

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO

MAESTRÍA EN HISTORIA



TÍTULO:

Desarrollo inicial, crecimiento y crisis del Banco Industrial del Perú, 1936-1991

TESIS:

Para optar el grado académico de Magister en Historia

AUTOR:

Juan Franco Lobo Collantes

ASESOR:

Martín Monsalve Zanatti

Lima, Perú

2018

ÍNDICE GENERAL

Introducción.....	3
Capítulo 1: Desarrollo inicial del Banco Industrial del Perú, 1937-1956.....	20
1.1 El nacimiento del Banco Industrial del Perú... ..	21
1.2 La política económica y el Banco Industrial del Perú... ..	23
1.3 La estrategia crediticia.....	30
1.4 El apoyo a la pequeña industria.....	37
1.5 El Banco Industrial del Perú en el sistema financiero.....	39
1.6 Conclusiones.....	44
Capítulo 2: Crecimiento del Banco Industrial del Perú, 1956-1968.....	46
2.1 La política económica y el Banco Industrial del Perú.....	46
2.2 La estrategia crediticia.....	57
2.3 El apoyo a la pequeña industria.....	68
2.4 El Banco Industrial del Perú en el sistema financiero.....	70
2.5 Conclusiones.....	75
Capítulo 3: Crecimiento del Banco Industrial del Perú durante el régimen militar, 1969-1979.....	77
3.1 La política económica y el Banco Industrial del Perú.....	78
3.2 La estrategia crediticia.....	89
3.3 El apoyo a la pequeña industria.....	98
3.4 El Banco Industrial del Perú en el sistema financiero.....	100
3.5 Conclusiones.....	105
Capítulo 4: Crisis del Banco Industrial del Perú, 1980-1990.....	109
4.1 La política económica y el Banco Industrial del Perú.....	110
4.2 La estrategia crediticia.....	120
4.3 El apoyo a la pequeña industria.....	129
4.4 El Banco Industrial del Perú en el sistema financiero.....	132
4.5 Conclusiones.....	138
Conclusiones.....	141
Bibliografía.....	145

Introducción

1. Resumen

La gran depresión de la década de 1930 tuvo diversos efectos en América Latina, siendo uno de los principales la idea de mayor participación del Estado en las economías nacionales ante la deslegitimación del modelo primario-exportador vigente. En ese contexto, diversos instrumentos fueron puestos en marcha para lograr una mayor autonomía económica y el ansiado desarrollo industrial, dentro de los cuales estarían los bancos de fomento. Con la intención de transferir de manera dirigida los recursos públicos a sectores que se consideraban estratégicos, los gobiernos latinoamericanos impulsaron esta banca de desarrollo para proveer de capitales a sectores relacionados con el mercado interno, el sector industrial y a la transferencia tecnológica.

Para el caso peruano, uno de los bancos de fomento fue el Banco Industrial del Perú (junto con el agrario y el minero), aunque en un inicio no tuvo un impulso tan profundo como en otros países de la región, ya que el compromiso con el desarrollo hacia adentro y la promoción de la industrialización no era parte de la estrategia de desarrollo peruana. Sin embargo, a medida que pasaron las décadas, las necesidades de promover una diversificación colocaron al paradigma industrial cada vez más cerca de las políticas económicas. En ese sentido, se identifican cuatro etapas básicas del desarrollo de la institución. La primera, entre 1936 y 1956, se observa el nacimiento y el desarrollo inicial como reacción a los choques externos de la crisis de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial, pero sin llegar a insertarse como parte de la estrategia de desarrollo. Esto último queda en evidencia al observar el manejo de la institución durante el gobierno de Manuel Odría (1948-1956). La segunda etapa, entre 1956 y 1968, se caracteriza por los incentivos que genera las fuertes migraciones a las zonas urbanas, los efectos de las nuevas caídas de nuestras exportaciones de materias primas y nuevos gobiernos más comprometidos con el desarrollo industrial y el mercado interno, como el segundo periodo de Manuel Prado y el primero de Fernando Belaúnde. La tercera etapa, entre 1969 y 1979, tiene un crecimiento en el contexto del gobierno revolucionario, donde el paradigma del desarrollo se caracterizó por una intervención más profunda del Estado en la economía. Finalmente, el cuarto periodo, de 1980 a 1990, en un contexto de recesión económica producto de la

crisis de la deuda y la hiperinflación, la institución no va a soportar los niveles de morosidad de las industrias y entrará en proceso de liquidación.

La historiografía peruana no ha visto más que de una manera tangencial el desempeño del Banco Industrial del Perú, por lo que la presente investigación pretende reconstruir su desarrollo a largo plazo para identificar los aportes y las limitaciones que tuvieron para fomentar la industria en el Perú, en el periodo del paradigma industrialista latinoamericano del siglo XX.

2. Planteamiento del problema

Los estudios sobre la banca de fomento han cobrado mayor interés en Latinoamérica en los inicios del siglo XXI. La reciente literatura da cuenta de una nueva preocupación por evaluar el desempeño a largo plazo que tuvieron estas instituciones a lo largo del siglo XX. Desde la década de 1980, pero particularmente desde los años noventa, estas instituciones fueron duramente criticadas en la región, además del paradigma industrial basado en la sustitución de importaciones, la teoría keynesiana y la intervención del Estado en la Economía. Producto de ello, la banca de fomento estuvo enmarcada entre la liquidación o la reestructuración en varios sentidos. (López y Rougier, 2012).

Sin embargo, estas reformas no han logrado demostrar un mayor ahorro nacional. Como argumentan López y Rougier (2012), estas reformas incrementó la dependencia de flujos financieros altamente volátiles, que sumada a un mercado de capitales poco desarrollado, generaron una precariedad en los recursos financieros que podían sustentar el proceso de desarrollo, sobre todo en sectores de alta significación económica y social en América Latina, como las pequeñas y medianas empresas. Estas limitaciones del nuevo paradigma del mercado abren la posibilidad de cuestionar nuestro pasado, y dentro ello, el desempeño de la banca de fomento o banca de desarrollo, alejados del fundamentalismo de mercado.

Los orígenes de estas instituciones en América Latina se remontan al siglo XIX, pero es a partir de la crisis mundial de 1929 que los gobiernos de la región van asumir un papel más activo en el fomento y financiación de la producción. Este proceso se acelera en el contexto de la segunda guerra mundial al interrumpirse las importaciones de

manufacturas a América Latina, planteándose estrategias “hacia adentro” y de sustitución de importaciones (Calderón, 2005).

