

**PANEL: INSTITUCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO**

**NACIMIENTO Y TRAYECTORIA DE LA BANCA DE DESARROLLO EN ARGENTINA EN EL  
CONTEXTO LATINOAMERICANO: UNA MIRADA DE LARGO PLAZO**

Autores:

Pablo J. Lopez, UBA-Conicet

Marcelo Rougier, UBA-Conicet

Resumen: Esta ponencia se propone repasar las condiciones que condujeron al surgimiento de la banca de desarrollo en Argentina, en la década del cuarenta, y analizar los principales rasgos de su trayectoria hasta la década del noventa. A su vez, se busca poner en contexto esta experiencia, contraponiéndola con lo ocurrido en otros países de América Latina, donde se desplegaron instituciones similares, con resultados diversos. De esta manera, se pueden plantear algunas conclusiones respecto de las luces y sombras de la actuación del Estado y su capacidad para diseñar instituciones financieras que contribuyan a un proceso de desarrollo económico.

Introducción

Los Problemas del Financiamiento del Desarrollo y el Papel de la Banca de  
Desarrollo

El crecimiento económico requiere de inversiones productivas en activos fijos, que poseen largos períodos de maduración. Por tanto, el financiamiento del desarrollo está asociado, en gran parte, con la necesidad de fondos para el largo plazo, requerimiento que genera, para una economía en desarrollo, diversos problemas que deben ser superados. Por un lado, en muchos casos se carece de la acumulación de capital necesaria para desarrollar el proceso. Por otro, se evidencia también la falta de empresarios dispuestos a asumir riesgos ligados a proyectos cuya rentabilidad privada inmediata es baja y diferida, pero que generan un gran beneficio en términos del desarrollo. Adicionalmente, se presenta cierta carencia de conocimiento técnico y de herramental, necesario para desarrollar los tipos de proyectos que el proceso demanda.

La escasez de capitales disponibles para ser invertidos, puede ser una restricción importante en economías atrasadas, ya que muchas veces buena parte de la riqueza se mantiene en formas que no permite ser asignada hacia el crecimiento y el desarrollo por conductos privados (aunque en muchos casos se mantiene en activos que pueden convertirse rápidamente en bienes de capital productivo como divisas, metales preciosos, bonos locales de corto plazo, etc.). No se trata de montos insignificantes, sino todo lo contrario, sumas que si fueran reasignadas hacia fines productivos, implicarían un crecimiento importante el producto. Por este motivo, como observa

FRENKEL (2001), en muchas economías (como por ejemplo en América Latina), no alcanzan los incentivos de mercado para estimular el ahorro.<sup>1</sup>

A la falta de fondos invertibles, se agrega, también, la falta de un uso efectivo de los mismos. Ante la presencia de rigideces estructurales, en muchos países, en los estadios tempranos del desarrollo, no se encuentran fondos para invertirse en proyectos de inversión viables fuera del comercio y la agricultura. En términos financieros, se observa que ningún proyecto industrial ofrece el mayor retorno esperado para ningún grado de riesgo, o el menor riesgo para ningún retorno esperado.

La dificultad para movilizar el capital para este tipo de proyectos, se vincula con la propia naturaleza de las instituciones financieras y las implicaciones que para las mismas tiene el crédito a largo plazo. La posibilidad de realizar préstamos a plazos largos implica, para cualquier entidad financiera, un riesgo asociado al descalce de los vencimientos, ya que los fondos captados son en general a plazos menores. Además, crece el riesgo de incumplimiento, ya que, en las inversiones de larga maduración, la incertidumbre es mayor. A su vez, aumenta el riesgo de liquidez para los bancos debido a que los préstamos son menos líquidos y se financian con recursos a corto plazo.

En consecuencia, el proceso mismo de crecimiento hace que los bancos se vuelvan más conservadores, al aumentar la percepción de riesgos, y más selectivos a la hora de realizar préstamos. Esta situación, conduce a un creciente racionamiento del crédito, ya que muchos demandantes de fondos solo podrán conseguirlos a costos demasiado altos, perjudicando a empresas nuevas o innovadoras y a aquellos proyectos de inversión con rentabilidad incierta y de muy larga maduración. Las empresas ya consolidadas y con amplias garantías reales serán, en general, las favorecidas con la restringida oferta de créditos.

Estos problemas podrían atenuarse con la existencia de mercados especializados en la comercialización de títulos a largo plazo, como los mercados de valores. Sin embargo, la característica común que suelen poseer los países en desarrollo es la escasa profundidad de ese tipo de mercados que, en muchos casos, implica la inexistencia de mercados para títulos con vencimientos a plazos largos. Se trata de situaciones de mercados incompletos, propias del subdesarrollo financiero, presente en los países atrasados.<sup>2</sup>

Los problemas del financiamiento del desarrollo abarcan, por lo tanto, las deficiencias usuales de cualquier proceso de financiamiento (como la existencia de asimetrías en la información) a los que se suman problemas propios de la financiación de un proceso inversor para el desarrollo. Esto es, la escasez de fondos disponibles para las

---

<sup>1</sup> La escasez de ahorro como un problema central para el financiamiento del desarrollo, fue notada en la posguerra como una de las trabas para la formación de capital en las economías atrasadas. NURSKE (1955), hacía referencia a esta problemática aludiendo al “círculo vicioso de la pobreza”, según el cual, la poca capacidad de ahorro se debe al bajo nivel de ingresos, que, a su vez, es un reflejo de la baja productividad debida a la falta de capital, resultado de la poca capacidad de ahorro.

