institución, el destino del financiamiento de Nafinsa, estuvo dominado, por el sector de infraestructura y por la industria básica. Con respecto al área de infraestructura, entre 1940 y 1947, fueron las obras de irrigación, el desarrollo de caminos y puentes y otras obras públicas, las que predominaron en el destino de los recursos de Nafinsa. Más tarde, entre 1948 y 1954, dentro del sector infraestructura, ganaron peso los rubros de energía eléctrica y transporte.

Las industrias básicas, por su parte, dominaron el financiamiento volcado al sector industrial entre 1940 y 1947, mientras que luego ganaron peso otras industrias de transformación. El apoyo a la industria en su conjunto, en este período, recibió un continuo aumento de los fondos canalizados

[15] Antonio Carrillo Flores, 'Notas sobre la Nacional Financiera en el período 1934-1952', en Nacional Financiera (1985), p. 48.
[16] Nacional Financiera, *Informe Anual*, 1940-60.

por Nafinsa, al tiempo que también aumenta la participación de la institución en el total del financiamiento del sistema bancario a la industria. A su vez, también crecen los recursos que el banco canalizó a la industria en relación al PIB.[17]

Por otra parte, la modalidad de financiamiento, también se fue transformando en este período. En los primeros años, el financiamiento a través de la inversión en valores es arrolladoramente dominante, mientras que los créditos ocupan una pequeña porción. Sin embargo, estos últimos fueron cobrando un peso cada vez mayor hasta ser la principal forma de financiamiento desde finales de la década del cuarenta (Villa, 1976). Este cambio era una expresión de la reducción del rol empresario de la institución y de su intento de no limitar el avance del sector privado.[18]

Nacional Financiera en el 'desarrollo estabilizador' (1955-1970)

La etapa que se inicia en el primer quinquenio de la década del cincuenta, se vincula a la política económica de estabilización llevada adelante por los gobiernos mexicanos hasta 1970. En 1954 se produjo una importante devaluación que marcó el fin de la inestabilidad cambiaria y de precios en México, iniciándose un período de fuerte crecimiento con estabilidad. Esta nueva etapa, marca un cambio con respecto a los preceptos de la política económica de la década del cuarenta, menos comprometida con el sostenimiento del tipo de cambio y afecta al financiamiento mediante emisión monetaria. En este sentido se produjo un cambio importante, aunque el objetivo de darle continuidad al proceso de industrialización se mantuvo como eje de la política económica. Dicha transformación terminó de gestarse cuando en 1958 asumió la presidencia Adolfo López Mateos. Comenzó así el período bautizado como "el desarrollo estabilizador", que coincidió con la segunda etapa de la industrialización vía sustitución de importaciones. [19]

En este período, la participación de los recursos provenientes del exterior en el total de los fondos que Nafinsa canalizaba a la economía fue muy alta y creciente. En la década del sesenta, más de un 60% de los recursos provenían de fuentes externas (Nacional Financiera, 1974). Esta situación estaba en sintonía con una estrategia de política económica que descansaba en gran medida en el

[17] Nacional Financiera (1978).
[18] Nacional Financiera, *Informe Anual*, p. 49.
[19] Para una visión crítica del modelo de desarrollo estabilizador se puede ver Reynolds (1977).

capital extranjero, como mecanismo para equilibrar tanto las cuentas fiscales como las externas. En definitiva, se buscaba evitar la emisión monetaria para descartar presiones sobre los precios y sostener el tipo de cambio.

El Estado mexicano acudió desde el inicio de la SGM a entidades como el Eximbank y, más tarde, al BIRF y al BID, para obtener créditos que se canalizarían fundamentalmente a infraestructura e industria básica.[20] Gran parte de estos fondos, tenían el destino preestablecido y en muchos casos el objetivo era financiar obras o empresas ligadas a la infraestructura económica.

En particular, el BIRF, hacia finales de la década del cincuenta y principios del sesenta, otorgó cuantiosas sumas que, a través de Nafinsa, eran canalizados a empresas como la Comisión Federal de Electricidad o la Cía. Mexicana de Luz y Fuerza del Centro. En 1954, por ejemplo, Ferrocarriles Nacionales de México y Ferrocarriles del Pacífico fueron las principales destinatarias de fondos provenientes del Eximbank.[21] De esta manera, este tipo de créidto permitía la continuidad en el aumento de la participación de los sectores *Transporte y Comunicaciones* y *Energía Eléctrica* en el financiamiento canalizado por Nacional Financiera, que se acentuó en este período.[22]

En muchas ocasiones, los destinatarios finales de los créditos externos eran empresas privadas, por lo que esta modalidad implicó un subsidio para ellas, ya que el banco asumía el riesgo cambiario. Así, la institución quedaba endeudada en dólares con el organismo multilateral y prestaba a las empresas privadas locales, que quedaban endeudas en pesos con Nacional Financiera (Garrido, 2002). Así, Nafinsa actuaba simplemente como canal de los recursos externos hacia las actividades financiadas y su influencia se limitaba a su participación en la Comisión Especial de Financiamientos Exteriores, que debía aprobar cada préstamo recibido por cualquier institución del sector público. De esta forma, el destino de los fondos recibidos quedaba en última instancia supeditado a las políticas llevadas a cabo por estas instituciones internacionales, aunque existiera internamente un proceso por el cual se aprobaba o declinaba cada crédito. El Eximbank, por

[20] Además de las instituciones públicas internacionales, desde la década del cincuenta comenzó a adquirir importancia el financiamiento externo privado, que en la década del sesenta se convirtió en la principal fuente de recursos externos. Villa (1976).

[21] En ese año, los sectores *Transporte y Comunicaciones*, *Energía Eléctrica* e *Irrigación* recibieron cerca del 85% de los recursos provenientes del exterior. Nacional Financiera, *Informe Anual*, (México, 1954).

[22] Nacional Financiera, *Informe Anual* (varios años).

ejemplo, otorgaba créditos atados que favorecían al comercio de su país. La política del BIRF, por su parte, también estaba predefinida en cuanto a los sectores destinatarios. El destino de estos créditos podía tener algún punto de contacto con los objetivos de la política nacional, aunque no era esta la que en última instancia determinaba la utilización de los recursos.

Al margen de estas tendencias, el peso de la institución en la economía mexicana fue muy importante en este período, consolidándose como una de las piezas clave del sistema financiero. Así, se observa que aumentaron los recursos que Nafinsa canalizó a la industria y creció la participación de estos recursos en el PIB mexicano.[23] Nacinal Financiera había adquirido un gran peso en la economía que se expresó en su capacidad para expandir o restringir el crédito de la economía, en su habilidad para concentrar montos de capital imposibles para el sector privado, su control sobre muchas de las grandes plantas industriales del país y sobre muchos insumos utilizados por el sector manufacturero privado.[24] Claro que esta situación provocaba un fuerte recelo por parte del sector privado, que crecía en niveles de concentración y afectaba el ámbito de actuación del banco de desarrollo.[25]. De hecho, es esos años, si bien Nafinsa habìa adquirido un peso significativo en la economía mexicana, su participación en el total del financiamiento otorgado por el sector bancario disminuyó.

En este sentido, y siguiendo la tendencia que ya se había comenzado a definir desde finales de la década del cuarenta, en la década del cincuenta se consolida la política de Nafinsa de otorgar financiamiento en la forma de créditos, reduciéndose la inversión en valores.[26] De esta forma, se diluyó sus papel empresario, acentúandose el precepto general de no interferir en el eambito de actuación del sector privado.

Por otra parte, si bien es indudable la importancia que la institución tuvo en estos años, sus líneas de actuación mostraron ciertas inconsistencias. Por ejemplo, el objetivo general de la promoción era la sustitución de importaciones era muy general y en muchos casos la promoción de alguna

---

[23] Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras,* 1978.

[24] Promediando la década del sesenta, Nafinsa tenía capacidad de decisión sobre la más grande planta de acero, la compañía telefónica, la compañía de petróleo (PEMEX) y otras empresas clave.

[25] La conformación de conglomerados entre la banca privada y empresas industriales se profundizó en este período, al tiempo que creció fuertemente la cocnentración bancaria. Al resepcto véase Del Ángel (2002).

[26] Hernández Delgado (1961).

industria que evidentemente sustituía importaciones no se llevaba adelante o requería de algún evento especial para producirse. En algunos casos existió un deseo general por parte del Estado de socorrer a empresas del sector privado que estaban a punto de quebrar, por las consecuencias que esto generaba para los inversores privados y en términos de empleo.[27]

Los años de Echeverría y López Portillo: hacia la crisis de la deuda (1970-1982)

El esquema del "desarrollo estabilizador" posibilitó una etapa de alto crecimiento en México, que se extendió hasta 1970. Sin embargo, los recurrentes y cada vez más profundos desequilibrios externos y fiscales se hacían insostenibles en la nueva etapa. A esto se sumaba una creciente concentración del ingreso y problemas en el mercado laboral. Así, en la década del setenta la política económica mexicana experimentó un cambio fundamental. Se buscó darle continuidad al proceso de industrialización, acelerando la sustitución en los sectores productores de bienes de capital. Para ello el Estado incrementaría el gasto público, con una creciente intervención directa sobre todo en ramas básicas. El financiamiento público con emisión monetaria, restringido en el período anterior, volvió a adquirir un rol importante. A su vez, la deuda externa siguió creciendo, ante la necesidad de cubrir el balance de pagos. Esta, lejos de aliviarse, se continuó agravando debido a la falta de dinamismo de las exportaciones y a las crecientes cargas de los servicios de la deuda. Ante esta dificil situación externa, la paridad cambiaria, que regía desde 1954, debió abandonarse en 1976, cuando se devaluó el peso mexicano en más de un 50%.

En estos años, se produjo un nuevo cambio en las modalidades de intervención de Nafinsa y en su importancia relativa para el sector industrial. Para comenzar, cabe destacar que volvió a incrementarse la participación de la institución en el total del financiamiento bancario a la industria. Esta participación, que había caído durante la década del sesenta, se recuperó en la década siguiente para ubicarse al final de la misma niveles similares a los de la década del cincuenta.