El nacimiento de esta banca de desarrollo se da básicamente por dos razones. Primero, que la característica en común de los países de la región era el escaso o nulo desarrollo de mercados de capitales que financien proyectos a mediano o largo plazo. Por ello, la creación de un sistema especializado de intermediación financiera cubriría el vacío dejado por la banca comercial (Calderón, 2005, p.10). Segundo, el periodo entre 1930 y 1980 tenía como predominio el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. A pesar de haber bancos de fomentos de diversos sectores, fueron los bancos de fomento industrial los que cobran fuerte relevancia en el contexto. Eran bancos controlados por los Estados Nacionales y dedicados a promover la inversión en proyectos prioritarios en el marco de procesos de industrialización, es decir, entidades comprometidas con la provisión de capital a largo plazo para la industria y generación de infraestructura. (López y Rougier, 2012).

2.1 Estado de la cuestión

Se puede afirmar que los nuevos estudios sobre la banca de fomento en la región han sido impulsados y promovidos por Marcelo Rougier. En 2001 publica “La política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo (1944-1955)”, mostrando un análisis profundo sobre la política crediticia del Banco de Crédito Industrial Argentino. En este texto explica que, para analizar una verdadera política crediticia, las fuentes tienen que ir más allá de las memorias, y centrarse en las gestiones crediticias de la institución, así como las estrategias de funcionamiento y, sobre todo, el uso de los créditos de parte de los beneficiados para observar el real efecto.

La investigación de Rougier pudo constatar que, efectivamente, la institución logró cubrir muchos vacíos del sistema financiero argentino, sobre todo en lo que se refiere a préstamos a largo plazo. Por ello, el Banco pudo lograr ser sustento de muchas empresas industriales en los 10 años analizados. Sin embargo, la falta de recursos y liquidez del banco abrió el camino hacia las modalidades a corto plazo, es decir, a los tipos de préstamos comúnmente desarrollados por los bancos comerciales. Para el autor, esto va desnaturalizar el rol orientador del banco, lo que tuvo una relación directa con las reformas económicas del gobierno de turno. Por ende, la dependencia del sector estatal

terminó condicionando el banco a los vaivenes de la política y economía inestables de la sociedad argentina.

Finalmente, al analizar los destinos de los créditos otorgados, observa que el mayor porcentaje de ellos está dirigido a solventar problemas de liquidez de las industrias, pero no a mejorar su estructura productiva, como serían inversiones en bienes de capital. Por ello, afirma que la institución funcionó más como un organismo especializado en conceder créditos al “sector industrial”, y no de “crédito industrial”, ya que no alteró la estructura productiva mediante estrategias de selección de sectores prioritarios o la búsqueda de crear nuevos mercados mediante la descentralización regional del crédito.

En 2011 Rougier compila los estudios más recientes sobre la banca de fomento en América Latina: “La Banca de desarrollo en América Latina. Luces y sombras en la industrialización de la región”. Esta compilación inicia con el capítulo precisamente de Marcelo Rougier titulado “La banca de desarrollo como palanca del crecimiento económico. Los problemas de la experiencia argentina”. En este texto Rougier utiliza algunos criterios de su texto de 2001, como la importancia de los créditos a largo plazo y el valor de su uso, pero esta vez con una mirada a largo plazo, desde su fundación hasta la crisis de los 80s y su cierre definitivo en 1992. En este caso, Rougier argumenta que al igual que otros países, la intervención del Estado argentino cumplió un rol importante en el desarrollo económico, pero es la “calidad” de la intervención lo que nos permite explicar los condicionantes y límites del proceso. En el caso preciso de la institución de fomento, desarrolla factores internos y externos para explicar el fracaso. Los factores internos tienen que ver con la burocracia y la gestión, ya que a pesar de tener a profesionales de alto nivel, el constante recambio de las altas autoridades mermó su funcionamiento, provocando reorganizaciones constantes que generaba una desarticulada coordinación interna. Sumado a ello, el personal era muy limitado, centrados en trabajos operativos que en el tiempo derivaron en la ineptitud e ineficiencia. Finalmente, como factor externo fundamental fue la influencia oficial. El banco, por su poca autonomía funcional, tendió a seguir las directrices fluctuantes de la política industrial y financiera del gobierno, o las demandas particulares de industrias o empresas que no compartían los lineamientos de las políticas del Banco.

En general, para Rougier el Banco terminó siendo la expresión de diversos intereses públicos y privados de la sociedad argentina. Por ello, sentencia que la inestabilidad

institucional y económica fue un factor determinante en el proceso que terminó ubicando en un rol clave a las empresas y a la dinámica empresarial a la hora de definir la asignación crediticia de la institución entre 1944 y 1976. Sin embargo, teniendo en cuenta la racionalidad económica que busca maximizar los beneficios inmediatos en las empresas, las operaciones a corto plazo, la falta de estrategia y de una mirada de economía nacional fue la característica de la institución, perdiendo su rol orientador del desarrollo económico.

Con la intención de analizar otro caso de un banco de fomento con limitaciones, Carlos Brando (2011) explica el fracaso del Instituto de Fomento Industrial de Colombia desde otra perspectiva. Brando centra su análisis entre 1940 y 1964, en donde el factor determinante es la situación financiera de la institución. Argumenta que el apoyo del Instituto a la industrialización colombiana no fue significativa (contradiendo el entusiasmo de la historiografía colombiana previa), debido a la situación financiera precaria de la institución. Esto lo fundamenta en el modelo de financiamiento, que fue basado únicamente en los ingresos recibidos del Estado, generando una alta dependencia que se tradujo en la falta de autonomía para tomar decisiones de inversión. Por ende, estas inversiones normalmente eran inadecuadas, empeorando con ello la frágil situación financiera de la institución y su potencial para contribuir en el proyecto industrializador. En consecuencia, la falta de un fuerte “músculo financiero” capaz de lograr inversiones significativas en la estructura industrial de Colombia habría sido la causa del fracaso.

Contrastando con los estudios previos presentados, el análisis de Sergio Durán y Joaquín Fernando sobre la Corporación de Fomento y Producción (CORFO) en Chile, nos muestra un relativo éxito en los años de la industrialización por sustitución de importaciones en América Latina. Siguiendo a los autores, Corfo desarrolló áreas estratégicas con inversión estatal en sectores claves para el desarrollo industrial nacional, y que el empresariado no estaba en condiciones de invertir, como siderurgia, electricidad y petróleo. Sin embargo, a pesar de esta diversificación de actividades, el crecimiento experimentado en la etapa desarrollista fue muy limitado, por lo que las críticas se hicieron notar desde la década de 1960. La industria, básicamente subsidiada por Corfo, se caracterizaba por su baja calidad, poca competitividad y precios distorsionados. Sumado a ello, el estrecho mercado interno, los límites de las exportaciones del hierro y la incapacidad de orientar la producción hacia un mercado global, evidenciaron los límites del modelo. Estas críticas al sistema tomaron asidero a partir de 1970 con las reformas de

Salvador Allende, dejándose de lado la estrategia de desarrollo por la que fue creada Corfo. Por ello, Corfo, hasta la actualidad, mantiene un papel en la promoción de créditos y políticas de fomento de desarrollo, pero alejada del papel protagónico de su rol de vanguardia en los años de la industrialización dirigida por el Estado.