<sup>2</sup> Los mercados de capitales a largo plazo requieren de una escala amplia para poder desarrollarse. Tanto el número y tamaño de oferentes y demandantes debe ser grande, así como el monto de los recursos captados, para que los costos asociados sean reducidos. La evidencia empírica muestra que, en los estadios tempranos del desarrollo, el mercado de capital a largo plazo se caracteriza por imperfecciones, inelasticidades y altas y fluctuantes tasas de interés reales. En la mayoría de los casos, su desarrollo y profundización es posterior y consecuencia del desarrollo económico más general.

inversiones necesarias, la ausencia de agentes privados dispuestos a llevar adelante los proyectos y la dificultad del sector bancario para financiar inversiones a largo plazo ante el incremento de los riesgos y el escaso desarrollo de mercados de títulos a largo plazo. Todo esto conduce a que se presenten fallas de mercado, que pueden actuar como limitantes para el proceso de desarrollo, como el racionamiento del crédito o la ausencia total de financiamiento para ciertos plazos y actividades.

A estos problemas inherentes al financiamiento del desarrollo debe agregárseles el subdesarrollo o debilidad institucional.<sup>3</sup> El desarrollo de instituciones bancarias tradicionales (bancos comerciales), que si bien son adecuadas como mecanismos de financiamiento a corto plazo, son insuficientes para el financiamiento de un proceso de desarrollo, ya que tienden a generar racionamiento del crédito. Por lo tanto, se requieren mecanismos para reestructurar pasivos, es decir, transformar pasivos a corto plazo en pasivos a largo plazo. En condiciones de mercados de capitales de largo plazo poco desarrollados, es necesario el desarrollo de instituciones específicas que puedan llevar adelante esa tarea.

Históricamente, en diversos procesos de desarrollo, han surgido instituciones bancarias privadas con características particulares, propicias para desarrollar dicha tarea. Es el caso de los bancos de inversión (por ejemplo, en Bélgica) y los bancos universales (por ejemplo, alemanes) que, en muchos casos con apoyo estatal, se desarrollaron en los procesos de industrialización de Europa Continental en el siglo XIX.<sup>4</sup> En el siglo XX, este papel lo cumplieron las llamadas instituciones financieras para el desarrollo o bancos de desarrollo, bancos públicos o mixtos organizados para el fomento de la producción y el desarrollo.

En estas condiciones, ante los problemas que plantea el financiamiento del desarrollo y como lo evidencia la experiencia histórica, el Estado puede desempeñar un papel importante en la conformación de mecanismos para la movilización y asignación de recursos para el desarrollo. Puede atenuar el problema de mercados incompletos (ausencia de financiamiento a plazos largos), mediante la creación de mecanismos de financiamiento y otorgando incentivos para el desarrollo de mercados de títulos a largo plazo.<sup>5</sup> A su vez, puede, a partir de instituciones públicas y regulaciones, dirigir la asignación del capital en función de su propia estrategia.

Los bancos de desarrollo, como entidades públicas y especializadas en el financiamiento a inversiones productivas, se alzan como instituciones propicias para enfrentar las fallas de mercado que se presentan para el financiamiento de procesos de desarrollo.<sup>6</sup> En general, su nacimiento y trayectoria, a lo largo del siglo XX, se vincula a procesos de industrialización en países atrasados. Desde su surgimiento, estas instituciones llevaron adelante, un conjunto bastante ecléctico de actividades, de acuerdo a las necesidades de los distintos países y momentos históricos en que se desempeñaron. En este sentido, pueden definirse diferentes niveles de actuación por parte de los bancos nacionales de desarrollo:

---

<sup>3</sup> Ver FANELLI (2004) y STUART (2005).

<sup>4</sup> Sobre este tema nos extenderemos en el capítulo siguiente.

<sup>5</sup> STALLINS (2006) sostiene que la función del Estado de fomentar la canalización de fondos para promover el crecimiento, debe acompañarse con la búsqueda de estabilidad del sistema en general, lo cual implica establecer lineamientos amplios para el comportamiento de las instituciones, pero que incluyan límites en las cantidades y tipos de créditos que ofrecen, así como requisitos de capital y liquidez.

<sup>6</sup> Ver TITELMAN (2003) y PULGAR PARADA (2006).

1) La forma más simple de definir la acción de la banca de desarrollo es a partir de su compromiso con el financiamiento productivo a largo plazo. Esta función se vincula a las demandas que debían cubrir estas instituciones y para las cuales fueron creadas. El escaso desarrollo de mecanismos para la financiación a mediano y largo plazo generaba un vacío, especialmente agudo para el sector industrial, que era necesario llenar. Esta es quizás la razón más fuerte que llevó a la creación de estas instituciones.<sup>7</sup>

Los bancos de desarrollo, como parte integrante del Estado, se beneficiaban de una estructura de financiamiento más débil que cualquier agente económico privado, incluso cuando los destinatarios finales fueran agentes financieros privados. Como señaló KANE (1975), los bancos de desarrollo se distinguen de los bancos comerciales por el hecho de que a menudo dejan de lado el crédito al consumo y relegan a un segundo plano la maximización de beneficios a favor del crecimiento económico y del desarrollo.

2) Además de llenar el vacío en el financiamiento a largo plazo que requerían las economías en desarrollo, los bancos de fomento industrial podían mitigar carencias administrativas y técnicas de los agentes económicos, concentrando en su seno el *expertise* nacional.<sup>8</sup>

En este sentido, DE ANDREA (1973) definió a los bancos de desarrollo como entidades que proporcionan recursos financieros y asistencia técnica a los sectores productivos, además de alentar al sector privado y movilizar el ahorro de la economía. En la misma línea, MAUNG (1977) sostuvo que la intermediación de estas entidades representa algo más de lo que tradicionalmente se entiende como mediación bancaria, ya que la movilización, provisión y canalización de fondos a los demandantes, no es puramente financiera.