Además, Nacional Financiera retomó un rol empresario activo, emprendiendo numerosos proyectos industriales. Este papel más activo estaba en línea con un sector público que aumentó notablemente su participación en la producción de bienes y servicios. Mientras que entre 1955 y 1970 llegaron a

[27] Bennett y Sharpe ( ).

existir 272 empresas paraestatales, entre 1970 y 1982 ese número crecería a más de mil (Marichal, 2003).

Es paradigmático que en estos años cayó considerablemente la participación del rubro infraestructura en el total de los fondos canalizados por la institución, mientras que aumentó la participación de la industria. Especial aumento, dentro de este rubro tuvo la participación de industrias básicas, donde el peso del Estado, a través de Nafinsa, en la industria siderúrgica y la industria petrolera era clave.

Uno de los proyectos más importantes impulsados por el Estado en estos años, y en el que Nafinsa tuvo una participación importante, fue Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A (Sicartsa). En 1970 el presidente Ecehverría autorizó la creación de una planta para ampliar la oferta de acero en el mercado interno. Comenzó así la construcción de Sicartsa que le dio al Estado un papel protagónico en el sector. A su vez, entre 1977 y 1982, Nacional Financiera impusló 14 proyectos vinculados a la producción de bienes de capital. Estos y otros emprendimientos hicieron que el Grupo Industrial Nafin, que en 1964 estaba conformado por 47 empresas, poseyera 69 en 1977 y 88 en 1982 (Rámirez, 1986).

La expansión de las actividades empresariales del Estado, y de Nacional Financiera, se fue apoyando cada vez más en el endeudamiento externo. Este hecho, le quitó algo de protagonismo a Nacional Financiera, a medida que los bancos privados internacionales adquirieron un mayor peso, en detrimento de los organismos multilaterales, ya que el banco de desarrollo no interactuaba con banco privados del exterior. Aún así, Nafinsa canalizaba crecientes fondos del exterior. En este contexto, la deuda externa, que había despegado en la década del sesenta, adquirió una dinámica explosiva en los setenta, que pasó de aproximadamente 7 mil millones de dólares en 1970 a cerca de 80 mil en 1982 (Marichal 2003). En ese último año la dinámica llegó a su fin ante la imposibilidad de hacer frente a los compromisos externos, en contexto financiero internacional que se había vuelto adverso. Una crisis financiera profunda condujo a la nacionalización del sistema bancario, mientras el problema de la deuda se agravaba. De esta manera, el plan de avanzar en la sustitución de importaciones se detuvo, iniciándose un período en el que la resolución del problema de la deuda externa iba a condicionar cualquier estrategia económica impulsada.

El fin del Estado empresario: después de la crisis de la deuda.

La etapa que se inicia en 1983 se caracterizó por un paulatino retiro del Estado de las actividades productivas, mientras la negociación de la deuda externa era el eje de la política económica. Las exigencias para la resolución del conflicto, que provenían del exterior y del algunos sectores del país, exigían impulsar decididamente políticas restrictivas. Estas redundaron en la anulación del papel del Estado en la promoción de actividades industriales y en el desprendimiento de sus empresas.[28]

Esta lógica se reprodujo en las actividades de Nacional Financiera. En los años restantes de la década del ochenta, la institución cumplió un papel importante en el conflicto de la deuda, en su papel de representante de México ante los acreedores internacionales (Ares, 2007). Fue a través de ella que el país siguió recibiendo fondos del exterior entre 1983 y el final de la década.

Por lo demás, la importancia del banco fue declinante. Como era de esperarse, con el fin de la industrialización vía sustitución de importaciones, el rol del banco de fomento industrial, en caso de sobrevivir, pasaría a un segundo plano. Así, se desprendió de sus empresas industriales, eliminándose por completo su papel como promotor de la industria. En este sentido la Ley Orgánica de 1986 restringió las actividades de Nacional Financiera, que debía procurar que su participación en el capital de empresas fuera temporario y minoritario, pudiendo llegar al 50% por un plazo de hasta siente años. De las 88 firmas que conformaban el Grupo Industrial en 1982, solo 32 quedaban en 1991.

Fue en la década del noventa que se definió el nuevo rol de la institución. Su papel quedó circunscripto al de banco de segundo piso, ligado a sectores comerciales y de servicios, y de apoyo a las pequeñas y medianas empresas. Desde entonces, la declinación del sector industrial como receptor de los fondos de Nafinsa fue creciente, al tiempo que aumentaban los préstamos al sector comercial.

B. La experiencia argentina

[28] Véase Clavijo (comp.) (2002).y Cordera y Cabrera Adame (comp.) (2004).

Es posible dividir el análisis de la política crediticia del Banco Industrial/Banco Nacional de Desarrollo entre 1944 y 1976 en tres períodos que abarcan aproximadamente un decenio los dos primeros y unos quince años el último. Una cuarta etapa se abre en 1976 y abarca el camino hacia el final de la institución, ocurrido en 1992. Esta periodización se justifica en parte por las distintas concepciones y definiciones de política económica y por las características de su actuación específica; así, el primer período abarca los años del gobierno peronista en que las estrategias o las definiciones de las autoridades pretendían impulsar al sector manufacturero en su conjunto. El segundo período que se inicia en 1955 y culmina en 1966 corresponde a un cambio en la orientación de la política industrial, ahora encaminada a desarrollar las industrias de base y profundizar el modelo ISI, donde la experiencia "desarrollista" signada por la incorporación de capital extranjero en ramas cruciales de la industria cobra particular significación. La etapa que se inicia con el gobierno de la "Revolución Argentina", culmina con el golpe de estado de 1976, y abarca un período en el que se ensaya una política económica que provoca el quiebre del modelo ISI y se avanza hacia la conformación de una matriz económica donde a la industria se le reserva un lugar distinto al que tenía en las décadas previas. En término de definiciones estratégicas de la política industrial, el período se caracteriza por el impulso de grandes proyectos industriales destinados a profundizar, sobre la base de capital nacional, la producción de bienes intermedios e insumos destinados al sector industrial. A partir de 1976 se abre un último período caracterizado por el apoyo a unos pocos grandes proyectos industriales y la utilización del Banco como instrumento de canalización de fondos provenientes del exterior y de masivo endeudamiento. Luego de algunos intentos de reformulación de la institución, ese período culmina hacia 1992 con la liquidación de la institución en el marco de las doctrinas enunciadas en el denominado "Consenso de Washington" y de la experiencia neoliberal de los años noventa en la Argentina. Nuestro foco estará puesto principalmente en los tres primeros períodos, ya que el último, al igual que en la experiencia mexicana posterior a 1982, básicamente se desarrolló en el marco de una política que cambió produjo un cambio estructural en el sector industrial y desestimó muchos de los instrumentos e instituciones que existían para tal fin.

Orígenes del Banco de Crédito Industrial. Los años del peronismo (1944-1955)

Hasta los años cuarenta la industria argentina careció de un régimen de financiamiento bancario basado en una entidad especializada y estructurada en bases técnicas y crediticias acordes con la especificidad de la demanda manufacturera. El vacío fue cubierto principalmente por una banca privada que se dedicó a promocionar empresas industriales mediante la aportación directa de capitales iniciales y fundamentalmente a conceder préstamos de corto plazo que se renovaban sin solución de continuidad. Esa modalidad, de alcances limitados para el impulso industrial, sufrió alteraciones a partir de la década de 1930 con la crisis económica internacional, y especialmetne a partir de 1935 cuando se creó el Banco Central y se establecieron normas estrictas para prevenir las crisis del sistema financiero. A partir de ese momento, el mercado sólo podía ofrecer créditos a corto y mediano plazo, pero en casi todos los casos con la obligación de cubrir el adelanto al finalizar cada período (Blustein, 1945). La ausencia de financiamiento manufacturero, considerada especialmente grave para las pequeñas y medianas empresas que se desarrollaron fuertemente en esa coyuntura, se agravó por las particulares condiciones generadas durante la SGM. Al igual que en la experiencia mexicana, la Guerra motivó el avance de la sustitución de importaciones y desnudó la necesidad de conformar instituciones acordes a ese impulso.

En efecto, la peculiar situación en la que se encontraba la economía argentina a comienzos de los años cuarenta provocó numerosos debates y proyectos en torno a la conformación de un mecanismo que atendiera las necesidades de crédito de la industria. En las nuevas circunstancias, el crédito industrial de largo plazo destinado a la inversión podría impulsar a aquellas actividades que más interesaban a la economía nacional, a las economías regionales y a las ramas básicas proveedoras de insumos. La creación del Banco de Crédito Industrial Argentino (BCIA) en 1944 tenía presente esos objetivos.