De alguna manera la Historia de Corfo expresa la Historia del modelo desarrollista en América Latina, y en particular el caso chileno. En ese sentido, el estudio de Pablo López sobre la Nacional Financiera (Nafinsa) para el caso mexicano tiene una línea semejante. Éste estudio marca periodos claramente distintos en el desempeño de la institución. En la década de 1940, Nafinsa tuvo un rol empresarial muy activo para promover las actividades paralizadas por el contexto de la Segunda Guerra Mundial, desarrollando proyectos siderúrgicos, de industria ligera, cemento, entre otros. Este desarrollo llegó a su fin a medida que la guerra se iba diluyendo, siendo reformado hacia 1947 y que implicó una delimitación en su accionar. Poco a poco Nafinsa irá restando su accionar como promotor industrial para convertirse en promotor de infraestructura, debido a los “recelos” del sector privado, y que comenzaron a tener mayor participación en la estructura industrial. A partir de 1955, Nafinsa ya no patrocinará nuevos proyectos industriales, centrándose en infraestructura de transportes y comunicaciones y energía eléctrica, dejando de lado los proyectos en petróleo, carbón, mineral y acero.

Sin embargo, a partir de 1970, la institución cobrará una nueva relevancia, ya que la nueva política económica implicaba una intervención hacia las ramas que se consideraban básicas. Por ello, así como en la década de 1940, Nafinsa cobrará un rol protagónico en los proyectos industriales, sobre todo en industrias básicas como siderurgia y petróleo, pero que lamentablemente tuvieron un alto costo. Nafinsa expandió sus actividades en base al endeudamiento constante de préstamos foráneos, que junto a las crisis internacionales convirtieron al modelo en insostenible, por lo que a partir de 1983 se inicia el retroceso en la promoción de la industrialización mexicana. Para el autor, la falta de estrategia de sectores prioritarios en buena parte de los periodos condicionó el apoyo de la institución a la industria mexicana, lo que a su vez fue dado por la estrecha relación de Nafinsa con otros sectores públicos como la secretaría de Hacienda o el Banco de México.

Contrastando los relativos éxitos de Corfo en Chile y Nafinsa en México, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil nos muestra el caso de mayor éxito de la región en lo que se refieren a los bancos de fomento. Victor Leonardo de Araujo,

Ana Caputo, Gloria Moraes e Hildete Pereira (2011), nos muestran los alcances y límites de esta institución. El estudio muestra un claro protagonismo de la institución en los diferentes contextos del desempeño brasilero entre 1950 y 1980, actuando más allá de su rol financiero para volverse esencial en la promoción del avance de las fuerzas productivas internas y ayudando a ampliar territorialmente las fronteras económicas internas del capitalismo brasilero.

Así pues, en la década de 1950, y con el programa de metas sectoriales implementadas, la actuación de la institución fue fundamental para la inversión en sectores prioritarios como la industria de equipamiento pesado, la industria siderúrgica y la ampliación de infraestructura que abarataron los insumos para el sector industrial. A finales de los años 50s e inicios de los 60s, en el contexto de crisis económica en Brasil, el banco tuvo un rol de “coadyuvante”, pasando a segundo plano, pero que aún tenía una participación importante en la infraestructura. A partir de 1964 el banco cobra un nuevo perfil y se volcó en el fomento y financiamiento del sector industrial, sobretudo el siderúrgico, para pasar hacia finales de los 60s y los años 70s, a un rol protagónico con una estrategia más amplia. Además del aumento del financiamiento industrial, inicio un proceso de apoyo técnico en la formulación de proyectos de envergadura. Destaco además el abandono de la estrategia en base a sectores prioritarios y se enfocó en desarrollar la innovación tecnológica y la capitalización de las empresas nacionales. Sin embargo, la crisis de la deuda externa de la década de 1980 generó fuertes problemas al banco, que inició un retiro progresivo.

Para finalizar, cabe señalar un reciente estudio comparativo entre los casos de México y Brasil por Victor Isidro publicado en 2014 con el título: “The role of Development Banks in the process of economic development – Two Latin American experiences: Mexico and Brazil”. En este estudio el autor compara el desarrollo de Nafinsa y del BNDES logrando establecer similitudes y diferencias que aportan al análisis de las instituciones. En general, argumenta que los dos países tuvieron razones parecidas para que el modelo ISI, promovido por estas instituciones de fomento, no logren el éxito esperado, mencionando el lento proceso de construcción de bienes de capital que reemplacen a los importados y la dependencia de la inversión extranjera, lo que al fin y al cabo termino siendo un cambio en la naturaleza de la dependencia, pero no un rumbo hacia una autonomía económica.

A pesar de que la diferencia más importante está en el hecho de que la revolución mexicana de los años 20 profundizó más la crisis de 1929, las tasas de crecimiento en ambos países fueron muy similares entre el periodo de post guerra y la crisis de los años 80s. Lo más significativo para el autor es que mal que bien, el financiamiento estatal en el periodo ISI creó o consolidó una élite económica en ambos países, una élite que se fortaleció lo suficiente como para no necesitar este financiamiento estatal y observa con mejores ojos al proyecto neoliberal, que finalmente se terminó de asentar.

Es importante señalar que los estudios mencionados tienen por característica un manejo acucioso de las fuentes y una perspectiva limpia de las críticas fundamentalistas del neoliberalismo que proyectaron una imagen de desprestigio de las instituciones a principios de los 90s. Se centran en analizar los diversos contextos concretos y las dimensiones de su accionar en dichos contextos, para lograr una explicación de los éxitos, fracasos y transformaciones a lo largo del periodo de pos crisis de 1929 hasta la crisis de los años 80.

