

E S T U D I O S

BANCOS DE FOMENTO
INDUSTRIAL

PROBLEMAS Y POLÍTICAS

SHIRLEY BOSKEY

C . E . M . L . A .

Las funciones que cumplen los bancos de fomento son múltiples: constituyen canales que llevan hacia la industria los ahorros nacionales y los procedentes de instituciones de financiamiento internacional, que prefieren ese conducto para impartir su ayuda económica o realizar sus inversiones en el extranjero. Son instrumento para la formación de un mercado de capitales, estímulo para la iniciativa industrial y fuente de información financiera y técnica. Existen actualmente unos ochenta en todas las naciones insuficientemente desarrolladas del mundo y, sin embargo, sus relaciones y conocimiento mutuo son todavía deficientes. El presente libro se ha escrito para llenar este hueco y servir, a la vez, de guía a quienes piensen fundar o reorganizar una institución de esta índole.

LIBROS PUBLICADOS

*Aspectos Monetarios de las Economías
Latinoamericanas, 1956, 1957, 1958 y 1959*
(cuatro volúmenes)

*Problemas Legales de los Instrumentos
Negociables*

JOHN J. CLARKE

*El Commonwealth Bank de Australia
y Banco de Reserva de la India*

B. B. CALLAGHAN
y P. S. N. PRASAD

*Problemas de un Mercado Común en
América Latina*

SIDNEY S. DELL

*Nuevas Aportaciones a la Teoría del
Crecimiento*

HENRY J. BRUTON

El Banco de Inglaterra

GUY M. WATSON

BANCOS DE FOMENTO INDUSTRIAL

PROBLEMAS Y POLITICAS

SHIRLEY BOSKEY

BANCOS DE FOMENTO
INDUSTRIAL
PROBLEMAS Y POLÍTICAS

CENTRO DE ESTUDIOS MONETARIOS LATINOAMERICANOS
MÉXICO

1961

BIBLIOTECA NACIONAL
SECCIÓN AMERICANA

Primera edición, 1961

BANCOS DE FOMENTO
INDUSTRIAL
PROBLEMAS Y POLÍTICAS



Derechos reservados conforme a la ley
© Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1961

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

GRÁFICA PANAMERICANA, S. DE R. L.

CAPÍTULO I

PROPÓSITOS Y TIPOS DE BANCOS DE FOMENTO

Este libro se ocupa de una institución de inversión relativamente nueva. Los organismos destinados principal o exclusivamente a financiar a largo plazo industrias son algo que se conoce desde hace mucho,¹ pero el banco de fomento, que no sólo se propone facilitar capital al sector industrial privado, sino también movilizar ahorros, espíritu de empresa y conocimientos prácticos para la inversión productiva en dicho sector, es en gran parte una creación de la Segunda Posguerra Mundial.

Los últimos cincuenta años han sido testigos de cómo los países subdesarrollados se vieron impelidos por el deseo de apresurar el ritmo de su desarrollo económico. Su determinación se ha manifestado en un interés siempre en auge por la industrialización, así como en la esperanza de que la expansión industrial pueda lograrse rápidamente.

Sin embargo, en la mayoría de los países el progreso ha quedado detenido por falta o inadecuación de varios ingredientes del desarrollo industrial. El primer impedimento es la escasez de capital para invertir en la industria. La industrialización de las naciones más adelantadas se consumó, en gran parte, por el autofinanciamiento y en sus primeras etapas siguió una marcha lenta. Los países subdesarrollados, movidos por la celeridad de su progreso político durante los años recientes, sintieron que necesitaban alcanzar su madurez económica a un paso más presuroso. Pero sus recursos no

¹ Véase *Bancos de Fomento*, por William Diamond. Traducción española del Fondo de Cultura Económica, México, 1960, 162 págs.

permiten una acumulación de ganancias suficiente para financiar una tasa de crecimiento que les resulte satisfactoria. Existe algún capital, generalmente en forma de ahorro privado, pero no basta y, en todo caso, solamente una pequeña parte de él está prontamente disponible para la inversión en la industria; por tradición, la riqueza se invierte en la tierra o en empresas comerciales.

El segundo ingrediente del desarrollo industrial —que suele faltar también— es un mecanismo eficaz para encauzar hacia la inversión productiva una gran parte de los ahorros que de hecho existan. La ausencia de un mercado de capitales indica, a su vez, que se está poco familiarizado con las técnicas de financiamiento de inversiones. Y, por fin, muchos países adolecen de una cortedad de iniciativa por parte de la comunidad industrial —una aversión a salir fuera y aventurarse en nuevos campos de actividad—, teniendo pocas oportunidades, o ninguna, de conocer y aprovechar las innovaciones tecnológicas logradas en el exterior.