De acuerdo al decreto de creación, el Banco funcionaría con fondos aportados por el Gobierno Nacional mediante la negociación de títulos de deuda pública y un préstamo de largo plazo

otorgado por el Banco de la Nación. La nueva institución no estaba inicialmente autorizada a tomar depósitos, aunque esa disposición fue modificada poco tiempo después.[29]

Los estatutos no definieron un ámbito crediticio específico ni explicitaron prioridades con el fin de favorecer a un sector o rama industrial determinada, aunque el directorio sí estableció favorecer especialmente a las pequeñas y medianas industrias y a aquellas que contribuyensen a la defensa nacional y las economías regionales.[30] Respecto a los plazos, los créditos serían otorgados a largo plazo (cinco o diez años) y principalmente para financiar inversiones en activos fijos. Estos lineamientos se mantuvieron con la asunción del gobierno peronista en 1946 que promovía un impulso de todas las actividades industriales y el sostenimiento de un sistema económico que garantizase el pleno empleo.[31] El BCIA tenía un rol clave dentro de esa estrategia y quedó enmarcado en un denominado Sistema del Banco Central, que junto a la nacionalización de los depósitos dispuesta por el gobierno le permitió contar con una masa de fondos muy superior a la disponible hasta ese momento.[32]

No obstante, el análisis de la política crediticia en el período que transcurre entre la fundación de la nueva institución y la caída del peronismo en 1955 confirma que los objetivos proclamados y deseados por las autoridades gubernamentales no se cumplieron acabadamente. En primer lugar, los créditos no sólo se destinaron a la inversión sino también a financiar las actividades corrientes de las empresas industriales en plazos cortos o medianos. Si bien inicialmente se dispuso que el Banco sólo concedería préstamos a mediano y largo plazo, una reforma de su carta orgánica en 1945 permitió atender la demanda de créditos de corto plazo para financiar operaciones ordinarias como la compra de materias primas o el pago de sueldos. Este se transformaría en el principal uso de los préstamos durante el período, relegando los préstamos de largo plazo con destino de inversión a una porción marginal. Desde este punto de vista, la institución adquirió rápidamente un perfil comercial

[29] Poder Ejecutivo Nacional Decreto 8.537, abril de 1944.
[30] BCIA, *Libro de actas del directorio*, Acta nro. 6, (Buenos Aires, 1944).
[31] Respecto a la política industrial del peronismo véase entre otros Belini (2009) y Brennan y Rougier (2009).
[32] En 1946 el gobierno dispuso una amplia reforma financiera, que incluía la nacionalización del Banco Central y de los depósitos, con el propósito de dirigir al sistema financiero hacia el apoyo de la industrialización y el logro de un alto nivel de ocupación. A partir de entonces, el BCIA obtenía líneas de redescuentos concedidas por el BCRA y de esa forma financiaba sus ampliadas operaciones. BCRA, *Memoria y Balance Anual*, (Buenos Aires, 1946). Un análisis de esas medidas en Rougier (2007), pp. 86-89.

preocupada por cubrir los gastos de evolución de un conjunto de firmas ya instaladas, y suplantó gradualmente a los demás bancos comerciales en esa función. Así, la institución participó con más del 70% del crédito al sector industrial en el período peronista.[33]

De todos modos, quizás lo más sorprendente del accionar del Banco Industrial se refiera al hecho que sólo una parte menor de los créditos otorgados se dirigió al sector industrial. En efecto, los préstamos a la actividad manufacturera representaron poco más de un tercio del total, el resto se destinó a sostener financieramente a las empresas de transporte, de construcción y al Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio, institución financiera y comercial que recibió la mitad de los créditos del Banco hasta 1949.[34] Durante todo el período, los préstamos de largo plazo para inversión en el sector manufacturero no superaron el 10% del total. Entre las actividades industriales beneficiarias se destacan *Textiles* y *Alimentos y Bebidas*, esto es las ramas más importantes del escenario industrial argentino del momento, y no aquellas que desde el discurso oficial se pretendía estimular.[35]

En otro aspecto fundamental de la política crediticia también se observan incoherencias en relación a los objetivos declarados puesto que no estuvo dirigida a las pequeñas y medianas empresas consideradas como las principales afectadas por la escasez de financiamiento. Las grandes firmas organizadas como sociedades anónimas absorbieron la mayor parte de los fondos prestados. Existió una fuerte concentración económica y espacial que contradecía los objetivos buscados por sus propios funcionarios y por los hacedores de la política económica nacional. Estas empresas, así como también las pequeñas, se favorecieron por la fuerte cuota de subsidio encubierto que obtenían al tomar los préstamos, debido a las tasas de interés negativas como consecuencia del proceso inflacionario que caracterizó a esa etapa de la economía argentina.

Los años desarrollistas (1955-1966)

[33] BCIA, *Memorias y Balances anuales*, (Buenos Aires, 1945-1955).
[34] El Instituto controlaba la mayor parte de las exportaciones agropecuarias y de las importaciones de insumos y maquinarias que requería el sector industrial.
[35] BCIA, *Memorias y Balances anuales*.

El funcionamiento del BCIA, redefinido como Banco Industrial de la República Argentina (BIRA) en 1952, fue duramente criticado a la caída del peronismo; no obstante, no fue desmantelado como ocurrió con el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio, el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias o la Dirección Nacional de Industrias del Estado, organismos que denotaban el avance de la intervención estatal en distintas esferas de la economía durante esos años (Belini y Rougier, 2008). En la nueva perspectiva era necesario impulsar las actividades básicas para profundizar la industrialización sustitutiva, una estrategia que en parte derivaba de los lineamientos que la CEPAL pretendía imponer en la región. De hecho, el propio Raúl Prebisch destacó la necesidad de convertir al Banco Industrial en un verdadero banco de desarrollo o fomento destinado a financiar las inversiones industriales (Prebisch, 1956).

Esa idea fue mantenida durante la gestión del gobierno "desarrollista" de Arturo Frondizi a partir de 1958.[36] La estrategia industrial, de manera similar a lo que acontecía en México por esos años, se orientó especialmente a resolver los problemas de desequilibrio del sector externo sobre la base de una profundización de la sustitución de importaciones. Para ello era necesario estimular fuertemente a las inversiones extranjeras en rubros claves como la metalurgia, maquinaria, química y la industria automotriz.

En ese contexto el Banco Industrial fue autorizado a obtener recursos en el exterior y a participar en el capital de las empresas "en forma prudente y temporaria" hasta tanto no estuvieran suficientemente consolidadas.[37] Estas medidas permitirían, según los nuevos lineamientos, que la institución se dedicase a otorgar créditos para el reequipamiento ndustrial, acompañando deese modo el proceso de inversiones dinamizado por las empresas extranjeras. Las disposiciones prohibían expresamente las operaciones de corto plazo, tal como se había estipulado al momento de la creación del Banco. Sin embargo, poco después esa cláusula fue nuevamente modificada y se lo facultó a atender en forma "integral" las necesidades financieras de las empresas y a realizar toda clase de operaciones de crédito.[38] A pesar de estas definiciones no se promovió una orientación más clara de su política crediticia; solo se precisaba la intención de atender en forma conveniente la

[36] Sobre la estrategia desarrollista véase entre otros Schvarzer (1996).
[37] BCIA, *Memoria y Balance*, (Buenos Aires, 1958).
[38] BCIA, *Memoria y Balance*, (Buenos Aires, 1956).

“promoción industrial”, principalmente a través de préstamos destinados al desarrollo de industrias exportadoras o sustitutivas, consideradas indispensables para lograr el equilibrio de la balanza de pagos.

Muy pronto el capital y las reservas del Banco se agotaron. Ya en 1959 las necesidades financieras de las empresas no pudieron ser atendidas por la indisponibilidad de recursos y el Banco se vio obligado a encarar la adopción de una política de reordenamiento crediticio. El constante deterioro de su capital actuó como “mecanismo disciplinador” de la acción crediticia. En efecto, en un principio fue la escasez, más que las definiciones teóricas o de política industrial, lo que obligó a la entidad a ser mucho más selectiva y a dictar normas que permitieran dirigir los fondos hacia las actividades básicas del desarrollo.[39] Además, la búsqueda de recursos en el exterior actuaría a la postre como un elemento más de disciplinamiento operativo y de ajuste a pautas más cercanas a la práctica internacional. En ese orden, en 1958, la política de lograr nuevas fuentes de financiamiento permitió el acceso a una línea de crédito del Export-Import Bank destinada a financiar la importación de bienes de capital. Más tarde este proceso sería ampliado con líneas de crédito de instituciones financieras europeas y del BID, sucesivamente renovadas. Estas fuentes externas llegaron a representar la mitad del pasivo total en 1960 (por lo que los aportes y créditos del Banco Central sólo representaron aproximadamente el 25% a lo largo de la etapa) (Schvarzer, 1981: 28).

La coyuntura crítica para la economía local desatada en 1962-1963 condujo a la aplicación de una serie de medidas cuyo objetivo era solucionar los problemas financieros más acuciantes de las empresas manufactureras. El Banco Central implantó un régimen de redescuento de emergencia, canalizado a través del Banco Industrial, a efectos de otorgar préstamos extraordinarios a corto plazo a las empresas para atender el giro normal de sus negocios. En ese contexto, el uso restrictivo de sus escasas disponibilidades se agudizó por el hecho de tener que afrontar el pago de una buena parte de las obligaciones contraídas en el exterior por empresas privadas y públicas avaladas.

Como correlato de la situación recesiva, el Banco Industrial amplió su participación en el mercado de valores, adquiriendo acciones de un gran número de empresas (más de 300) en muy diferentes ramas manufactureras, aunque por lo general constituían paquetes que no superaban el 15% del

[39] BIRA, *Memorias y Balances anuales*, (Buenos Aires, 1958-1961).

capital de las firmas. Esa acción fue el resultado de las necesidades de las compañías más que de la intención pública de conformar un núcleo de empresas controladas por el Estado a través de esa institución.

En 1965 y 1966 la posición financiera del Banco mejoró sensiblemente. Ello fue resultado de los aportes del Banco Central y de una mayor recuperación de los recursos propios. Esta circunstancia posibilitó ampliar la acción crediticia, orientada ahora principalmente hacia el incremento de los préstamos para activo fijo.[40] El Consejo Nacional de Desarrollo y la Secretaría de Industria también determinaron las actividades industriales que dentro del Plan Nacional de Desarrollo merecían prioridad. En estos años el crédito se dirigió con criterios diferentes a los de la década anterior, en coincidencia con los intentos de planificación regional y con los regímenes de promoción diseñados. Se advierte en la etapa una mayor orientación hacia aquellas actividades consideradas prioritarias: *Maquinarias*, *Metales* y *Aparatos eléctricos*. Ello evidenciaría una acción más acorde con los objetivos propuestos para la promoción del desarrollo; sin embargo, no existió una política similar respecto a las industrias químicas y del papel que la política industrial también instalaba como prioritarias, que incluso, en términos relativos, fueron desestimuladas frente al resto de los sectores.