Yendo al caso particular del Perú, cabe destacar que el Banco Industrial junto al Agrario y al Minero son la primera banca de fomento en el país. A pesar de que los estudios recientes sobre la banca de fomento se centran en la banca de promoción industrial, la mayoría de los teóricos de la banca de fomento argumentan que la estrategia de promoción de sectores económicos depende de las necesidades específicas de cada país, lo que puede involucrar la industria, pero también agricultura, minería, infraestructura, etc¹. En el caso particular del Perú en los años treinta, como indica GianFranco Bardella (1989), sumada a la nueva ley de Bancos y la reestructuración del Banco Central de Reserva, la creación del crédito especializado con estos bancos de fomento fueron las medidas más importantes aplicadas a nuestro incipiente sistema bancario y financiero nacional post-crisis de 1929. Por ello, el estudio de estos tres bancos de desarrollo es necesario para entender a profundidad la dinámica de la banca de fomento en el país, pero esto escapa a los fines de la presente investigación.

En relación a los estudios sobre el Banco Industrial del Perú, se han identificado siete tesis de ciencias económicas entre la década de 1950 y 1980, caracterizadas en general por una amplia estadística y una intención de entender el funcionamiento de la institución

¹Véase con más amplitud en: Isidro, Víctor (2014), *The role of Development Banks in the process of economic development – Two Latin American experiences: Mexico and Brazil*, pp. 206-207.

para proponer algunas recomendaciones de mejora. Las primeras evaluaciones resaltan por la descripción estadística sobre el desempeño del Banco, pero que no refuerzan los argumentos centrales, es decir, se tratan de estudios de compendios y ordenamiento de información. Es sentido esta la tesis de Gregorio López (1954), quien centra su análisis en el desempeño del banco en 1952. Mediante una breve comparación con algunas entidades similares en otros países de la región, argumenta que el capital otorgado al banco aún es muy limitado, y parte del proyecto del banco debería ser también la enseñanza técnica industrial.

Otra descripción, pero mucho más amplia, es la de Toribio Torres (1969), quien analiza el desempeño crediticio de la institución entre 1956 y 1967. El autor, en base a los cambios legales de la institución, afirma que a partir de 1956 las actividades del Banco van a ampliarse al aumentar de manera significativa su capital, hecho que nuevamente se dará en 1963. Adolfo Cadillo (1972) centra su análisis básicamente conceptual sobre las disposiciones legales y de la organización interna, así como la comparación entre las tres entidades de fomento. En términos generales, menciona que los tres bancos de fomento no han introducido las nuevas técnicas de la banca moderna y no han podido lograr desarrollar un mercado de capitales amplio; mientras que en el caso particular del Banco Industrial se caracteriza por el crecimiento constante de su capital en los 10 años precedentes pero que aún no logra un apoyo significativo a los pequeños industriales. Cabe mencionar el estudio de María Minuta (1972), quien analiza con una amplia y detallada estadística el desempeño crediticio de la institución entre 1960 y 1970. Propone de manera extrapolada que el aporte del Banco al desarrollo industrial ha sido fundamental, pero centra su atención en la descripción estadística. Finalmente, está el aporte de Hernán Reyes (1973), quien al analizar la evolución financiera de la institución entre 1962 y 1972, argumenta que los ingresos del Banco hasta 1967 se basaron mayoritariamente en el endeudamiento extranjero, pero que desde 1967 a 1972, los créditos del BCRP se quintuplicaron. En general, afirma un incremento de las colocaciones, de los ingresos y las utilidades, así como del patrimonio de una manera significativa.

Todos estos estudios destacan por su elaboración estadística y un trabajo de fuentes acucioso. Sin embargo, básicamente se trata de observaciones descriptivas de la situación del Banco, por ello, las dos tesis de los años 80s las veremos de manera separada ya que nos brindan ciertas explicaciones sobre el devenir y el funcionamiento de la entidad. Sonia

de la Cruz (1981) realiza un análisis de la política crediticia de la Banco Industrial entre 1969 y 1979, con base en una sólida estadística resalta la importancia de la industria pesquera y una reconcentración de créditos que alejaba a los pequeños industriales del crédito de la institución. Por ello, la autora plantea que nunca se logró la capitalización de las actividades productivas debido a que el campo de acción de la institución, así como los limitados recursos de los que disponía, no lograron ampliar el mercado interno y desarrollar la mayoría de regiones del país. Con respecto a los recursos, los créditos otorgados por Banco Central de Reserva eran a corto plazo, incompatibilizando con la visión a largo plazo. A pesar de que se desarrolló cierta capacidad productiva, argumenta que tanto la centralización regional como la centralización en grandes empresas del crédito, obstaculizó la posibilidad de desarrollar una amplia base industrial en el Perú.

El segundo estudio relevante fue el de Raúl Méndez (1986), quien centra su análisis entre 1975 y 1985 con una base estadística importante. Postula que en estos 10 años el accionar crediticio de la institución estuvo centrado en desarrollar industrias ligeras, y estuvo alejado de financiar industrias de bienes intermedios y de capital. Además, su financiamiento tuvo una creciente presencia de crédito en moneda extranjera, lo que a su vez generó fuertes problemas financiero frente a las devaluaciones entre 1983 y 1985. Por ello, a pesar de tener una situación financiera solvente, el patrimonio tiende a disminuir y también la rentabilidad por utilidad. En otras palabras, la situación financiera no era mala, pero fue mejor años atrás. Finalmente explica que los factores que retrasan su accionar son la falta de un proyecto nacional de desarrollo que armonice el desarrollo industrial con otras actividades, y la redefinición de su situación legal para dejar de depender del Ministerio de Economía y convertirse en empresa pública independiente.

En síntesis, puede decirse que los estudios sobre el Banco Industrial del Perú tienden a tener un manejo estadístico importante, pero que en mayoría linda con la descripción y en el análisis muchas veces no se sustenta precisamente en la data presentada. Sólo las dos tesis de los años 80s las que presentan un análisis más eficiente, concluyendo con argumentos como los problemas en el financiamiento, la influencia del gobierno y la falta de estrategia en orientar los créditos, que sería lo más próximo que se ha realizado en el país en relación con la nueva historiografía latinoamericana sobre la banca de fomento.

2.2 Justificación historiográfica

Recapitulando las características de la historiografía latinoamericana reciente sobre la banca de desarrollo, encontramos análisis que buscan evaluar el desempeño de estas instituciones en contextos históricos concretos, alejados del fundamentalismo de mercado que criticó dichas instituciones en la década de 1990 y manejando variables como la política crediticia, las fuentes de financiamiento, la organización interna y la relación con los gobiernos centrales de turno. Sumado a ello, el trabajo de fuentes es exhaustivo y sobre todo la mirada a largo plazo nos da conclusiones más reales sobre los éxitos y fracasos de estas entidades.