La institución que se conoce por el nombre de banco de fomento se ha creado para ayudar a superar estos obstáculos y para procurar los ingredientes que faltan. Hoy en día funcionan unos ochenta en todos los países subdesarrollados del mundo que son miembros del Banco Internacional.

Varios de ellos se han fundado con la ayuda de éste, quien, en algunos casos, ha aportado las divisas necesarias para sus operaciones.

Una de las razones principales que indujeron al Banco Internacional a mostrarse desde el principio interesado en los bancos de fomento fue saber que ofrecían una solución práctica a las dificultades con que aquél tropezaba para financiar directamente proyectos industriales de poca cuantía. Cuando resultaban muchos y las sumas que se pedían pequeñas, el Banco no podía ocuparse de los detalles técnicos ni juzgar el crédito que merecieran los solicitantes, requisitos éstos que son normales para conceder un préstamo. Además, para apreciar con

exactitud tales proyectos, se necesitaba mejor conocimiento del que el Banco tenía, o podía realmente adquirir, acerca de la situación financiera local y la propia de quienes patrocinaban las solicitudes. Y, sobre todo, que la mayoría de las empresas privadas no podían conseguir fácilmente —y muchas se resistían a hacerlo— la garantía gubernamental que las cláusulas constitutivas del Banco exigen cuando se trata de hacer un préstamo a una institución privada. Mas estas dificultades quedarían obviadas o superadas si el prestatario fuera una institución de la localidad, que obtendría fácilmente la garantía del gobierno, sabría elegir las empresas más prometedoras para financiarlas con los fondos prestados por el Banco y podría determinar las necesarias apreciaciones técnicas y financieras.

Este tipo de consideraciones explica el atractivo inicial que ejercían los bancos de fomento como vehículos para que el Banco Internacional impartiera su ayuda a la industria privada. La experiencia ha mostrado que existen, además, otras razones. El éxito de esas instituciones en su función de estimular nuevas inversiones hechas por el sector industrial privado dentro de él mismo, así como su acierto en hacer que se aprovecharan tanto conocimientos e iniciativas nuevas como capital, ha puesto de relieve el valor que poseen en su calidad de instrumentos del desarrollo económico por derecho propio.

Puesto que cada banco es como una respuesta a las necesidades particulares del país a que sirve y al ambiente político, económico y social en cuyo seno funciona, existe una gran variedad entre ellos, sobre todo por lo que se refiere al ámbito de sus actividades.

La mayoría son instituciones oficiales, de propiedad y dirección gubernamentales. Existen varios poseídos conjuntamente por el Estado y el capital privado, este último, por lo general, con participación minoritaria. Hay unos pocos de propiedad y gerencia privadas.

Algunos bancos de fomento representan un papel importante como instituciones de financiamiento; para

otros esta función es de menos trascendencia. Unos pocos son fuente de capital lo mismo para iniciativas gubernamentales que para el sector privado. La mayoría ayuda únicamente a las empresas industriales; algunos financian también a la agricultura comercial en gran escala o a los negocios agrícolas integrados con una operación de manufactura. Dentro del ámbito industrial, suelen ser objeto exclusivo de ayuda las empresas fabriles o de transformación, pero algunos bancos están capacitados para financiar industrias de servicio o proyectos de construcción. Muchos se consagran a la industria mediana o grande; otros han sido creados para abastecer las necesidades de las pequeñas firmas.

En su mayoría, los bancos tienen libertad para dar fondos como lo estimen conveniente: por compra de acciones, préstamos o alguna forma intermedia de inversión. Pero hay algunos que no están autorizados para suscribir capital.

Numerosos bancos de fomento facilitan a sus clientes varias clases de ayuda técnica —consejo en problemas de ingeniería, contabilidad o administración— para los proyectos que financian; algunos asesoran también sobre planes, aunque no los financien. Otras instituciones no ofrecen auxilio técnico, ni siquiera a sus clientes, excepto el que se relacione estrictamente con la administración eficaz de su dinero.

Existen bancos que investigan las oportunidades favorables para hacer nuevas inversiones, presentándolas a la atención de los hombres de negocios. Muchos se lanzan directamente a la competencia industrial, fundando empresas y disponiendo sus operaciones, hasta que el capital privado se decida a encargarse de ellas.

Hay algunos que procuran fomentar el mercado de capitales y tratan activamente de extender la propiedad industrial, vendiendo para ello inversiones de sus Carteras, suscribiendo y colocando emisiones industriales o, más indirectamente, emitiendo sus propios valores.

Ha habido unos pocos bancos a quienes se encargó la programación general económica del país.