3) En términos más amplios, los bancos de desarrollo se alzan como instrumentos para la movilización y asignación de recursos para guiar el desarrollo según la estrategia gubernamental.

En este sentido, el desarrollo de infraestructura social y económica, fue un objetivo importante de la banca de desarrollo en la posguerra, que buscaba remover ciertas restricciones al crecimiento y el desarrollo de la industria. Incluso en muchos casos, el nacimiento de estas entidades estuvo ligado a la necesidad de financiar proyectos de infraestructura y solo después se han ampliado sus actividades al financiamiento productivo.<sup>9</sup>

Además del desarrollo de infraestructura, desde la posguerra, se consideraba que estos bancos permitirían dirigir capitales hacia sectores con fuertes efectos de arrastre o encadenamiento para acelerar el crecimiento. En definitiva, la banca de desarrollo brinda financiamiento a inversiones públicas y privadas, en concordancia con la estrategia, impulsada por el Estado, de crecimiento y desarrollo productivo a largo plazo.<sup>10</sup>

4) A su vez, los bancos de fomento se alzan como instituciones propicias para proporcionar créditos a sectores productivos o sociales postergados,

---

<sup>7</sup> MARIANTE (2007), CALDERÓN ALCAS (2005) y FRENKEL (2001).

<sup>8</sup> HOUK (1968).

<sup>9</sup> Este es el caso de Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico do Brasil.

<sup>10</sup> HIRSCHMAN (1958).

incapacitados para acceder a los mercados financieros por problemas de escala, fallas de mercado o de otro tipo.<sup>11</sup>

Esta función de la banca de desarrollo no se vincula en forma directa con la estrategia de crecimiento, ya que no se trata de sectores prioritarios desde el punto de vista de la matriz productiva. Sin embargo, cumple un papel importante en materia de desarrollo, debido a que se brinda apoyo financiero a sectores con una alta rentabilidad social, en términos de empleo, demanda agregada o sinergias regionales. Además, incluye el desarrollo de infraestructura social y la provisión de ciertos bienes públicos.

Este ámbito de actuación de la banca de desarrollo puede encontrarse en trabajos recientes, que buscaron redefinir las funciones de este tipo de entidades.<sup>12</sup>

Los bancos de desarrollo que se desempeñaron en algunos países de América Latina, en el marco de los procesos de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), fueron esencialmente bancos industriales públicos que, en general y según los períodos, también cumplieron un papel importante en el financiamiento de transportes, comunicaciones e infraestructura. Se trataba de instituciones que llevaban adelante la tarea de guiar el desarrollo industrial según la estrategia más general fijada por los gobiernos. En algunos casos, además, esta tarea implicó la necesidad de desempeñar un papel empresario activo, que excedía la mera movilización de recursos. Básicamente, se podrían encasillar como instituciones que cumplen con los puntos 1, 2 y 3 de la descripción anterior y, solo excepcionalmente, el punto 4.

La cuestión de las fuentes de fondos de estas instituciones, es relevante para pensar en una estrategia de desarrollo y se vincula a la generación de los excedentes y los mecanismos necesarios para asignarlos a través de instituciones como bancos de desarrollo, a las actividades consideradas prioritarias. Así, el rol de la banca de desarrollo no puede desligarse de la parte real del proceso de financiamiento del desarrollo: la generación y extracción de los excedentes.

En definitiva, los bancos de fomento, como parte de las políticas públicas de financiamiento del desarrollo, surgen como herramientas para la aplicación de estrategias de desarrollo. En este sentido, poseen una enorme potencia ya que pueden dirigir fondos de largo plazo hacia sectores estratégicos y fijados como prioritarios desde la política de desarrollo. También sirven para crear oportunidades de inversión, tanto en los sectores seleccionados como en sus eslabonamientos, generando la información requerida y contribuyendo a la creación de mercados para títulos de largo plazo.<sup>13</sup>

### La Génesis de la Banca de Desarrollo en la Argentina en el contexto Latinoamericano

Como se desprende de la sección anterior, el problema del financiamiento industrial implica la generación de mecanismos e instituciones para la movilización de capital hacia el desarrollo de la industria. Tanto en Europa continental como en Estados Unidos, el proceso de industrialización se realizó, en general, acompañado por el desarrollo de fuentes de financiamiento no propias o impersonales, como bancos o mercados bursátiles.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> TITELMAN (2003) y PULGAR PARADA (2006).

<sup>12</sup> TITELMAN (2003) y UNITED NATIONS (2005).

<sup>13</sup> Ver STUART (2005).

<sup>14</sup> Ver HABER (1999).

El modelo agroexportador, que determinó la estructuración económica argentina (así como del resto de las economías latinoamericanas) antes de la Segunda Guerra Mundial, generó una estructura financiera acorde a las necesidades del proceso. A partir del ordenamiento monetario de 1881<sup>15</sup>, los recursos financieros fluyeron casi exclusivamente al sector exportador. Esas actividades encontraban financiamiento para sus necesidades inmediatas de producción y comercialización, al tiempo que las inversiones que se realizaban en infraestructura las beneficiaban en forma directa.