Tomando esto como referencia, los estudios de la banca de fomento en el caso peruano se caracterizan por manejar una estadística ordenada pero básicamente descriptiva, en donde el manejo de variables como las ya mencionadas en la historiografía latinoamericana, se observa tímidamente en algunos estudios, concretamente en el caso de los estudios de la década de 1980 sobre el Banco Industrial del Perú. Pero la gran deuda pasa por una falta de análisis a largo plazo, en el que se pueda contrastar las diferentes facetas de las instituciones de fomento a lo largo de sus aproximadamente 60 años de actividad en nuestro sistema financiera.

Además, salvo alguna excepción, la mayoría de los análisis se registran cuando aún las instituciones están en funcionamiento, por lo que muchas veces estos análisis pecan de entusiasta ante la esperanza de ver un futuro prometedor de la institución analizada. Por ende, la ventaja de los estudios contemporáneos de la banca de fomento es haber dejado de lado no solo el fundamentalismo de mercado de la década de 1990, sino también el entusiasmo del contexto desarrollistas en donde la banca de fomento tuvo un mayor protagonismo.

Finalmente, el verdadero significado de los estudios de la banca de fomento es que nos permite analizar el compromiso de los estados latinoamericanos con la orientación desarrollista. Efectivamente, los bancos de desarrollo eran los instrumentos para llevar a cabo la reorientación hacia adentro y, particularmente, la orientación hacia la industrialización dirigida por el Estado. De alguna manera el fracaso o éxito de los bancos industriales tiene estrecha relación con el desempeño de los países en materia de desarrollo industrial. No es mera coincidencia que los países donde se desarrolló cierta base industrial como Brasil, México y Chile, hayan tenido la banca de fomento con mayor éxito y que hayan sobrevivido ante la crisis de los años 80s, como es el caso del Banco

de Desarrollo Económico y Social, Nafinsa y Corfo, respectivamente. En contraste, el caso argentino y colombiano no tuvieron bancos industriales que fueran parte de la estrategia de desarrollo en sus países, por lo que su desempeño estuvo muchas veces al margen o en segundo plano de la política económica interna.

Por ende, analizar el Banco Industrial del Perú a largo plazo nos permitirá evaluar el compromiso de Estado peruano con la industrialización del país en el contexto desarrollista de América Latina. Los cambios en su política crediticia a lo largo de 60 años de vida nos brinda la posibilidad de observar qué gobiernos y hasta qué punto tuvieron el paradigma de la industrialización como base para el desarrollo económico nacional, y hasta qué punto las medidas o reformas adoptadas en contextos concretos fortalecieron o mermaron la capacidad de accionar de la entidad crediticia.

2.3 Objetivos

General

Analizar el desempeño del Banco Industrial del Perú durante todo el periodo de funcionamiento (1936-1990) mediante el examen de su política crediticia con la finalidad de identificar su contribución a la industria manufacturera del país.

Específicos

- Explicar la importancia de política industrial en la política económica de los gobiernos de turno con el fin de identificar el papel del Banco Industrial del Perú en las diversas estrategias económicas.
- Analizar la estrategia en la política de asignación crediticia de Banco Industrial del Perú con el fin de evaluar su influencia en la estructura productiva del país.
- Analizar la contribución del Banco Industrial del Perú a la pequeña industria con el fin de identificar su influencia en los sectores empresariales más vulnerables.
- Identificar la participación del Banco Industrial del Perú en el sistema financiero nacional con el fin de explicar su importancia dentro de la banca de fomento nacional y, en forma comparativa, con la banca comercial entorno al sector industrial.

3. Marco teórico

3.1 Enfoque conceptual

Conceptualizaciones sobre la banca de desarrollo

Como indica Víctor Isidro (2014), la dificultad de encontrar una definición consensuada pasa por la gran variedad de bancos de desarrollo a nivel mundial, por lo que el punto medio logra ser definirlo a partir de sus funciones institucionales. Siguiendo al autor, un banco de desarrollo se distingue por ser un intermediario financiero y tener el objetivo de promover el desarrollo, condicionado al marco de políticas económicas nacionales llevadas a cabo por cada país.

Un conocido especialista de la banca desarrollo para el mundo subdesarrollado entre la década de 1950 y 1960 es William Diamond. Diamond (1960) define la función principal de un banco de desarrollo como la provisión de mediano y largo plazo de la financiación de activos fijos. Sumado a ello, proporciona otros elementos básicos para la inversión productiva como la iniciativa empresarial, las habilidades técnicas y la gestión. Por ello, un banco de desarrollo basa su éxito en el éxito de las empresas que financia para la recuperación de la inversión y no en la seguridad de la garantía, y lo hace de una forma que equilibra las normas comerciales de operación con un beneficio económico.

Recientemente Armando Mariante (2007), a la luz de los éxitos y fracasos, transformaciones y continuidades de la banca de fomento en América Latina, explica el modelo surgido en la región post-segunda guerra mundial, y que se ajusta más a nuestra realidad. Para éste autor, son cuatro características que fundamental el modelo generalizado en los años de la ISI: son bancos de créditos a largo plazo, dedicados a promover la inversión en proyectos prioritarios; usan recursos en moneda nacional; tienen la capacidad de la formación del precio del crédito a largo plazo y son controlados por los Estados Nacionales.

Diferencia entre la banca de desarrollo y la banca comercial

William Diamond (1960) explica de manera breve y sencilla la diferencia clave entre la banca de fomento y la comercial: mientras la banca comercial centra su desempeño en las operaciones a corto plazo para recuperar lo más rápido posible su inversión (dado que ese es su fin); la banca de fomento genera préstamos a largo plazo, además de celebrar acciones, gestionar empresas específicas y prestar asistencia técnica a las empresas.

Para Víctor Isidro (2014), la principal distinción es que los bancos de desarrollo son instituciones públicas, lo que significa que el objetivo de estos bancos implica equilibrar las normas comerciales de las operaciones con un beneficio económico relacionado con todo un país. Complementado lo anterior, Marcelo Rougier (2011) plantea que el financiamiento de desarrollo económico de una nación no sólo es encauzar recursos desde los sectores superavitarios hacia los deficitarios, sino la asignación de los excedentes hacia aquellos sectores considerados prioritarios, tanto para lograr un sendero crecimiento como para alcanzar el desarrollo.

Inversión industrial

Para lograr analizar con coherencia en qué medida las inversiones de los créditos otorgados por los banco de desarrollo lograron tener beneficios reales sobre la estructura industrial, tomamos la clasificación de Marcelo Rougier (2001) sobre la inversión industrial. Rougier propone tres formas de clasificación: capitales de fundación, capitales de evolución y capitales de extensión. Los capitales de fundación persiguen el fin de instalaciones de fábricas como adquisición de terrenos, construcción de locales, compra e instalación de maquinarias, etc. Estas inversiones vienen a ser aquellas que inician el cambio de la estructura productiva. Los capitales de evolución son aquellos que requieren la dinámica de la actividad productiva con el fin de afrontar necesidades comunes en su “evolución”: adquisición de materia prima y energía, remuneración de mano de obra, pago de gastos generales. A estos capitales también se han llamado fondos de explotación. Finalmente están los Capitales de extensión, que son los utilizados para la ampliación de instalaciones, la modernización de equipos, la transformación y perfeccionamiento de herramientas, la introducción de mejoras técnicas, etc.