Esta gran variedad que se advierte entre los bancos existentes indica que no hay un solo modelo aplicable a todos los países, y tal vez ni siquiera a dos. La estructura del banco tendrá que ser decidida considerando sus fines y el medio ambiente económico, social y político en que vaya a desarrollar sus actividades.

El primer grupo de cuestiones que se presentan a los patrocinadores de un nuevo banco se refiere a la finalidad de éste. ¿Va a ser solamente una institución financiera? ¿Se quiere que ofrezca extensos servicios de ayuda técnica, o se dedique a actividades de promoción, investigando o estableciendo industrias por sí mismo? ¿Únicamente prestará dinero, o también comprará acciones? ¿Deberá concentrarse en empresas de tamaño grande y mediano o en las pequeñas, o su asistencia será impartida sin considerar la magnitud de las negociaciones? Las respuestas que se den a estas cuestiones y otras conexas son importantes para determinar no sólo la estructura del banco, sino también para decidir si deberá ser institución oficial, o si puede establecerse con capital privado.

En algunas situaciones, evidentemente se requieren el financiamiento y la dirección gubernamentales: por ejemplo, en los casos en que el banco haya de operar exclusivamente dentro del sector público, encauzando los fondos del Estado hacia empresas oficiales, o ejecutando y dirigiendo proyectos estatales, como la construcción de carreteras, el desarrollo de energía o las obras públicas.

Pero, incluso cuando su objetivo esté en ayudar a la iniciativa privada, no siempre es posible atraerse al capital de ese sector, si no existe un subsidio sustancial del gobierno. Esto ocurrirá probablemente, por ejemplo, si la finalidad primaria del banco consiste en financiar actividades de fomento. Cabe esperar de ellas que sean lucrativas a la larga, pero es también verosímil que no den rendimientos lo bastante pronto, o en cantidad suficiente, para que los accionistas privados las consideren satisfactorias. Además, como es fácil que se presenten

inmediatamente otras ocasiones de inversión más atractivas, existe la posibilidad de que los inversionistas particulares no quieran correr el riesgo de que resulten estériles esas iniciativas experimentales. Una institución oficial puede soportar más fácilmente que se retrasen los rendimientos de nuevas industrias y está en mejor posición para mantener en marcha una empresa, obedeciendo a consideraciones distintas de las que rigen en la inversión privada.

Acaso sea también difícil inducir a los inversionistas privados para que suscriban acciones de un banco cuyo propósito estribe en abastecer, sobre todo, las necesidades de capital a largo plazo que se dejan sentir en las pequeñas negociaciones, las cuales tienen ordinariamente poca experiencia industrial y, muchas veces, se reducen a las actividades de un solo hombre. Este tipo de financiamiento es arriesgado por naturaleza y resulta difícil para el banco de fomento establecer unas condiciones de inversión que lo compensen por el riesgo a que se expone. Probablemente piense éste —por razones que se examinan más adelante— que su ayuda ha de otorgarse en forma de préstamos. La institución que fundamentalmente se dedique a tal clase de financiamiento y cuyos prestatarios sean numerosos y pequeños, puede contar de antemano, por una parte, con que sus costos de investigación y administración resultarán elevados y, por la otra, con que sus rendimientos no sólo serán fijos, sino también relativamente pequeños. Éste es, asimismo, un caso que hemos de considerar cuando se trate de una institución del gobierno. Estando libres —como generalmente lo están— de la urgencia de obtener grandes utilidades, los bancos oficiales pueden ver con mayor ecuanimidad la perspectiva de rendimientos fijos y bajos, y afrontar mejor los gastos administrativos de muchos préstamos menores a clientes pequeños.

Si el ambiente es inflacionario y lo que más se pide son créditos a largo plazo, acaso resulte también difícil establecer un banco privado. Los capitalistas dudan en prestar directamente a plazo largo cuando el valor de la

moneda tiene tendencia a bajar y, por lo tanto, puede que tampoco deseen hacerlo indirectamente, invirtiendo en acciones de una institución cuya actividad principal sea proporcionar capital prestado.²

Por otro lado, si los propósitos del banco y el medio ambiente en que vaya a desplegar sus actividades son tales que parezca factible organizar una institución de propiedad y administración privadas, resultará muy ventajoso darle esa forma. La experiencia señala que, en circunstancias favorables, el banco privado de fomento, bien organizado y con buen personal, puede ser un mecanismo eficaz para promover el crecimiento industrial.