Si tales criterios parecen diferenciar esta política crediticia de lo acontecido durante la experiencia peronista, no pueden sacarse las mismas conclusiones de un análisis que preste atención al uso de los acuerdos crediticios. En efecto, los créditos para evolución constituyeron la mayor proporción de los fondos prestados. La crisis iniciada en 1962 y la estrechez de recursos del propio banco condujeron a restablecer la anterior composición de los préstamos. Esta situación se profundizó por el régimen especial de redescuento a cargo del Banco Central. En ese momento, los préstamos de evolución alcanzaron un pico de 90%. A pesar de los criterios definidos y debido a razones coyunturales, parecía muy difícil orientar los créditos hacia la inversión productiva. De todos modos, en los últimos años de la etapa el Banco paulatinamente dejó de acordar nuevos préstamos para evolución. Los plazos se ajustaron a esta dinámica: al incrementarse a partir de 1958 la

[40] BCIA, *Memorias y Balances anuales*, (Buenos Aires, 1965 y 1966).

proporción de préstamos para activos fijos, aumentaron correlativamente los créditos de mediano y largo plazo, que decrecieron luego con el aumento señalado de aquellos destinados a evolución.

En síntesis, si bien en la etapa 1955-1966 se evidencian criterios más acordes con los "objetivos del desarrollo", el banco no fue capaz de transformarse en un activo promotor de la industria, aún cuando en ocasiones sirvió para apoyar el reequipamiento manufacturero (como por ejemplo entre 1959-62 a través del otorgamiento de avales y la obtención de líneas de crédito en el extranjero). En el período 1955-1966, la participación del BIRA en la financiación crediticia del sector industrial cayó en términos relativos (se ubicó en torno al 15 % del total del sistema bancario).

De todos modos, hacia mediados de la década del sesenta se estaba operando cierta reestructuración de la política crediticia del BIRA. Esta tendía a relegar las operaciones de corto plazo a la banca comercial y a concentrar sus recursos en el financiamiento de la inversión, a mediano y largo plazo, ajustándose de este modo a los lineamientos más generales que predominaban en el área latinoamericana sobre banca de fomento. Con todo, un trabajo académico sobre la labor de la institución concluía por ese entonces que sus préstamos habían sido otorgados sobre la base de cuestiones circunstanciales y no de programas concretos con metas fijas (Seguín, 1967: 114).

Una relativa "edad de oro" (1966-1976)

En los años sesenta los economistas especializados debatían sobre los mejores caminos para alcanzar el desarrollo económico en Latinoamérica. En la fórmula de mayor consenso el proceso se vinculaba con la industrialización y exigía un "agente impulsor", rol reservado prioritariamente al Estado; esta acción incluía también en ocasiones "crear" nuevos empresarios con capacidad de potenciar el cometido. Si la industrialización constituía la base del desarrollo, el núcleo del crecimiento estaba dado por el fomento de las actividades consideradas estratégicas. Entre ellas ocupaban lugares de importancia la expansión de la infraestructura y la implantación de polos combinados de industrias "dinámicas"; estas actividades impulsaban el crecimiento a la vez que compensaban la declinación relativa de las exportaciones y los estrangulamientos del sector

externo. Para lograr aquellos objetivos era necesario contar con los instrumentos y dispositivos que posibilitaran las transformaciones. Entre otros, los nuevos lineamientos sobre desarrollo incluían mecanismos específicos de financiamiento; éste era un problema clave toda vez que la formación de capital constituía la condición esencial para impulsar el desarrollo. En la Argentina, el énfasis puesto en el ahorro externo por la estrategia diseñada a mediados de los años cincuenta constituyó un claro ejemplo de este proceso. No obstante, el retraimiento relativo de los flujos del exterior y la toma de conciencia de los efectos perniciosos que acarreaba sobre la economía nacional condujo a fines de la década siguiente a la búsqueda de nuevas formas de financiamiento basadas en la movilización del ahorro interno.

En la Argentina ese rol debía ser ocupado por el Banco Industrial, una institución oficial que hasta entonces había desempeñado un papel relativamente pequeño como promotor del desarrollo del sector manufacturero. Era esta la razón por la que, hacia mediados de la década del sesenta, la política crediticia del Banco Industrial tendía cada vez más a delegar las operaciones de corto plazo a la banca comercial y a concentrar sus recursos en el financiamiento de la inversión a mediano y largo plazo. La implementación de una serie de medidas y reformas organizativas a fines de los años sesenta y la constitución del Banco Nacional de Desarrollo (BND) como continuador del BIRA a principios de la década siguiente mostró claramente la intencionalidad del sector público de reposicionar a la entidad como un instrumento clave de la política industrial; la misma debía ser encaminada principalmente a captar recursos provenientes del ahorro nacional y promover grandes núcleos productivos en las ramas básicas, factores que permitían mantener la capacidad nacional de decisión en los sectores dinámicos de la economía.[41]

Ese objetivo se cumplió en forma parcial entre 1966 y 1976. Ciertamente, el BIRA-BND adquirió un papel preponderante para el sector industrial argentino, al punto de constituirse en el agente financiero del sistema de promoción, interviniendo activamente en la selección y evaluación de muchos de los proyectos industriales. No obstante, en términos generales, ese rol de estimulador de la inversión productiva no parece ser decisivo para comprender el crecimiento y las transformaciones del sector, por fuera de algunos grandes emprendimientos encarados

[41] BCIA, *Memoria y Balance*, (Buenos Aires, 1971).

principalmente bajo la lógica de la profundización del modelo sustitutivo. Probablemente, en función de los objetivos promocionales, el Banco tuvo un mejor desempeño en el trienio 1967-1969, en momentos en que la estabilización económica y las pautas relativamente claras de política económica permitían una asignación más eficiente de los recursos y cierta independencia financiera derivada de la recuperación efectiva de los préstamos. En esos años la institución tendió a promover la inversión y el dinamismo de las actividades productivas y a abandonar formalmente las características de la banca comercial donde una importante proporción de los créditos se concedieron con el fin de financiar inversiones fijas de las empresas.

La reorganización administrativa y la ampliación de los objetivos del denominado Banco Nacional de Desarrollo en los primeros años de la década del setenta le imprimieron mayores potencialidades a la entidad. No obstante, su política crediticia quedó atrapada rápidamente por la modificación de la coyuntura económica, a su vez condicionada en gran medida por la crisis política y social que derivó en el agotamiento del régimen militar instaurado en 1966.

La distribución sectorial de los préstamos no muestra claramente las prioridades industriales que el propio gobierno y los organismos técnicos definieron para la etapa. En efecto, la asignación crediticia no evidenció una clara orientación hacia las industrias de base ni de la exportación industrial en modo acorde con las prescripciones de los planes nacionales y las disposiciones promocionales. Ello no invalida el hecho que en el área petroquímica, en la producción de materiales básicos (hierro, acero, aluminio, celulosa y papel) se apoyaran proyectos destinados a procurar la sustitución de insumos que provenían del exterior, completando muchas veces el financiamiento internacional y consolidando a empresarios locales; este apoyo constituía uno de los objetivos declarados por la institución, aún cuando muchas veces en las decisiones adoptadas gravitaban fuertemente propósitos políticos definidos en niveles superiores de gobierno. También cobró mayor peso relativo la financiación dirigida a las empresas constructoras de obras públicas que, sostenidas también con cuantiosos avales, posibilitaban la concreción de tareas de infraestructura de naturaleza vial, energética o idráulica, en algunos casos vinculados a los grandes proyectos encarados en los “Polos de Desarrollo” que comenzaron a desarrollarse en la etapa. A partir de los años setenta, el apoyo financiero no sólo se dirigió a las empresas privadas nacionales

sino también a aquellas estatales o creadas con la participación del Estado cuya promoción era considerada de interés nacional.

Prácticamente todas las ramas recibieron la ayuda financiera de la institución en forma bastante ajustada a su participación en la producción (tanto en lo que se refiere a la escala de las empresas como a su localización espacial). Es significativo que las industrias consideradas "prioritarias" recibieran porcentajes pequeños sobre el total de créditos, un dato que contrasta con el declarado apoyo a las industrias de base. El BND apuntaló financieramente a grandes empresas de acuerdo con las preferencias por las industrias de escala que se pregonaban por esos años;[42] pero la concentración económica presente en la asignación crediticia no obedeció decididamente al apoyo de importantes establecimientos eficientes en cada rama. En muchos casos, las principales firmas beneficiarias tomaron esos préstamos para financiar la producción que demandaban organismos estatales (reafirmando lazos que no necesariamente revelan calidad ni "eficiencia" productiva), para solucionar problemas de debilidad financiera, e incluso para mantener en calma a asalariados respaldados por fuerte sindicatos o a acreedores impacientes.

Los criterios de asignación crediticia por sectores o ramas y a nivel regional quedaron relegados por estas "lógicas" que pretendían en muchas ocasiones evitar la quiebra de las empresas a través de regímenes especiales y la atención constante de los gastos de evolución. Es ésta la única razón que puede explicar porqué, por ejemplo, las actividades industriales obtuvieron menos crédito que las no manufactureras y de servicio a partir de 1973, durante el tercer gobierno peronista, y porqué la actividad industrial mayormente beneficiada fuese *Alimentos y bebidas* y no las que se establecían como prioritarias en las previsiones sectoriales de la Ley de Promoción.