Si bien la mayor parte de la ampliación de la capacidad productiva del sector agroexportador se realizaba con recursos internos, generados por las utilidades provenientes del comercio exterior, sectores con fuertes necesidades de capital se financiaron con capital extranjero. En ese esquema, existió una gran afluencia de fondos del exterior, principalmente de Gran Bretaña, que se orientaron hacia el tendido de líneas ferroviarias, la instalación de frigoríficos y los servicios públicos.<sup>16</sup> Las inversiones directas y el financiamiento gubernamental a partir de la colocación de títulos en mercados de capitales externos, dieron cuenta en gran medida de dichas inversiones.<sup>17</sup>

En el sistema bancario, conformado por bancos nacionales y bancos privados, las instituciones extranjeras tuvieron un peso creciente, tratándose en general de filiales de los grandes bancos internacionales. Este sector estaba principalmente al servicio de los negocios de exportación e importación, pero las operaciones especulativas e hipotecarias tuvieron un peso importante.<sup>18</sup>

La bolsa de valores también adquirió cierta relevancia en algunos años de esa etapa, aún mayor que durante la industrialización sustitutiva de importaciones. Sin embargo, no fue un espacio para el financiamiento productivo sino que se registraron grandes movimientos especulativos, asociados a las deudas gubernamentales y al sector inmobiliario. Estos fenómenos se sumaron a un inestable sistema monetario y cambiario, muy dependiente de la afluencia de oro del exterior, que en muchos casos tomó la forma casi exclusiva de endeudamiento. La crisis monetaria, financiera y cambiaria de 1890, fue resultado de un proceso con estos ingredientes. En ese episodio, las instituciones bancarias más expuestas a los negocios inmobiliarios y bursátiles se vieron fuertemente afectadas y, muchas de ellas, fueron a la quiebra.<sup>19</sup>

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

Fue a partir de la década del veinte que comenzaron a estructurarse los sistemas bancarios nacionales en la región. En Argentina, el Banco de la Nación logró una expansión significativa, que lo convirtió en el más importante del sector.<sup>20</sup> Este

---

<sup>15</sup> Ver FORD (1966) y RAPOPORT (2007).

<sup>16</sup> Ver CEPAL (1958) y REGALSKY (2005).

<sup>17</sup> Ver CEPAL (1974 [1971]).

<sup>18</sup> Ver REGALSKY (1999).

<sup>19</sup> Ver FORD (1956) y RAPOPORT (2007).

<sup>20</sup> Ver REGALSKY (1999).

proceso de transformación, se acentuó con el retiro de muchas instituciones financieras extranjeras y la ruptura del patrón oro, producto de la crisis del treinta. Para atender las necesidades del sector público, comenzaron a funcionar grandes bancos del Estado. En 1935 se creó el Banco Central, en el marco de una intervención activa del Estado en materia financiera y cambiaria.

De esta manera, en el período que se extiende desde la Gran Depresión hasta la Segunda Guerra Mundial, durante la transición hacia el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, la estructura financiera comenzó a modificarse, con la interrupción en la entrada de capitales y las políticas que buscaron impedir que este se fugara. Mientras, las actividades internas ganaban peso con relación a los negocios de importación y exportación, y las entidades nacionales adquirían un papel más significativo en la intermediación financiera, en detrimento de la banca extranjera.

Sin embargo, y a pesar de los incipientes cambios, la creación de mecanismos e instituciones para la movilización del capital necesario para el financiamiento a largo plazo de la industria a gran escala, se erigía como un problema, ante el escaso desarrollo de los mercados de capitales, por un lado, y la ausencia de entidades bancarias con el tamaño y el *expertise* necesario para llevar adelante dicha tarea, por el otro. En la década del treinta, esta cuestión podía percibirse, aunque la política industrial no formaba parte, todavía, del eje central de los lineamientos económicos de los gobiernos argentinos, aún conservadores.

En contextos similares, los primeros bancos de desarrollo latinoamericanos surgieron en la década del treinta, aunque su rol de fomento industrial sería definido más adelante. Es el caso de México, donde la fundación de Nacional Financiera se produjo en 1934 y de Chile, donde en 1939 fue creada la Corporación de Fomento a la Producción. En Perú el Banco Industrial se creó en 1936 pero, por falta de fondos, sus operaciones fueron muy reducidas hasta 1957. En ese año, una reforma en la carta orgánica del Banco Central permitió que la institución recibiera financiamiento.<sup>21</sup>

En la Argentina, sin embargo, habría que esperar algunos años antes de ver nacer a una institución destinada a satisfacer las necesidades financieras de la industria. En la década del treinta el autofinanciamiento siguió siendo la principal fuente de las inversiones del sector industrial. Si bien a fines de esa década algunas propuestas sectoriales y algunos proyectos gubernamentales buscaron dar solución al problema del financiamiento industrial, estos no se llegaron a concretar. A principios de la década del cuarenta, la Argentina no poseía aún una entidad especializada y estructurada en función de las necesidades financieras de la industria.<sup>22</sup>

En las décadas del cuarenta y cincuenta, cuando la industrialización se convirtió en una estrategia consciente de muchos gobiernos de la región, la intermediación financiera pública orientada al desarrollo, se llevó adelante en América Latina a partir de la redefinición de las funciones de entidades ya existentes (como fueron los casos de México y Chile) o de la creación de nuevas instituciones (como en Argentina, Colombia, Venezuela y Brasil). En todos los casos, estas instituciones quedaron constituidas como bancos de fomento o de desarrollo, como fue el caso del Banco de Crédito Industrial argentino.

El objetivo perseguido con la conformación de los bancos de desarrollo, era construir instituciones financieras que pudieran servir de puente entre ahorro e inversión en la

---

<sup>21</sup> Ver BASCH y KYBAL (1969).