Convendría reconocer, desde el comienzo, que no es posible establecer normalmente un banco privado sobre una sana base económica, si el gobierno no está dispuesto a darle un generoso apoyo financiero. No puede esperarse que los accionistas privados obtengan dividendos satisfactorios cuando falte una financiación gubernamental cuantiosa que, por sus condiciones, venga a ser en esencia un subsidio. Pero el hecho de que la institución privada no forme parte del mecanismo de gobierno y que su gerencia sea elegida por los accionistas particulares, y responda ante éstos, quiere decir que, en muchos casos, estará en mejores condiciones que otra gubernamental para resolver objetivamente sobre inversiones, por quedar alejada de las presiones políticas. Además, comparada con un banco oficial, la institución privada gozará probablemente de una gran libertad para contratar y despedir empleados, y para establecer procedimientos administrativos y fiscales que se adapten a sus propósitos y necesidades. Esta facilidad que tiene para funcionar con eficiencia y como negocio hará, a su vez, que el banco estimule con más acierto la actividad inversora del sector industrial privado.

² La inversión en las acciones del banco tendrá mucho atractivo si constituye una oportunidad de cubrirse contra la inflación, esto es, cuando se piense que el banco hará préstamos ligados a un índice, o con una cláusula oro o dólar, o que invierta fuertemente en participaciones de capital industrial.

Sería, por supuesto, erróneo insinuar que los bancos oficiales están forzosamente expuestos a la ingerencia política, o afirmar que los privados son necesariamente inmunes a cualquier influencia. Igualmente sería inexacto sugerir que un banco oficial, por naturaleza, no puede ser eficiente.

Muchos de estos bancos han conseguido una gran independencia del gobierno propiamente dicho. Pero, cuanto más estrechos sean los lazos que los unan a él —por posesión y administración— más probable será que se deje sentir su peso en los acuerdos sobre inversiones.

Existen también algunos bancos oficiales sumamente eficientes. Pero la experiencia de más de uno que no lo es indica que la responsabilidad inherente al hecho de tener que rendir cuentas al jefe de algún departamento del gobierno o a la legislatura es tal vez menos eficaz para que un organismo funcione como es debido que la responsabilidad ante los accionistas privados. Si una empresa del gobierno trabaja habitualmente con pérdida, puede muy bien ocurrir que la hagan objeto de investigación legislativa, pero, si es sólo un negocio menos productivo de lo que se esperaba, podrá seguir funcionando durante años sin que se le llame la atención. Los accionistas de una firma privada, en cambio, insisten en que su inversión les produzca un rendimiento satisfactorio y esperan también que aumente de valor. Para un banco privado de fomento ello no solamente implica la necesidad de que las inversiones sean sanas, sino también que la propia institución resulte fructífera y esté económicamente dirigida.

Se ha indicado ya que son pocos los bancos de fomento cuyo capital íntegro, o la mayoría de él, es privado o está controlado y administrado privadamente. Pero el número de tales bancos ha ido en aumento constante. En julio de 1959 operaban activamente seis de ellos en los países subdesarrollados que están asociados al Banco Internacional: el Banco de Desarrollo Industrial de Turquía; la Corporación de Crédito Industrial e Inver-

sión de la India; la Corporación Financiera de Fomento de Ceilán; el Banco de Crédito Agrícola, Industrial e Inmobiliario de Líbano; la Corporación Paquistaná de Crédito Industrial e Inversión y la Corporación Financiera Industrial de África del Sur. El Banco de Desarrollo Industrial de Israel está bajo control privado, aunque su capital inicial procede en gran parte de fuentes oficiales.

Recientemente han sido establecidos —o se espera que pronto entren en acción— otros varios bancos privados. La Corporación China de Fomento, organizada en la primavera de 1959 (aunque todavía no en funciones), es de control privado, bien que el gobierno sea accionista. En la Federación Malaya acaba de fundarse otro banco "mixto" administrado privadamente. El Banco de Fomento Industrial y Minero de Irán abrió sus puertas en octubre de 1959. En Tailandia se estableció un banco de fomento, de propiedad privada, que sustituye a una institución gubernamental anterior. Se anunció la fundación de un banco de fomento para la zona septentrional (Siria) de la República Árabe Unida, con un 69 % de acciones ofrecidas en suscripción pública. La Corporación Nacional de Inversión, de Túnez, inaugurada en abril de 1959, cuya mayoría de acciones pertenece al gobierno, proyecta aumentar su capital e invita a pequeños accionistas privados para que lo suscriban; si se cubre toda la suscripción, aquél pasará a ser accionista minoritario. En Perú existe un banco gubernamental cuyo capital y administración se ha propuesto pase a manos privadas, habiendo sido aceptada en principio esta proposición por el gobierno. En otros varios países se examinan actualmente en forma diligente y seria los proyectos de bancos de fomento privados.

Fueron estas pruebas de la creciente popularidad que gozan los últimos por su función de vehículos para el desarrollo industrial las que llevaron al Banco Internacional a creer que sería útil exponer con algún detalle en este libro la experiencia de los bancos privados que existen.