Los últimos años del BND,1976-1992

Las autoridades económicas del gobierno militar que usurpó el poder en 1976 hicieron suyo un diagnóstico que señalaba que los objetivos del Banco se habían desvirtuado. Según los nuevos funcionarios, la institución había perdido su papel de financiador de la inversión industrial, "canalizando redescuentos especiales para atender necesidades coyunturales, así como una fuerte

[42] BCIA, *Memorias y Balances anuales*, (Buenos Aires, 1968-1975).

distorsión a favor del crédito a corto plazo en desmedro del financiamiento de mediano y largo plazo".[43]

Una nueva carta orgánica en 1977 tenía como objetivo restituir la capacidad del Banco como instrumento del desarrollo económico, al orientar la política crediticia hacia el fomento de inversiones de activo fijo.[44] Esta persistente expresión de deseos refundacionales, esgrimida en forma reiterada por distintos funcionarios, constituía una desalentadora comprobación de que los objetivos planteados en más de una oportunidad distaban de haberse logrado. Aún así, a pesar de las décadas transcurridas, para los contemporáneos la potencialidad de la Institución continuaba intacta. Sin embargo, en los años siguientes, el cambio de política económica que supuso la crisis terminal del modelo sustitutivo y del paradigma keynesiano de intervención estatal coadyuvó al descrédito profundo de la institución.

Durante la dictadura militar (1976-1983) el número de créditos concedidos y el importe acordado por la institución se contrajeron fuertemente. Los escasos créditos se orientaron principalmente a cubrir inversiones fijas que pasaron a ser la mayor proporción de los saldos de la cartera del BND. La estructura patrimonial de la institución también se modificó en forma importante. Las operaciones en divisas y los préstamos al sector privado ocuparon los primeros lugares, mientras que los préstamos al sector público se redujeron notablemente. El BND utilizó créditos de entidades financieras públicas y de consorcios de bancos extranjeros privados, entre otras líneas de crédito externo o se endeudó a largo plazo con el BID, el Banco Mundial y el Eximbank. Mientras el país en su conjunto se endeudaba, el BND se constituyó en la entidad bancaria de mayor deuda externa de la Argentina, que afines de 1983 alcanzaba un monto de 4.300 millones de dólares.[45]

Paralelamente, la entidad se desprendió de la mayor parte de los paquetes accionarios que en porcentajes minoritarios había adquirido de cerca de trescientas empresas industriales, en algunos casos como consecuencia de actuar como un "hospital de empresas" en las décadas anteriores. Estas

[43] Nota del interventor del BND, citada en Rougier (2004), p. 315.
[44] BND, 'Planes, programas y estrategias', *Libro Copiador*, n. 40, Ministerio de Economía, (1977).
[45] BCIA, *Memorias y Balances anuales*, (Buenos Aires, 1976-1983) y *Libros de Actas del Directorio*, (Buenos Aires, 1976-1983).

ventas fueron parte del proceso de retiro del Estado y de privatización que encaró Alfredo Martínez de Hoz durante el gobierno militar.

El Banco perdió toda capacidad de acción en el resto de los años ochenta, en el marco de la crónica crisis fiscal del Estado argentino y los episodios hiperinflacionarios. Finalmente el BND fue intevenido en 1990 y cerrado definitivamente en 1992 en un contexto dónde las instituciones de fomento eran fuertemente cuestionadas. Al momento del cierre, el BND registraba una cartera crediticia de casi total incobrabilidad, donde el 50% correspondía a sólo una veintena de empresas.

Resultados comparados

Como hemos destacado, los orígenes de Nacional Financiera estuvieron asociados a problemas muy específicos que se habían desarrollado en la economía mexicana y en su estructura financiera durante la Revolución y luego de ella. Sin embargo, la definición de sus labores como banco de fomento se produjo a principios de la década del cuarenta, ante necesidades que fueron coincidentes con las que condujeron a la creación del Banco de Crédito Industrial argentino en 1944. Se trataba de economías que comenzaban a transitar la primera fase de la industrialización sustitutiva de importaciones, pero que carecían de una estructura financiera adecuada para un proceso semejante.

En Argentina la necesidad de conformar un banco específico para atender las necesidades de financiamiento industrial condujo a una serie de debates y discuciones desde los primeros años de la década del cuarenta, hasta que en 1944 se llevó a la práctica, finalmente, el proyecto. En México, se transformó la institución creada con anterioridad de tal forma que en 1941 ya estaba en funcionamiento Nacional Financiera como banco de fomento industrial.

La primera etapa en la vida de ambos bancos muestra diferencias importantes. Nacional Financiera se comprometió primordialmente con el financiamiento a largo plazo y adquirió un activo rol empresarial, creando empresas de envergadura, en muchos casos junto con el capital privado. El Banco de Crédito Industrial, en cambio, contrariamente a las intenciones con que fue creado y proclamadas en sus estatutos, adquirió 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. El destino de los fondos de Nacional Financiera fue principalmente a infraestructura y a

sectores de industria básica, como *Petróleo y Carbón Mineral* y *Hierra y Acero* (cuadro 1). En el caso argentino las actividades industriales recibieron una mínima parte de los fondos canalizados por la institución y, dentro de ellas, las ramas livianas fueron las beneficiadas (cuadro 2). Esta lógica se mantuvo a grandes rasgos en la vida de ambas instituciones.

Cuadro 1. México: Uso de los fondos de Nafinsa, por grandes sectores*

(Para años seleccionados hasta 1955 y luego por períodos, en porcentaje)

	1940-54	**1955-62**	**1963-70**	**1971/76**	**1979-83**
Infraestructura	**49,8**	**50,0**	**67,9**	**61**	**39,4**
Energía Eléctrica	11,1	22,1	33,7	28	s/d
Transporte	9,3	21,8	12,8	12	s/d
Irrigación, caminos y otras obras públicas	29,4	6,2	21,3	s/d	s/d
Industrias	**26,7**	**37,1**	**27,3**	**36**	**39,6**
Básicas	13,8	14,9	8,3	15	28
Otras de Transformación	12,9	20,6	19,0	21	11,6
Otras actividades	**23,4**	**12,9**	**4,8**	**3**	21

Fuente: Elaboración propia en base a Nacional Financiera, Informes Anuales, (México, 1945-78).
* El financiamiento comprende la suma de créditos, inversiones en valores, avales y endosos.

Cuadro 2. Argentina: Préstamos acordados por el BCIA/BIRA/BND, según ramas industriales

(Por períodos, en porcentaje)

Actividad / Rama	**1944/49**	**1950/55**	**1956/58**	**1959/61**	**1962/63**	**1964/66**	**1967/69**	**1970/72**	**1973/75**	**1976/80**
Alimentos y bebidas	12	14	16	15	14	14	18	13	10	11
Textil	12	20	21	19	21	19	10	11	6	6
Papel	2	1	3	3	4	3	5	7	4	11
Químicos	9	6	8	7	6	4	4	6	4	18
Metales	8	9	14	11	14	16	18	11	10	10
Maquinaria	7	15	16	13	12	17	15	13	8	6
Construcción	9	6	6	10	10	11	13	17	16	8
Otros	41	29	16	22	19	17	17	22	42	30

Fuente: Elaboración propia sobre la base de BCIA/BIRA/BND, *Memoria y Balance*, (Buenos Aires, 1944-80).

Un aspecto interesante en la vida de ambas instituciones desde mediados de la década del cincuenta, es la manera en que se expresaron las ideas desarrollistas, que tuvieron un peso importante en la defición de las políticas económicas en la región. 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 ambos 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 argentino, el Banco Industrial, que hasta entonces no había recurrido al capital extranjero, fue autorizado a obtener recursos en el exterior desde 1958. En los años siguientes, en un contexto de apremio financiero para el banco, algunas de esas líneas le permitieron realizar actividades de apoyo al sector industrial, aunque siempre en proporción menor.

La estabilidad en las líneas de acción de Nacional Financiera a lo largo de todos estos años, no impidió ciertas redifiniciones iniciales, que se plasmaron en la reforma de los estatutos de 1947. Dicho cambio se expresó en su actuación en los años siguientes hasta 1970 cuando disminuyó considerablemente su labor empresarial, para concentrarse en la canalización de fondos en la forma de créditos, principalmente hacia el rubro infraestructura. Esta modificación en las líneas de acción de la institución estuvo asociada a los preceptos estabilizadores de la política de desarrollo mexicana. En ese marco, cayó la participación de Nafinsa en el total del financiamiento bancario al sector industrial, mientras aumentaba el peso de un sector privado con crecientes grados de concentración, tanto en el sector financiero como en el sector industrial.

La gran importancia que la institución había alcanzado hacia la década del cincuenta, dada su capacidad para influir en distintos aspecto de la economía, provocaba importantes recelos entre el sector privado, que ejerció permanente presión sobre la institución para reducir su ámbito de actuación y su papel promotor. Todo esto se producía en un contexto donde la política de la institución se regía, si bien no de manera lineal ni monopólica, por los lineamientos de la política gubernamental. En este sentido, su política adoleció de las mismas deficiencias que el resto de la estrategia industrial desplegada por los gobiernos mexicanos en el período. Se había trazado una estrategia muy general, que se desarrollaba a partir de políticas dispersas y coyunturales, pero sin una política explícita de desarrollo a largo plazo. En este contexto, por ejemplo, los motivos detrás de la elección de las empresas a promocionar fueron varios y no siempre consistentes entre sí, a la vez que no existía una fórmula para la determinación de prioridades. Aún así, Nacional Financiera siguió siendo una institución determinante para la economía mexicana.