<sup>22</sup> Ver ROUGIER (1999).

economía real, proveyendo capital a largo plazo para emprendimientos industriales. Durante la posguerra, este tipo de instituciones resultaron fundamentales ya que le brindaron al Estado herramientas para suplir deficiencias de los mercados de capitales privados en el financiamiento de proyectos que eran cruciales para el desarrollo pero que no necesariamente resultaban rentables en el corto o aún mediando plazo. A su vez, muchas de estas instituciones resultaron importantes para el financiamiento de obras de infraestructura, energía, comunicaciones, etc. que permitieron elevar la productividad de la economía en el mediano y largo plazo.

En algunos países de la región, estas instituciones desempeñaron un papel empresario activo, en el desarrollo de actividades que eran consideradas clave, pero no se encontraban las fuerzas privadas necesarias para llevarlas adelante. En este sentido, algunos bancos de desarrollado actuaron como “empresarios de último recurso”. De esta forma, a través de estas instituciones, los Estados actuaron, en términos de GERSCHENKRON (1952), sustituyendo factores ausentes y considerados necesarios para el desarrollo. Los bancos de desarrollo, cumplieron así un papel importante en muchos países, en la estructuración de sistemas financieros con rasgos “desarrollistas”.

En definitiva, tanto en Argentina, como en el resto de los países de la región, el surgimiento y difusión de estas instituciones financieras de desarrollo estuvo vinculado a las deficiencias para cubrir las necesidades financieras de la industria, de las estructuras financieras tradicionales, ligadas a las actividades agroexportadoras. La falta de instituciones bancarias propicias para otorgar financiamiento a la industria, y la deficiencia de los mercados de capitales locales, eran los rasgos característicos en la región, en general, y la Argentina no era la excepción.

### La trayectoria de la banca de desarrollo en Argentina

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 del sector industrial. En opinión de los contemporáneos, el crédito industrial de largo plazo destinado a la inversión podría impulsar a aquellas ramas industriales que más interesaban a la economía nacional, a las economías regionales y a las ramas básicas proveedoras de insumos para otros sectores de la industria. 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.<sup>23</sup>

Los estatutos no definieron un ámbito crediticio específico ni explicitaron prioridades en su acción 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 contribuyesen a la defensa nacional y al desarrollo de las

---

<sup>23</sup> Poder Ejecutivo Nacional Decreto 8.537, abril de 1944.



economías regionales.<sup>24</sup> Respecto a los plazos, los créditos serían otorgados “en general” 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.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup>

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” 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.<sup>27</sup>

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.<sup>28</sup> 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

---

<sup>24</sup> BCIA, *Libro de actas del directorio*, Acta nro. 6, (Buenos Aires, 1944).

<sup>25</sup> Véase al respecto entre otros, James Brennan y Marcelo Rougier, *The Politics of National Capitalism Peronism and the Argentine Bourgeoisie, 1946–1976*, (Pennsylvania, 2009).

<sup>26</sup> 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, ‘Crédito e industria en tiempos de Perón’, pp. 86-89.

<sup>27</sup> BCIA, *Memorias y Balances anuales*, (Buenos Aires, 1945-1955).

<sup>28</sup> El Instituto controlaba la mayor parte de las exportaciones agropecuarias y de las importaciones de insumos y maquinarias que requería el sector industrial.

momento, y no aquellas que desde el discurso oficial se pretendía estimular (como las básicas o de maquinarias, o aquellas vinculadas a la “defensa nacional”).<sup>29</sup>

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 empresas consideradas como las principales afectadas por la escasez de financiamiento: las pequeñas y medianas industrias. Las grandes empresas 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 hacendados de la política económica nacional. Estas empresas, así como también las pequeñas y medianas, 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.

El funcionamiento del Banco Industrial fue duramente criticado, junto con otras instituciones creadas en la etapa, 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 la experiencia peronista.<sup>30</sup>

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.<sup>31</sup>

Esa idea fue mantenida durante la gestión del gobierno “desarrollista” de Arturo Frondizi a partir de 1958.<sup>32</sup> La estrategia industrial, 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 (que llegaron a representar la mitad del pasivo total en 1960) y a participar en el capital de las empresas “en forma prudente y temporaria” hasta tanto no estuvieran suficientemente consolidadas.<sup>33</sup> Estas medidas permitirían, según los nuevos lineamientos, que la institución se dedicase a otorgar créditos de mediano y largo plazo para el reequipamiento industrial, acompañando de ese modo el proceso de inversiones dinamizado por el arribo de empresas extranjeras. Las disposiciones prohibían expresamente las operaciones de corto plazo, tal como se había estipulado al momento de la creación del Banco trece años antes. Sin embargo, poco después esa cláusula fue nuevamente modificada y se lo facultó a atender en forma “integral” las

---

<sup>29</sup> BCIA, *Memorias y Balances anuales*.

<sup>30</sup> Claudio Belini y Marcelo Rougier, *El Estado empresario en la industria argentina*, (Buenos Aires, 2008).

<sup>31</sup> Raúl Prebisch (1956), *Desarrollo económico y política social. Mesa redonda en la Universidad de Córdoba*, (Buenos Aires, 1956).

<sup>32</sup> Sobre la estrategia desarrollista véase entre otros, Jorge Schvarzer, *La industria que supimos conseguir*, (Buenos Aires, 1996).