Estructura Financiera

Según la Cepal (1971)², las estructuras financieras básicamente son dos: la estructura financiera neutra, que promueve la canalización de recursos a las actividades dominantes desde la perspectiva de la rentabilidad y las posibilidades de expansión pero sin cambiar las características del patrón de crecimiento, y la estructura financiera desarrollista, que cumple un papel activo en la asignación de recursos, dirigiendo fondos hacia fines considerados prioritarios según el efecto que tienen en el desarrollo económico y social. Es decir, que la estructura financiera y su forma

² Citado en López y Rougier (2011), *La banca de desarrollo en América Latina. Luces y Sombras en la industrialización de la región*, Introducción.

de actuar afecta, para bien o para mal, el progreso de la industrialización y del desarrollo económico.

3.2 Hipótesis

La contribución del Banco Industrial del Perú a la industria manufacturera del país durante su funcionamiento (1936-1990) fue limitada debido a la carencia de una estrategia clara de desarrollo en su política crediticia, reduciendo su papel de fomento y asumiendo un comportamiento de subsidio.

4. Fuentes

La documentación usada para la investigación busca alcanzar los objetivos trazados inicialmente, pero a la vez los fueron moldeando a medida que la investigación avanzaba (enfoque cualitativo). La fuente más importante fueron las memorias del Banco Industrial del Perú, que brindaron información clave sobre el desempeño crediticio general de la institución, más no información específica de los créditos. Esto nos permitió observar su desempeño a largo plazo y sus diversas clasificaciones, pero no pudimos analizar las gestiones crediticias específicas, tales como tasas de interés, plazos y garantías en cada caso. Este tipo de información se observa en la ley de creación y posteriormente en algunas normas específicas del banco, pero sin poderlo examinar a largo plazo. Si a esto le sumamos que este tipo de información específica también es escasa para la banca comercial, consideramos que analizar o comparar intereses, plazos y garantías entre el Banco Industrial del Perú con el sistema financiero nos llevarían a conclusiones muy arriesgadas ante la escases de información.

Las memorias del Banco Industrial del Perú recorren la vida de la institución entre 1936 y 1990, registrando la acumulación de capital, el desempeño de las colocaciones en general y de los préstamos industriales en particular. Además, las variables claves de esta investigación pudieron ser examinadas gracias a la manera como se clasificó la información presentada, describiendo las ramas industriales beneficiadas, los diferentes destinos geográficos de los créditos y el uso que le daban los industriales a los créditos. Sumado a ello, la clasificación de los montos y del tipo de industria que recibieron los créditos permitió discriminar a la pequeña industria de la mediana y grande. Finalmente, en el aspecto institucional, las memorias dejan notar los cambios efectuados por los diversos gobiernos en el banco, mostrando las leyes generales o específicas que lo

comprometían, así como los diferentes enfoques de acuerdo a cada época. Estas memorias fueron ubicadas por completo en la biblioteca del Banco Central de Reserva.

Estas memorias institucionales van a ser complementadas por las memorias de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). Las memorias de la SBS muestran una información cuantitativa similar a las memorias del Banco Industrial, por lo que en aquellos años en los que las memorias del Banco Industrial tenían vacíos de información en algunos temas específicos, las memorias de la SBS completaban la información para no perder el análisis a largo plazo. Además, las memorias de la SBS muestran información del sistema financiero en general, lo que permitió realizar el análisis comparativo con los otros bancos de fomento y con la banca comercial. Estas memorias fueron ubicadas en el Archivo General de la Nación, sección Republicana, hasta 1966; a partir de 1967 se pueden ubicar en la biblioteca de la SBS.

Sumado a estas dos fuentes mencionadas, el análisis específico de las leyes que relativas al Banco Industrial fueron descargadas desde el Archivo Digital de la Legislación Peruana, con lo que se logró analizar las especificidades de dichas leyes fuera del enfoque del banco que dejaba notar sus memorias. Finalmente, cabe resaltar las referencias constantes a la estadística brindada por el BCR a través de su página web sobre los “cuadros históricos” y la estadística referencial de la obra de Bruno Seminario (2015) “El desarrollo de la economía peruana en la era moderna”. Estas referencias nos permitieron comparar constantemente el desempeño crediticio del Banco Industrial con el de la producción manufacturera y del PBI peruano.

5. Agradecimientos

La presente investigación ha involucrado a un amplio número de personas, que desde sus diferentes lugares ayudaron a la realización de la misma. Me permitiré señalar algunas de ellas. A Martín Monsalve, asesor de la tesis y amigo, quien desde un principio me empujó a desarrollar el análisis de la promoción industrial desde la perspectiva de una institución concreta, para lograr analizar la problemática a largo plazo. La objetividad en sus recomendaciones y su influencia en la manera de presentar los argumentos fueron elementos decisivos en la investigación. A Carlos Contreras, por su gentil predisposición para solventarme dudas y recomendarme textos sobre la historia económica. Mi asistencia como alumno libre en sus clases en la Universidad de San Marcos y en la Pontificia

Universidad Católica me ha permitido tener un mejor panorama de la historia económica peruana y de las tendencias historiográficas actuales. También hago una importante mención al personal de la biblioteca del Banco Central de Reserva, por su cordial atención y constantes facilidades.

A mi familia, a mi padre César, a mi madre Laura y a mis hermanos César y Valeria, por ser el mejor cobijo en los momentos de mayor presión en el desarrollo de la tesis. A mi compañera, Naysha, quien estuvo a mi lado en los momentos más difíciles de la investigación, y fue una motivación constante para la sustentación final. Por último, agradezco al Vicerrectorado de Investigaciones de la Pontificia Universidad Católica del Perú por el apoyo financiero brindado al obtener la beca de financiamiento del Programa de Apoyo a la Investigación de Posgrado 2016.



CAPÍTULO I

Desarrollo inicial del Banco Industrial del Perú, 1937-1956

El crecimiento económico basado en la primaria-exportación que caracterizó al Perú y América Latina durante las primeras décadas del siglo XX fue interrumpido estrepitosamente por la crisis mundial derivada del crack de 1929. En consecuencia, la crisis de los años treinta va generar fuertes fluctuaciones en el mercado internacional, por lo que lleva a la región Latinoamericana a crear algunos instrumentos que fomenten el mercado interno y reduzcan la dependencia del mercado internacional. En ese sentido, la aparición del Banco Industrial del Perú (BIP de ahora en adelante) en la década de 1930 responde a esta lógica³.