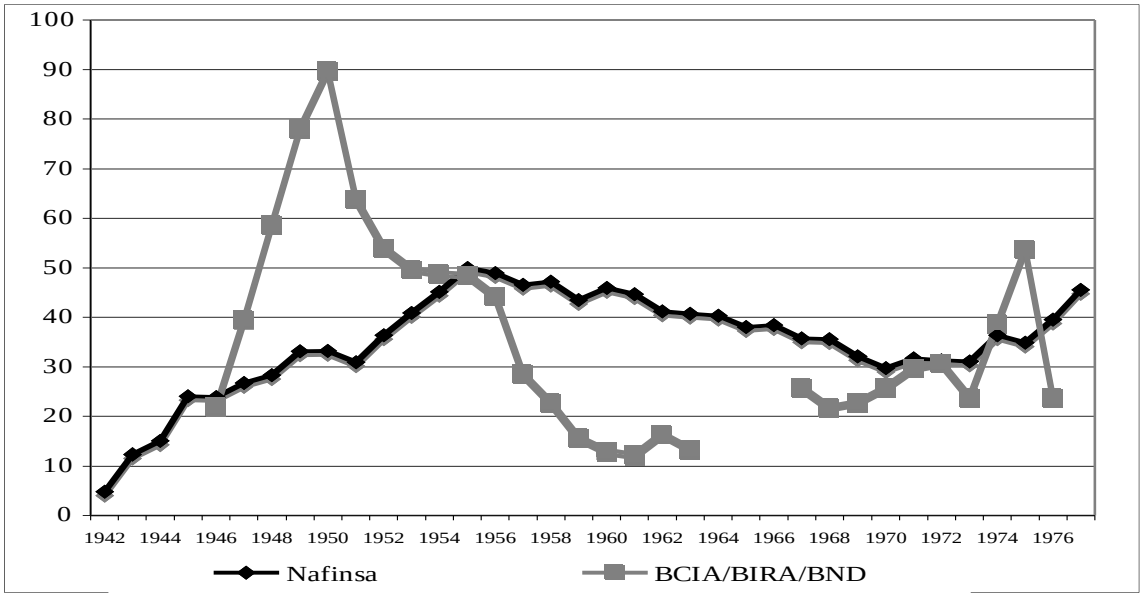
En el caso argentino, entre 1955 y 1966, el Banco Industrial intentó reorientar sus actividades, para avanzar en la promoción industrial y en el compromiso con el financiamiento a largo plazo, más acorde a los objetivos de desarrollo. Sin embargo, en la práctica, estos nuevos lineamiento no se expresaron con contundencia. Un mejor desempeño tuvo el Banco en el trienio 1967-1969, en momentos en que la estabilización económica y las pautas relativamente claras de política económica permitían una asignación más eficiente de los recursos y cierta independencia financiera derivada de la recuperación efectiva de los préstamos. La reorganización administrativa y la ampliación de los objetivos del denominado Banco Nacional de Desarrollo en los primeros años de la década del setenta le imprimieron mayores desafíos a la entidad. No obstante, su política crediticia quedó atrapada rápidamente por la modificación de la coyuntura económica, a su vez condicionada en gran medida por la crisis política y social que derivó en el agotamiento del régimen militar instaurado en 1966. Aún así, el BIRA-BND cumplió un rol significativo para el sector industrial argentino hasta 1976, al punto de constituirse en el agente financiero del sistema de promoción, interviniendo activamente en la selección y evaluación de muchos de los proyectos industriales. A partir de esa fecha, su papel fue redefinido en función de las posibilidades de captación de recursos del exterior para luego de la crisis de la deuda, a comienzos de los años ochenta, desaparecer prácticamente como institución de apoyo al sector manufacturero.

Para Nacional Financiera, al igual que para el conjunto de la economía mexicana, la década del setenta fue un período de transformaciones. Los desequilibrios gestados durante el "desarrollo estabilizador" se expresaron fuertemente y la deuda externa adquirió una dinámica explosiva. En la búsqueda de profundizar la sustitición de importaciones, el banco retomó un rol importante en la promoción de proyectos industriales en los sectores básicos, considerados clave para el avance del proceso. En esos años creció el financiamiento de empresas estatales y el rescate de compañías privadas. Esas características se acentuaron entre 1976 y 1982, cuando "el Estado decide financiar masivamente la expansión de empresas" (Ares, 2001: 239). Así, en esos últimos años del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones en México, la actuación de Nacional Financiera estuvo caracterizada por su escasa selectividad en la elección de empresas a apoyar, en el marco de una estrategia de política económica que se centró en el endeudamiento externo, mientras se

acentuaban los desequilibrios estructurales que se venían gestando desde hacía décadas. Esta política, paradójicamente se asemejó más al accionar del banco argentino, en tanto el desempeño de este último estuvo condicionado por la fuerte inestabilidad macroeconómica.

La importancia de los bancos de desarrollo en el financiamiento de la industria manufacturera puede ser medida por su participación en los créditos totales a la industria (Amsdem, 2001). En el gráfico 1 puede verse que en la década del cuarenta la participación del Banco de Crédito Industrial Argentino en los créditos bancarios a la industria de este país fue muy elevada y considerablemente mayor que la de Nafinsa en el sistema bancario mexicano. Sin embargo, en las décadas siguientes Nafinsa mantuvo una participación considerable en el financiamiento bancario a la industria, mientras que la labor del banco argentino se diluyó, para recuperarse en la década del setenta.

Gráfico 1. Participación de los bancos de desarrollo en el financiamiento total del sector bancario a la industria *(en porcentaje)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de BCIA/BIRA/BND, *Memorias y Balances*, y BCRA, *Memorias y Balances*, varios años; y Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*, (México, 1978).

Más allá de esta trayectoria, en el análisis de largo plazo, el banco mexicano parece haber tenido una actuación más definida ligada a las funciones de banca de fomento, financiando principalmente inversiones a largo plazo en grandes proyectos de infraestructura e industria básica.

Ultimas reflexiones: una dinámica institucional divergente

Es indudable, como han señalado numerosos autores, que la existencia de un conjunto de funcionarios de carrera con relativa independencia de los intereses socioeconómicos y políticos predominantes favorece la capacidad de las instituciones.[46] En este sentido, la dinámica institucional de Nacional Financiera estuvo caracterizada por una notable estabilidad, al menos hasta 1970. Sirve como ilustración mencionar que solo tres directores generales cumpieron funciones entre 1936 y 1970, mientras que en los restantes doce años tuvo cinco. La estabilidad institucional que caracterizó a México en todos estos años se reflejó en las capacidades organizativas de la institución.. Su consejo directivo se componía de miembros elegidos por el gobierno federal y miembros elegidos por los accionistas privados. Esto último fue un factor importante para la adopción, por parte del banco, de prácticas conformes, en cierta medida, a las de la banca privada. A nivel interno, diferentes trabajos que analizan al desempeño de la institución destacan la dotación de cuadros técnicos con una sólida formación. Los directores generales tuvieron el perfil del burócrata-político con una sólida formación en economía o derecho.[47] Además, existía personal de alta calidad y la permanente atracción de importantes cuadros formados en cuestiones bancarias y financieras, que gozaron de una gran estabilidad en sus cargos, que se reflejó en los objetivos generales de la institución y en la continuidad de sus políticas.

En el caso del BIRA/BND, el constante recambio de las autoridades y funcionarios 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. Algunos datos al respecto ofrecen perspectivas sugestivas. La sucesivas Cartas Orgánicas, por ejemplo, fijaban para los cargos directivos una duración de entre cuatro y seis años, sin embargo, las principales autoridades cumplieron funciones por períodos menores a un año en promedio. En total hubo una veintena de presidentes de la institución, cuando según las normativas seis personas podían haber ocupado ese cargo entre 1944 y 1976; sólo cuatro de ellos permanecieron en su puesto más de tres años. Por su parte, sólo el 20% del total de los directores permanecieron en su cargo tres

[46] Véase por ejemplo Evans, Rueschmeyer and Skocpol (eds.) (1985).
[47] Véase, por ejemplo, Blair (1964) y Ares (2001).

años o más en todo el período.[48] La altísima tasa de rotación del personal superior del Banco necesariamente afectó su actuación. Más aún, llama la atención que la institución (como la economía en su conjunto) no hubiera tenido un desempeño mas precario en esa etapa por causa de la inestabilidad política del país, en la medida que los sucesivos recambios presidenciales y de gabinete provocaban a su vez alteraciones en la cúpula de los organismos oficiales.

El problema del BIRA/BND no residía tanto en la falta de formación de esa burocracia estatal, sino la inexistencia de una carrera administrativa definida a través de claros criterios "meritocráticos" que permitiera ascender al personal especializado hasta los altos puestos de dirección. Ninguno de los gerentes o funcionarios de "carrera" del período cumplió funciones como director, lo que reforzó la división entre la "cúpula política" y la "administración"; y sólo tres directores llegaron a ocupar el cargo de presidente del Banco evidenciando la fuerza de las definiciones políticas por sobre la de los representantes sectoriales. Dadas estas circunstancias, el Banco no pudo constituirse como un reducto de eficiencia, en un contexto burocrático afectado por los mismos dilemas de la inestabilidad, e imposibilitado de establecer conexiones virtuosas de intercambio de personal con las asociaciones profesionales y los demás organismos estatales.

Esa inestabilidad del personal superior fue agravada por continuos cambios organizacionales. Durante el transcurso de poco más de tres década se sucedieron seis normativas generales diferentes y otros tantos cambios en la organización funcional. Esas reformas provocaban en el corto y mediano plazo una mala coordinación de la acción interna así como con el resto de la estructura burocrática. En efecto, antes de que se llegara a plasmar una estructura organizacional o a obtener la experiencia suficiente sobre algún tipo específico de operatoria sobrevenía una nueva alteración que trastocaba parcial o profundamente su funcionamiento.

En cambio, en el caso de México, se observa una estrecha relación entre Nacional Financiera y otras instituciones del sector público. Su política estuvo siempre condicionada por la cercana supervisión del Banco de México y la Secretaría de Hacienda. Este entrelazamiento no funcionaba unilateralmente, evidenciándose cierta coordinación y participaciones cruzadas en las instituciones públicas más importantes dentro del estado mexicano. Así, los máximos responsables de Nafinsa y

[48] BCIA, *Memorias y Balances anuales*, (Buenos Aires, 1944-1977).

del Banco de México eran miembros, a su vez, del consejo de directores de la otra institución. Además, la institución siempre estuvo receptiva a la iniciativa y oposición del sector privado. Este tenía representación en el consejo de la institución. La relación con el sector privado, así y todo, no estaba libre de roces y confrontaciones.