<sup>33</sup> BCIA, *Memoria y Balance*, (Buenos Aires, 1958).

necesidades financieras de las empresas industriales, y a realizar toda clase de operaciones de créditos cualquiera fuese su plazo o destino.<sup>34</sup>

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 “promoción industrial”, principalmente a través de préstamos destinados a la instalación o 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, en un contexto en el que no era factible financiarse con recursos inflacionarios. La disminución de sus fondos –o lo que es lo mismo, 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.<sup>35</sup>

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 rondaban entre el 5% y el 15% del capital de las firmas. Esa acción fue el resultado de las necesidades financieras 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 50% de las utilidades 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.<sup>36</sup> 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: el apoyo crediticio fue brindado especialmente a

---

<sup>34</sup> BCIA, *Memoria y Balance*, (Buenos Aires, 1956).

<sup>35</sup> BIRA, *Memorias y Balances anuales*, (Buenos Aires, 1958-1961).

<sup>36</sup> BCIA, *Memorias y Balances anuales*, (Buenos Aires, 1965 y 1966).

las ramas *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 industriales.

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, salvo en 1961 (debido a las limitaciones impuestas por la política de estabilización). La crisis iniciada posteriormente 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 limitándose a repetir los ya acordados primero y, luego, a reducirlos. Los plazos se ajustaron a esta dinámica: al incrementarse a partir de 1958 la 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” y las expresiones teóricas del momento, el banco no fue capaz de transformarse en un activo promotor del desarrollo industrial, 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 que sus préstamos habían sido otorgados sobre la base de cuestiones circunstanciales y no de programas concretos con metas fijas. En opinión de ese estudio, la misión que le correspondía al Banco Industrial en el futuro era “la de transformarse totalmente en un Banco de Fomento y Desarrollo y dedicar todo su potencial para volcar su apoyo a las actividades que resulten de interés nacional, ya sea para el desarrollo de las zonas subdesarrolladas, explotar materias primas locales o integrar las economías regionales, solucionar los agudos problemas del agro, tecnificar y modernizar la industria para formar estructuras competitivas y provocar la descentralización industrial”.<sup>37</sup>

En los años sesenta los economistas especializados debatían sobre los mejores caminos para alcanzar el desarrollo económico en Latinoamérica. En la fórmula de

---

<sup>37</sup> León Seguí, *El crédito industrial en la República Argentina*, unpub. PhD diss, Universidad de Buenos Aires, 1967, p. 114.

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 económico, 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 romper la “trampa de la pobreza” predominante en los países de bajo 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 acarrearba sobre la economía nacional, y en particular sobre el control de las empresas, condujo a fines de la década siguiente a la búsqueda de nuevas formas de financiamiento basadas en la movilización del ahorro interno.

Pero la consolidación de un mercado de capitales de largo plazo no era una tarea sencilla en los países subdesarrollados, según lo había demostrado el fracaso de varios intentos públicos destinados a lograr esa labor; la alternativa más viable giraba en torno a revalorizar el papel de las instituciones financieras de desarrollo en la generación de ahorros y su canalización hacia la inversión productiva. 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, ajustándose de este modo a los lineamientos que predominaban en el área latinoamericana sobre “banca de fomento”. 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) 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.<sup>38</sup>

Ese objetivo se cumplió en forma parcial entre 1966 y 1976.<sup>39</sup> Ciertamente, el BIRA-BND cumplió un rol significativo y 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

---

<sup>38</sup> BCIA, *Memoria y Balance*, (Buenos Aires, 1971).

<sup>39</sup> Un detallado análisis de este período sobre la base de los archivos del Banco en Rougier, *Industria, finanzas e instituciones*.

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 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: una importante proporción de los créditos se concedieron a mediano y largo plazo 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 y 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.

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 los objetivos del desarrollo, de 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; 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. La instalación de nuevas plantas industriales dedicadas a la producción de bienes intermedios permitió consolidar a empresarios locales que usufructuaron los incentivos crediticios brindados por los marcos de la promoción industrial. 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 hidráulica, 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;<sup>40</sup> pero la concentración económica presente en la asignación crediticia no obedeció decididamente al apoyo de importantes establecimientos eficientes en cada rama, de acuerdo a los lineamientos teóricos definidos. 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 fuertes 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 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 el Plan Trienal y en las previsiones sectoriales de la Ley de Promoción.

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 distorsión a favor del crédito a corto plazo en desmedro del financiamiento de mediano y largo plazo”.<sup>41</sup>

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.<sup>42</sup> Esta persistente expresión de deseos refundacionales, esgrimida en forma reiterada por distintos analistas y 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

---

<sup>40</sup> BCIA, *Memorias y Balances anuales*, (Buenos Aires, 1968-1975).

<sup>41</sup> Nota del interventor del BND, citada en Rougier, *Industria, finanzas e instituciones*, p. 315.

<sup>42</sup> BND, ‘Planes, programas y estrategias’, *Libro Copiador*, n. 40, Ministerio de Economía, (1977).

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.<sup>43</sup>

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. Estas 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 intervenido en 1990 y cerrado definitivamente en 1992 en un contexto dónde las tendencias regionales en materia financiera mostraban una importante consolidación del proceso de centralización y extranjerización de la banca comercial, junto a un mayor desarrollo del mercado de capitales, sesgado principalmente al financiamiento de las grandes empresas. Al momento del cierre, el BND registraba una cartera crediticia de casi total incobrabilidad, donde el 50% correspondía a sólo una veintena de empresas.