El presente capítulo se argumenta que, durante este primer periodo denominado desarrollo inicial, el banco industrial es creado ante el retroceso de la banca comercial en la concesión de créditos a largo plazo como reacción ante la crisis, por lo que el BIP podría llenar ese vacío ofreciendo ese tipo de créditos y también compitiendo con intereses más bajos que el promedio en el mercado de capitales vigente. Sin embargo, a pesar de que el BIP brindara de los incentivos que daban las facilidades mencionadas, la institución tuvo un impacto mínimo debido a la prácticamente inexistente estrategia en la asignación crediticia. Se apoyó predominantemente a ramas industriales con poco encadenamiento intersectorial, con una fuerte concentración en Lima y en donde la mayoría de créditos estaban invertidos en obligaciones con otros bancos, siendo la inversión para elevar la productividad una minoría. De esta manera el Banco no actuaba en concordancia con su rol de fomento y apoyaba a las industrias que eran apoyadas por la banca comercial, convirtiéndose prácticamente en un subsidio de las industrias tradicionales del país. Además, a esta limitación institucional habría que sumarle la limitación en la estructura de la economía peruana, que, salvo algunas medidas poco articuladas, siguió promocionando el empuje de la primario-exportación, por lo que la política económica dirigida hacia la diversificación industria era escasa.

³ Véase en: Bértola y Ocampo (2013), capítulo 3.

1.1 El nacimiento del Banco Industrial del Perú

La creación del Banco Industrial del Perú va ser la medida ícono de la aún tibia promoción de la industria en la década de 1930. Sin embargo, fue precisamente el contexto de los años treinta lo que condicionó su desempeño en sus primeros años, ya que perteneció a un paquete de medidas más de reacción ante la crisis que un programa de coherente de promoción industrial. La limitación de sus objetivos iniciales respondió al contexto en el que nació, lo cual condicionó su accionar posterior.

El BIP nace en el contexto que Bertola y Ocampo (2013) denominan “primera fase de industrialización” para América Latina, en donde la sustitución de importaciones inducida por la variación de los precios relativos y las respuestas de la política económica ante los choques externos dieron nacimiento a los primeros planes para promover la industria y reducir la dependencia externa. Precisamente en el Perú se generaron ciertas medidas proteccionistas, de expansión del mercado interno y de facilidad crediticia (BIP) para promocionar el desarrollo industrial, pero más como medidas de reacción ante la crisis que un programa estructurado para diversificar la economía e incentivar la producción local (Lobo, 2013).

En ese contexto se presenta el proyecto de creación del BIP por el parlamentario Alfredo Herrera a finales de 1932, el cual, inspirado en las ideas del catedrático Ricardo Madueño (futuro Director General del BIP), sometió a un extenso debate que duró largas horas durante varios días en el Congreso Constituyente (Lobo, 2013). Son dos las razones por las cuales los industriales se sentían en la necesidad de pedir a través de la Sociedad Nacional de Industrias un banco especializado en el sector. Primero, que la crisis de 1929 había reducido al mínimo algunas facilidades que la banca privada le daba a la industria, como la libertad para descontar sus letras o adelantos en cuenta corriente con la garantía del mismo establecimiento o los productos industriales. Segundo, que la nueva ley de Bancos, creada por recomendación de la misión Kemmerer para enfrentar la crisis, buscaba la especialización bancaria, por lo que los bancos comerciales se dedicaron básicamente a operaciones a corto plazo (Lobo, 2013).

El caso de los plazos es una de las razones principales que justifica la creación de la institución. En su primera memoria, las autoridades del BIP explicaban la difícil situación de la industria con la banca comercial:

“Los Bancos comerciales han ayudado constantemente a las industrias dentro del marco de sus posibilidades; pero el crédito bancario, aparte de estar sujeto a los tipos de intereses ordinarios, no puede ser otorgado, conforme a la ley de Bancos, por plazos mayores a un año. Y el crédito particular, por lo general, demanda intereses altos que suelen resultar demasiado onerosos para quienes lo reciben. Las industrias, en cuya situación peculiar son más necesarios que en ningún otro caso los créditos a plazo largo y la sujeción de éstos a un tipo de interés reducido, sufrían constantemente los efectos desfavorables de esa situación.” (BIP, Memoria de 1937)

De esta manera, el proyecto paso a debate en el Parlamento, en donde resalta el consenso entre los congresistas de que era una necesidad nacional proveer de facilidades a la industria local. Las diferencias estuvieron entorno a los riesgos que podía generar la actividad para el Estado, ya que el capital de la institución se iba formando por un impuesto ad-valorem del 1% a todas las mercancías importadas, las cuáles eran transferidas al BCR y este lo transferiría al BIP. Para algunos parlamentarios, comprometer al BCR era muy riesgoso para la estabilidad macroeconómica del país, que de por sí ya era frágil por el contexto internacional (Lobo, 2013).

A pesar del debate, el proyecto en esencia se promulgó íntegramente en enero de 1933, con la finalidad exclusiva de “proteger la producción de los artículos que se importen y que técnica y económicamente se puedan producir en el país” (Ley N° 7695, ADLP). Entre 1933 y 1936 se van deliberando los pormenores de la reglamentación, así como la acumulación de capital, ya que según la nueva ley de bancos vigente, para que un banco inicie sus operaciones se necesitaba un capital mínimo de 2 millones de soles (Lobo, 2013). Finalmente, el Banco es inaugurado en octubre de 1936, lo que hace difícil de usar dicho año en la estadística comparada, por lo cual la presente investigación iniciaría la comparación de los ejercicios anuales a partir de 1937.

Sin embargo, nos detendremos en la finalidad exclusiva del Banco, ya que de ella deducimos algunos condicionamientos que habíamos señalado. El banco se crea con la intención de ser una alternativa para aquellas industrias que no pueden adquirir préstamos en la banca comercial, brindando créditos a largo plazo y a bajo interés. Pero estas facilidades no eran suficientemente atractivas. La integración que había entre el sector industrial y otros sectores a través de la banca comercial venía siendo una característica

fundamental del mercado interno desde finales del siglo XIX (Quiroz, 1990). A pesar de que la consolidación del sistema financiero tendió a la especialización en otros sectores y que el capital que proveían las casas comerciales no constituyó un mecanismo para el desarrollo industrial, una variación en los precios relativos era suficiente incentivo para que la industria adquiriera capitales en estos conglomerados (Monsalve, 2011).