Por su parte, el Banco argentino como agente estatal también tendió a seguir los dictados específicos de una política gubernamental en materia industrial y particularmente financiera, pero en este caso extremadamente fluctuante (restringiendo o incrementando el crédito, orientándolo más a la pequeña y mediana empresa, hacia ciertos sectores o empresas) y condicionada por los sucesivos recambios políticos. Además, la política crediticia estuvo subordinada en muchas ocasiones a la atención de demandas específicas con el propósito de satisfacer necesidades puntuales de sectores, regiones o empresas que no necesariamente eran compatibles con los lineamientos rectores de la política industrial del período. Puede observarse que la injerencia del gobierno central sobre la institución fue mayor en momentos en que su autonomía legal, pero fundamentalmente financiera, se encontraba cercenada, por ejemplo durante las experiencias peronistas o durante los años de ajuste macroeconómico. En este sentido, las dificultades de la institución para generar recursos propios extremaron su dependencia de los fondos provistos por el Estado y por tanto de sus definiciones en materia de política crediticia.

En suma, Nacional Financiera fue una institución clave para el proceso de industrialización vía sustitución de importaciones mexicano, a tal punto que en muchos aspectos, encarnaba la política industrial del país. El total de los recursos canalizados por la institución superaron el 10% del PIB en la década del sesenta y, como se ve en el gráfico 1, Nafinsa llegó a explicar el 50% del financiamiento bancario a la indsutria.[49] Dada su importancia para el avance de la industrialización, los desajustes estructurales que se fueron acumulando en la economía mexicana, se expresaron también en la labor de Nafinsa. Hacia la década del setenta, en un contexto internacional que alentaba a que ello ocurriera, el excesivo endeudamiento externo servía para cubrir la brecha en el balance de pagos y permitía el rescate de empresas privadas a partir de una política con escasa selectividad. A partir de la crisis de la deuda, que puso en jaque todo el esquema de

[49] Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*, 1978.

industrialización, la importancia de Nacional Financiera en la economía mexicana fue decreciente, alejándose de las labores de fomento que habían caracterizado su actuación en la posguerra.

En cambio, el BND cumplió un rol mucho más ambiguo como instrumento de política industrial, sujeto en gran medida a la demanda empresarial. La satisfacción de esas demandas estaba condicionada y se entrelazaba de manera dinámica con el contexto macroeconómico y político de cada circunstancia. La inestabilidad de las variables económicas acentuaba hasta los extremos la imprevisibilidad institucional. En ocasiones, cuando esas variables se dislocaban, la acción del Banco no hacía más que convalidar en forma perversa los mecanismos compensatorios actuando muchas veces como un factor de presión más frente al Estado y de manera disfuncional para el desarrollo económico.

Apéndice

México: Participación de las fuentes internas y externas en el total de los recursos canalizados por NAFINSA para años seleccionados (en porcentaje)

	1952	1955	1960	1962	1964	1966	1968	1970
Recursos Propios	33,9	29,4	25,3	22,9	31,4	30,9	29,8	30,4
Capital y Reservas	*4,4*	*4,3*	*5,6*	*3,9*	*5,9*	*6,3*	*5,3*	*4,5*
Títulos	*29,5*	*25,1*	*19,7*	*19*	*25,5*	*24,6*	*24,5*	*25,9*
Recursos no propios	66,1	70,6	74,7	77,1	68,6	69,1	70,2	69,6
Créditos del Exterior	*23,1*	*22,9*	*35,3*	*33,7*	*32,9*	*34,0*	*41,3*	*42,5*
Otros recursos no propios	*43*	*47,7*	*39,4*	*43,4*	*35,7*	*35,1*	*28,9*	*27,1*

Fuente: Elaboración propia en base a NACIONAL FINANCIERA, *Informes Anuales*, varios años.

México: Financiamiento Total Concedido por Nafinsa (en millones de dólares y en Porcentaje del PIB) 1940-1982

Año	Total financiamiento de NAFINSA (1)	Tasa de Crecimiento	PIB (2)	(1) / (2)
1940	3,7		1.530,4	0,24
1941	9,8	163,2	1.895,7	0,52
1942	50,0	409,2	2.197,7	2,27
1943	97,3	94,6	2.682,1	3,63
1944	111,0	14,1	3.868,5	2,87
1945	165,1	48,8	4.231,7	3,90
1946	192,8	16,7	5.746,9	3,35

1947	233,6	21,2	6.383,3	3,66
1948	275,6	18,0	6.245,5	4,41
1949	225,9	-18,0	4.330,8	5,22
1950	258,9	14,6	4.880,0	5,31
1951	347,2	34,1	6.286,1	5,52
1952	432,6	24,6	7.067,6	6,12
1953	550,2	27,2	7.037,6	7,82
1954	548,7	-0,3	6.691,0	8,20
1955	506,1	-7,8	7.210,0	7,02
1956	566,7	12,0	8.240,2	6,88
1957	627,5	10,7	9.464,1	6,63
1958	716,5	14,2	10.518,6	6,81
1959	767,0	7,1	11.270,8	6,81
1960	1.086,3	41,6	12.786,5	8,50
1961	1.438,1	32,4	13.870,0	10,37
1962	1.771,6	23,2	14.954,4	11,85
1963	1.659,1	-6,3	16.649,5	9,96
1964	2.014,9	21,4	19.655,8	10,25
1965	2.043,5	1,4	21.410,7	9,54
1966	2.224,7	8,9	23.794,7	9,35
1967	2.561,5	15,1	26.022,8	9,84
1968	2.894,4	13,0	28.811,7	10,05
1969	3.207,9	10,8	31.849,2	10,07
1970	3.592,0	12,0	35.570,1	10,10
1971	3.831,7	6,7	39.232,3	9,77
1972	4.252,4	11,0	45.178,2	9,41
1973	4.630,1	8,9	55.271,3	8,38
1974	6.011,3	29,8	71.976,6	8,35
1975	7.661,2	27,4	88.004,0	8,71
1976	11.308,8	47,6	94.811,1	11,93
1977	9.897,7	-12,5	81.825,8	12,10
1978	12.648,9	27,8	102.607,5	12,33
1979	16.420,9	29,8	134.422,7	12,22
1980	19.136,1	16,5	186.177,2	10,28
1981	22.123,1	15,6	239.282,5	9,25
1982	13.041,0	-41,1	129.018,9	10,11

Fuente: Elaboración propia en base a: Nacional Financiera, *Informes Anuales*, varios años; Banco de México, *Informes Anuales*, varios años; y Oxford Latin American Economic History Database.

Argentina: Estructura del pasivo del BCIA/BIRA/BND (en porcentaje)

Año	**Depósitos**	**Adelantos BCRA**	**Obligaciones en moneda extranjera**	**Otros**	**Capital y reservas**	**Total**	**Pasivo En M $ de 1960**
1950	-	91,1	4,1	0,7	3,9	100	780
1955	-	66,5	24,2	5,2	4,1	100	1.009
1957	7,7	37,9	26,9	8.4	19,1	100	635
1960	5,9	18,0	50,9	12,2	13,1	100	433
1963	7,0	23,7	19,1	28,6	21,7	100	270

1967	6,8	23,4	26,0	16,4	27,3	100	197
1970	9,4	23,6	26,4	18,0	22,6	100	240
1973	-	48,6	17,1	25,8	8,5	100	364
1976	-	27,5	20,1	13,7	38,7	100	332
1979	27,9	0,4	33,6	11,9	26,2	100	497

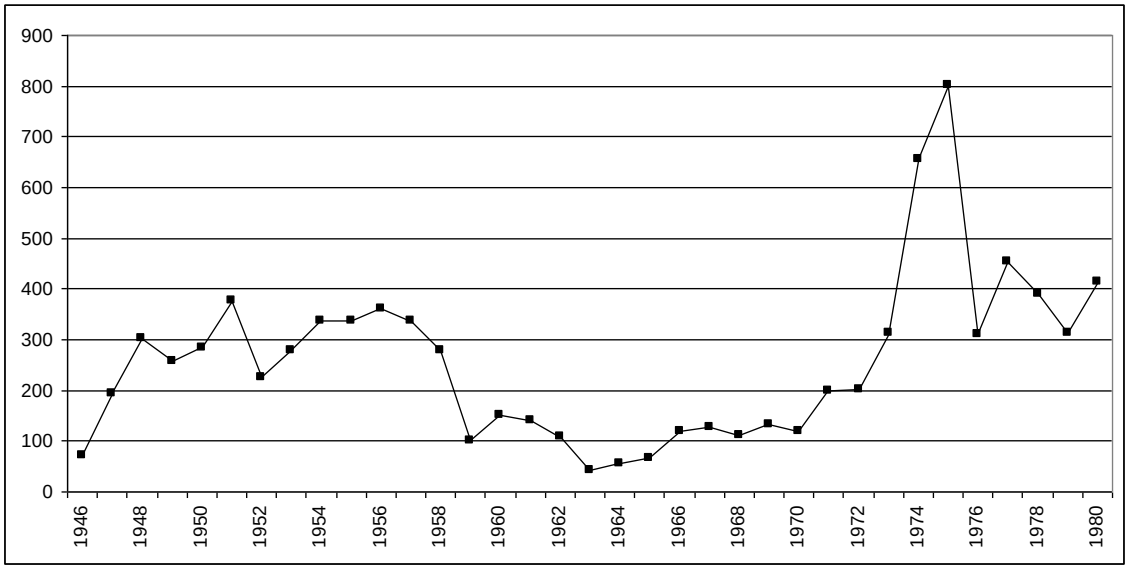
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Schvarzer (1981).