### Conclusiones

A pesar de la pobre experiencia de nuestro país en materia de banca de desarrollo no cabe duda que su surgimiento respondía a las necesidades legítimas de una estrategia de desarrollo basada en la industria y motorizada por el Estado. Se trataba de llenar el vacío existente en el financiamiento a largo plazo, acorde a la estrategia de industrialización vía sustitución de importaciones que se buscaba impulsar. En términos amplios, el objetivo fue la creación y consolidación de instituciones crediticias que permitieran impulsar sostenidamente las tasas de expansión económica general o de algunas áreas especialmente seleccionadas, de acuerdo a las estrategias definidas y las deficiencias sectoriales y productivas existentes. No obstante, el contexto macroeconómico, el peso de los distintos actores sociales, la fuerte inestabilidad política, así como algunas características y deficiencias de la misma estrategia seguida, constituyen factores que permiten explicar el magro desempeño de este tipo de instituciones en la Argentina.

Queda claro que estas instituciones fueron un reflejo del Estado, su desempeño y estrategia. La inestabilidad económica y política fue decisiva en el desempeño de la banca de desarrollo en Argentina durante la posguerra, así como la política neoliberal determinó su liquidación posterior.

Esta experiencia, sin embargo, deja enseñanzas importantes. Resulta evidente que es crucial determinar la estrategia de desarrollo y orientar las políticas y las instituciones en dicha dirección. Ante estructuras financieras que no se adecuan por sí solas a las necesidades del proceso de desarrollo, la intervención del Estado en la intermediación financiera es necesaria. Es claro que las instituciones financieras para el desarrollo no tienen la capacidad autónoma de provocar por sí mismas un proceso de desarrollo económico, pero enmarcadas en una estrategia de largo aliento, pueden resultar decisivas, ya que poseen una enorme potencialidad como instrumentos de política económica. Se trata de una herramienta para encauzar los excedentes generados en la economía hacia actividades prioritarias desde el punto de vista del desarrollo.

---

<sup>43</sup> BCIA, *Memorias y Balances anuales*, (Buenos Aires, 1976-1983) y *Libros de Actas del Directorio*, (Buenos Aires, 1976-1983).



Esta dinámica financiera involucra necesariamente a los sectores reales, ya que los excedentes son generados en la esfera de la producción física. En muchos países en desarrollo son las actividades primarias las más importantes generadoras de excedentes que requieren ser transferidos a otros sectores productivos en la búsqueda de generar un proceso de crecimiento inclusivo y sostenido. A través de instrumentos impositivos (como las retenciones) pueden generarse los mecanismos para alimentar de recursos a entidades especializadas que puedan asignarlos en función de la estrategia de desarrollo perseguida.

Las experiencias de industrialización europea en el siglo XIX, con los primeros bancos de inversión (específicamente en países como Bélgica y Alemania), demuestran que es factible organizar instituciones con capacidad de financiar determinados sectores industriales y de promover inversiones en actividades esenciales para el eslabonamiento de un proceso de desarrollo.<sup>44</sup> El crecimiento económico requiere mantener la estabilidad macroeconómica y política; pero ello no es suficiente. La definición de una estrategia de desarrollo y los instrumentos e instituciones para llevarla adelante resultan determinantes.

Es en este sentido que los bancos de desarrollo, como instituciones específicas del desarrollo económico desde mediados del siglo pasado, cobran una gran relevancia en las condiciones actuales del atraso económico. Ante el avance de la participación del Estado y la revalorización de la industria en muchos países en desarrollo, entre ellos la Argentina, instituciones que permitan la canalización de fondos hacia sectores industriales, en función de una estrategia de desarrollo a largo plazo, se presentan con una gran potencialidad. Más aún en un contexto en el que las reformas financieras llevadas adelante entre la década del ochenta y el fin de siglo no permitieron resolver la cuestión del financiamiento del desarrollo, sino que agravaron la fragilidad e inestabilidad financiera de las economías.

En resumen, la experiencia histórica argentina muestra que las estructuras financieras pueden convertirse en una limitación al crecimiento y que estas no siempre se adecuan espontáneamente a las necesidades que plantea el modelo de desarrollo. La acción de Estado en materia financiera es entonces necesaria, así como la elaboración de instrumentos de política económica tendientes a fortalecer la industrialización como pilar fundamental de un desarrollo económico inclusivo.

## BIBLIOGRAFÍA

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO (2009): *El papel contracíclico de la Banca de Desarrollo Frente a la Crisis Económica Internacional*. Estudio Básico para la Asamblea General de ALIDE N° 39. Curaçao, Antillas Holandesas.

BELINI, C. y ROUGIER, M. (2008), *El Estado empresario en la industria argentina*, Buenos Aires, Manantial.

BEN-SHAHAR, Haim (1968) "The Capital Structure and the Cost of Capital: A Suggested Exposition," *The Journal of Finance*, Vol. 23, Issue 4 (Sep), p. 639-653.

BLUNSTEIN, M. (1945), *El Banco de Crédito Industrial Argentino*, Rosario, Editorial Ciencia.

BOSKEY, S. (1964), *Bancos de Fomento Industrial. Problemas y políticas*, México, CEMLA.

---

<sup>44</sup> Ver CAMERON (1967) y KINDLEBERGER (1988).