Argentina: Estructura del activo del BCIA/BIRA/BND (en porcentaje)

Año	Efectivo	Bonos públicos	Acciones	Operaciones en moneda extranjera	Créditos al sector público	Créditos al sector privado	Otros	Total
1950	0,8	1,8	0,2	5,4	53,8	37,3	0,7	100
1955	1,4	2,2	0,1	28,6	26,0	39,0	2,7	100
1957	15,3	2,3	0,1	33,3	0,1	41,9	7,0	100
1960	4,2	1,5	0,1	54,1	3,2	26,0	10,9	100
1963	2,1	1,1	16,1	16,4	99,9	38,8	15,6	100
1967	4,7	0,6	11,3	30,8	4,7	45,6	2,3	100
1970	4,0	0,1	13,5	29,7	1,7	48,3	2,7	100
1973	7,3	0,6	4,4	18,4	4,8	60,8	3,7	100
1976	7,0	1,7	2,9	23,3	26,1	17,2	21,7	100
1979	2,9	6,8	1,6	28,3	2,7	23,4	34,3	100

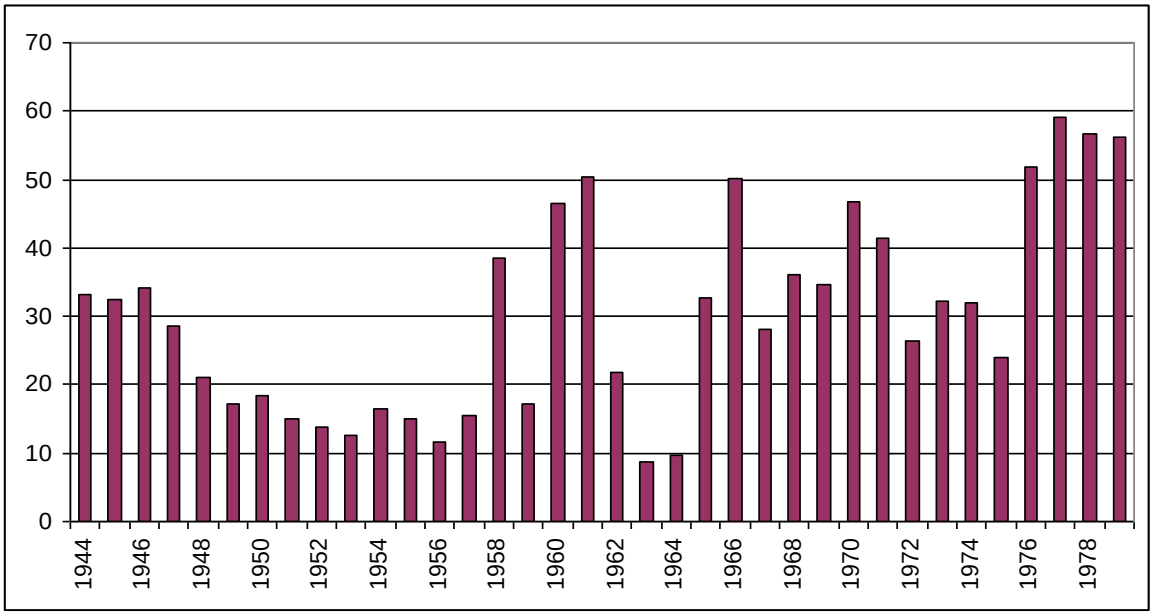
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Schvarzer (1981).

Argentina: Créditos otorgados por el BCIA/BIRA/BND entre 1946 y 1980
(en millones de pesos de 1960)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Schvarzer (1981).

Argentina: Créditos otorgados por el BCIA/BIRA/BND para inversiones en activos fijos (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de BCIA/BIRA/BND, *Memorias y Balances*, varios años.

Bibliografía

Amsdem, Alice (2001), *The rise of the rest. Challenges to the west from late-industrializing economies*, New York-Oxford.

Ares, Mathieu (2001) 'El Estado empresario: Nacional Financiera durante la industrialización por sustitución de importaciones (1934-1994)', *Foro Internacional*, vol. XLVII, Nro. 2.

Bátiz-Lazo, Bernardo y Gustavo Del Angel (2003), 'Competitive collaboration and market contestability: cases in Mexican and UK banking, 1945-75', *Accounting, Business and Financial History*, 13:3, pp. 339-368

Bátiz-Lazo, Bernardo (2004), "Strategic Alliances and Competitive Edge: Insights from Spanish and UK Banking Histories", *Business History*, vol. 46, No. 1, pp. 23-56.

Belini, Claudio y Marcelo Rougier (2008), *El Estado empresario en la industria argentina*, Buenos Aires.

Bennett, Douglas (1965), *The financial sector and economic development: The Mexican Case*, Baltimore

Bennett, Douglas y Kenneth Sharpe (1982), 'The state as a banker and entrepreneur: The last resort character of the Mexican State's Economic Intervention, 1917-1970', en Sylvia Hewlett y Richard Weinert (eds.), *Brazil and Mexico: Patterns in Late Development*, Philadelphia.

Blair, Calvin (1964), "Nacional Financiera: Entrepreneurship in a Mixed Economy", en Raymond Vernon (dir) *Public Policy and Private Enterprise in Mexico*, Cambridge, pp. 191-240

Blustein, Manuel (1945), *El Banco de Crédito Industrial Argentino*, Rosario.

Boskey, Shirley (1966), *Bancos de Fomento Industrial. Problemas y políticas*, (México, 1964); CEMLA, *Los mercados de capitales en América Latina*, México

Brando, Carlos (2009), 'The Political Economy of Industrial Promotion: the Colombian Institute for Industrial Development, 1940-64', trabajo presentado en la reunión de la Internacional Society for New Institucional Economics (ISNIE).

Brennan, James y Marcelo Rougier (2009), *The Politics of National Capitalism Peronism and the Argentine Bourgeoisie, 1946–1976*, Pennsylvania.

Brothers, Dwight y Leopoldo Solís (1967), *Evolución Financiera de México*, México.

Bulmer-Thomas, Víctor (1998), *La historia económica de América Latina desde la independencia*, México.

Carrillo Flores, Antonio (1985), 'Notas sobre la Nacional Financiera en el período 1934-1952', en Nacional Financiera, S.A., *Medio Siglo de Banca de Desarrollo. Testimonios de sus directores generales*, México.
CEPAL (1973), 'El desequilibrio externo en el desarrollo económico de América latina: el caso de México', *Lecturas del Trimestre Económico*, nro. 4, FCE, pp. 87-107
Clavijo, Fernando (comp.) (2002), *Reformas económicas en México, 1982-1999*, México.
Cordera, Rolando y Carlos Cabrera Adame (comp.) (2004), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, México.
Del Ángel, Gustavo (2002), *Paradoxes of financial development: the construction of the Mexican banking system. 1941-1982*, unpubl. PhD diss., Leland Stanford University.
Díaz, Daniel y Carlos Marichal (1999), 'The Emergence of Central Banks in Latin America: Are Evolutionary Models Applicable?' in Carl Holtfrerich y Jaime Reis (eds), *The Emergence of Central Banking from 1918 to the Present*, pp.279-322.
Evans, Peter, Dietrich Rueschmeyer and Theda Skocpol (eds.) (1985), *Bringing the State back in*, Cambridge.
Fajnzylber, Fernando (1987), *La industrialización trunca de América Latina*, México.
Falkowski, Daniel (1972), *Nacional Financiera, S.A. de Mexico. A study of a development bank*, New York.
Glade, William (1959), "Las empresas gubernamentales descentralizadas", *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, Nro. 1, Vol. XI.
Haber, Stephen (1991), 'Industrial Concentration and the Capital Markets: A Comparative Study of Brazil, Mexico and the United States, 1830-1930', *The Journal of Economic History*, 51, Nro. 3, pp. 559-580
Haber, Stephen (1999), 'Los mercados financieros en el desarrollo industrial. Estudio comparativo de la regulación gubernamental, la innovación financiera y la estructura industrial en Brasil y en México, 1840-1930', en Stephen Haber (comp), *Cómo se rezagó la América Latina*, México, pp. 176-212.
Hernández Delgado, José (1961) 'Evaluación de Nacional Financiera y su impacto en el desarrollo económico de México', *El Mercado de Valores*, Año XXI, Nro. 32.
Lopez, Pablo (2009) '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. 904.
Ludllow, Leonor y Carlos Marichal (comps) (1986), *Banca y poder en México, 1800-1925*, México.
Marichal, Carlos (2003), "Auge y decadencia de las empresas estatales en México, 1930-1980: Algunas notas sobre la relación histórica entre empresas estatales y endeudamiento externo", *Antropología*, Boletín Oficial del INAH, México, pp. 12-21.
Maurer, Noel (1999), 'Banks and Entrepreneurs in Porfirian Mexico: Inside Exploitation or Sound Business Strategy?', *Journal of Latin American Studies*, 31, Nro. 2.
Prebisch, Raúl (1956), *Desarrollo económico y política social. Mesa redonda en la Universidad de Córdoba*, Buenos Aires.
Ramírez, Miguel (1986), *Development Banking in Mexico. The case of the Nacional Financiera*, New York.
Reynolds, Clark (1977), "Por qué el 'desarrollo estabilizador' de México fue en realidad desestabilizador", *El Trimestre Económico*. Vol. XLIV, no. 176, pp. 997-1023.
Rougier, Marcelo (2004) *Industria, finanzas e instituciones. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo*, Bernal.
Rougier, Marcelo (2007), 'Crédito e industria en tiempos de Perón', *Revista de Historia Industrial*, nro. 35.
Schvarzer, Jorge (1981), *El Banco Nacional de Desarrollo y el desarrollo tecnológico en la Argentina*, Buenos Aires.
Schvarzer, Jorge (1996), *La industria que supimos conseguir*, Buenos Aires.
Seguín, León (1967), *El crédito industrial en la República Argentina*, unplub. PhD diss, Universidad de Buenos Aires.
Sikkink, Katrhyn (2009) *El proyecto desarrollista en Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*, Buenos Aires.

Villa, Rosa (1976) *Nacional Financiera: Banco de Fomento del Desarrollo Económico de México,* México.
Villarreal, René (1976), *El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975). Un enfoque estructuralista*, México.
Willis, Eliza (1995) 'Explaining Bureaucratic Independence in Brazil: The Experience of the National Economic Development Bank', *Journal of Latin American Studies*, Vol. 27, Nro. 3, pp. 625-661.