- BRANDO, C. (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), 18-20 de junio.
- BRENNAN, J. and ROUGIER, M. (2009), *The Politics of National Capitalism Peronism and the Argentine Bourgeoisie, 1946-1976*, Pennsylvania, Penn State Press
- BROTHERS, Dwight S., Guido DI TELLA, John G. GURLEY, Edward S. SHAW y Leopoldo SOLIS (1968), *Estructura Financiera y Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Editorial del Instituto.
- CALDERÓN ALCAS, Romy (2005), "La Banca de Desarrollo en América Latina y el Caribe", *Serie Financiamiento del Desarrollo*, 157, Santiago de Chile, CEPAL.
- CAMERON, Rondo (1967), *Banking in the Early Stages of Industrialization. A study in comparative economic history*, New York, London, Toronto, Oxford University Press.
- CEPAL (1958), *El desarrollo económico de la Argentina*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL (1971), "El desarrollo reciente del sistema financiero de América Latina", en *Desarrollo latinoamericano. Ensayos críticos*, José Serra (selección), Lecturas, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- DAMILL, Mario y José FANELLI (1988). "Decisiones de Cartera y Transferencias de Riqueza en un Período de Inestabilidad Macroeconómica", *Documento CEDES*, nro. 12, Buenos Aires, CEDES.
- DIAMOND, William (1957), *Bancos de Fomento*, México – Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- FANELLI, José M. (2004). "Desarrollo financiero, volatilidad e instituciones. Reflexiones sobre la experiencia argentina", Documento de Trabajo de la Fundación Pent, Julio.
- FORD, Alec (1966). *El patrón oro: 1880-1914. Inglaterra y Argentina*, Buenos Aires, Editorial del Instituto.
- FORD, Alec (1956). "Argentina and the Baring crisis of 1890", *Oxford Economic Papers*, 8:2.
- FREIXAS, Xavier y ROCHET, Jean-Charles (1997), *Economía Bancaria*, Barcelona, Ed. Bosch.
- FRENKEL, Roberto (2001). "Reflexiones sobre el financiamiento del desarrollo", *Revista de la CEPAL*, 74, agosto.
- GERSCHENKRON, Alexander (1952), "El atraso económico en su perspectiva histórica", en *Atraso económico e industrialización*, edición en español, Barcelona, Ariel, 1962.
- GILLE, Bertrand (1970), *Banking and industrialisation in Europe, 1730-1914*, Fontana economic history of Europe, London, Collins.
- GOLDSMITH, Raymond (1969), *Financial Structure and Development*, New Haven: Yale University Press.
- HIRSCHMAN, Albert (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven. Conn: Yale University Press.
- HOUK, John T. Dock (1968), *Financiamiento y Problemas de la Banca de Fomento*, Biblioteca Financiera, FMI – BID – CEMLA.
- KANE, Joseph (1975), *Development banking: an economic appraisal*, Lexington, Mass: Lexington Books.
- KINDLEBERGER, Charles (1988), *Historia financiera de Europa*, Barcelona, Editorial Crítica.

- LÓPEZ, 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 Num. 0904.
- LÓPEZ, Pablo y ROUGIER, Marcelo (2010), “La Banca de Desarrollo en América Latina Algunas Reflexiones Teóricas y una Propuesta de Abordaje Comparativo”, trabajo presentado en las XXII Jornadas de Historia Económica.
- MAUNG, Mya (1977), *Temas básicos en banco de fomento*, Lima, ALIDE.
- MARIANTE, Armando (2007). “El rol de los bancos de desarrollo”, en Seminario *De la Recuperación Industrial hacia un proyecto de desarrollo*, BNDES, presentación en PPT, noviembre.
- MCKINNON, R. I. (1973). *Money and Capital in Economic Development*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- NORTH, D. (1984), *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza, 1984
- NORTH, D. (1991), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- NURSKÉ, Ragnar (1955), *Problemas de formación de capital*, México DF, Fondo de Cultura Económica.
- PREBISCH, R. (1956), *Desarrollo económico y política social. Mesa redonda en la Universidad de Córdoba*, Buenos Aires, Secretaría de Prensa de la Presidencia de la Nación.
- PULGAR PARADA, Ricardo (2006), “Análisis de la evolución y perspectivas de la banca de desarrollo en Chile”, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, 187, Santiago de Chile, CEPAL.
- REGALSKY, Andrés (2005), “Mercado, actores sociales y crecimiento económico: las inversiones extranjeras en la Argentina: 1870-1930”, *Problemas de Historia Económica Argentina* (Ciclo de conferencias), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, 3 de mayo.
- REGALSKY, Andrés (1999), “Banca y capitalismo en la Argentina, 1850-1930. Un ensayo crítico”, *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, Nro. 18, 2do. semestre.
- ROUGIER, M. (2001), *La política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo*, Buenos Aires, CEEED/Universidad de Buenos Aires.
- ROUGIER, M. (2004), *Industria, finanzas e instituciones. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo*, Bernal, UNQui.
- ROUGIER, M. (2007), “Crédito e industria en tiempos de Perón”, *Revista de Historia Industrial*, nbr. 35, Barcelona.
- Schvarzer, J. (1981), *El Banco Nacional de Desarrollo y el desarrollo tecnológico en la Argentina*, Buenos Aires, CISEA.
- Schvarzer, J. (1996), *La industria que supimos conseguir*, Buenos Aires, Planeta.
- SCHUMPETER, Joseph (1934), *The Theory of Economic Development*, Cambridge Mass.; Harvard University Press.
- Seguín, L. (1967), *El crédito industrial en la República Argentina*, Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- SHAW, Edward (1973), *Financial Deepening in Economic Development*, Nueva York: Oxford University Press.

- STALLINGS, Bárbara (2006), *Financiamiento para el desarrollo. América Latina desde una perspectiva comparada*, Santiago de Chile, CEPAL.
- STIGLITZ, Joseph y WEISS, A. (1981) “Credit rationing in markets with imperfect competition”, *American Economic Review*, vol. 71, No 5, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- STIGLITZ, Joseph (1993), “The role of the State in financial markets”, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1993*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- STUDART, Rogério (2005), “El Estado, los mercados y el financiamiento del desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, 85, Abril.
- TITELMAN, Daniel (2003). “La banca de desarrollo y el financiamiento productivo”, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, 137, Santiago de Chile, CEPAL.