Por ello, mientras el banco industrial no tuviera una estrategia clara desde el inicio sobre qué ramas hay que incentivar, qué regiones pueden proveer con sus recursos especializaciones industriales o donde canalizar el uso del dinero prestado, quedaba con incentivos que, como veremos más adelante, no fueron suficientes para atraer y promocionar la industria local. Evidentemente la creación de BIP tiene implicancias significativas, ya que como menciona Baltazar Caravedo (1976), el solo hecho de su creación indica la intención del fomento al desarrollo industrial. Siguiendo esta línea, Francisco Durand (1995) indica que la creación del BIP representa una de las primeras medidas exigidas por los industriales y adoptadas por el gobierno, significando uno de los principales logros para el sector luego de décadas de indiferencia y apatía. Sin embargo, en el desenvolvimiento se observará su real éxito.

1.2 La política económica y el Banco Industrial del Perú

Los primeros 20 años (1936-1956) de desempeño del BIP pueden dividirse claramente en dos periodos de 10 años cada uno. El primero se caracterizó por un crecimiento en el capital y las operaciones del BIP, fruto del entusiasmo de los primeros años de creación y ciertas modificaciones que se hizo en el gobierno de Manuel Prado (1939-1945), lo que ampliaron su capacidad de accionar. Sin embargo, a partir de 1946, la crisis del gobierno de Bustamante y Rivero (1945-1948) y la política orientada hacia el mercado exterior de Manuel Odría (1948-1956) terminaron mermando el capital, por lo que el BIP tendría años de fuerte letargo, en donde el crecimiento de sus operaciones es muy limitado. Se argumenta que durante estos primeros 20 años, el BIP no fue un incentivo relevante dentro de la política económica de los diversos gobiernos debido a que no existía una concordancia entre el crecimiento de la asignación crediticia del BIP y el crecimiento de la industria manufacturera. Mientras el crecimiento de la cobertura del BIP era constante (25% promedio anual entre 1937 y 1946), la manufactura tuvo un lento crecimiento (3.3% promedio anual entre 1937 y 1946), y que en los años en que el BIP redujo su capacidad

de asignación crediticia (0.4% promedio anual entre 1947 y 1956), la manufactura tuvo un mayor crecimiento que el periodo anterior (5.9% promedio anual entre 1937 y 1946). Dicho de otra forma, el BIP no significó incentivos suficientes para promover la diversificación y aumentar la productividad manufacturera, sino otros eventos como el cambio en los precios relativos o el crecimiento urbano.

Durante la década de 1930 la mayoría de los países latinoamericanos, afectados por la fuerte crisis, fueron empujados a adoptar medidas parecidas a lo que más adelante se llamará medidas keynesianas: elevados déficits fiscales para sostener la demanda y el control de divisas y/o el incremento de aranceles para incentivar los sectores de sustitución de importaciones (Thorp y Bertram, 2013). Sin embargo, en la práctica el gobierno peruano hizo lo contrario. Según Thorp y Bertram (2013) la razón de esta política fue el irrestricto y extremadamente corrupto programa de gasto público implementado durante el Oncenio de Leguía. Por ello, la élite habría apoyado firmemente la reducción fiscal.

Este panorama cambiaría en la década de 1940 con la presidencia de Manuel Prado. Siguiendo a Thorp y Bertram (2013), Manuel Prado fue elegido para llevar a cabo un mandato de amplia base que evidentemente exigía la expansión del gasto público. Para ello se financió con gravámenes a los sectores tradicionales de exportación aprovechando su recuperación en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. Es en este contexto en el que el BIP desarrolla sus primeros años. Sería difícil evaluar la influencia del gobierno de Benavides (1933-1939) más allá de la creación de la institución, ya que sólo tuvo 3 años de ejercicio, pero durante del gobierno de Prado (1939-1945) si se van a observar algunas modificaciones.

La modificación más importante es la de 1941, cuando por ley se identifica por primera vez ciertos sectores prioritarios como cemento, siderúrgicas, beneficio de petróleo, productos químicos básicos y generación de energía eléctrica. A pesar de la extensión de la prioridad, habían sectores con potencial de encadenamiento como el siderúrgico o el de generación de energía (como base del desarrollo de otras industrias). Para fomentar dichos sectores se creó la modalidad de “créditos extraordinarios”, que tenían un plazo de 10 años (los ordinarios tenían un máximo de 5) y a un máximo de 0.5% de interés (Ley 9361, ADLP). Además de este substancial incentivo, justificándose en el contexto de Guerra, el gobierno va disponer de los tres bancos de desarrollo (industrial, agrícola y

minero) para gestionar algunas obras públicas necesarias (Ley 9577). Finalmente, la última modificación sería entorno a las tasas de interés. Según la ley de creación la tasa de interés para las industrias ya establecidas sería de 6% y para las nuevas sería de 5%. Sin embargo con la nueva modificación se pasaría a 5% y 4%, respectivamente. Además, para promover la pequeña industria, para aquellos que no tienen capacidad de dar garantías suficientes y que sus préstamos no exceden los 10 mil soles, el interés sería de 3% (Ley 7695, ADLP).

A pesar de que estas tres medidas generaban mayor incentivo en los usuarios del BIP, también se podría ver las contradicciones sobre los sectores prioritarios, evidenciándose la poca claridad en la estrategia de desarrollo industrial. En 1942, un año después de crearse la modalidad de créditos extraordinarios, se emite la ley 9584 por la cual se amplía este régimen especial a las industrias de alimento y de explotación pesquera. Mientras la primera no se caracteriza por su capacidad de encadenamiento con otras ramas, la segunda ni siquiera es rama industrial, lo que tergiversa el propio sentido del BIP. A pesar de ello, el siguiente cuadro deja notar el robustecimiento del BIP en sus 10 primeros años de crecimiento constante.

CUADRO 1

Total de préstamos y capital asignado del BIP vigentes al 31 de diciembre de 1937 a 1946 (en soles constantes de 1979)

Año	Monto total de préstamos	variación	Capital recibido	Variación
1937	1,125,162,478		1,293,483,212	
1938	2,176,253,224	93.4%	1,701,922,382	31.6%
1939	2,946,158,776	35.4%	2,030,654,480	19.3%
1940	3,614,582,669	22.7%	2,220,187,646	9.3%
1941	4,199,379,557	16.2%	2,414,851,518	8.8%
1942	4,410,226,042	5.0%	2,449,105,683	1.4%
1943	5,945,794,186	34.8%	2,680,580,065	9.5%
1944	6,196,054,496	4.2%	2,896,775,843	8.1%
1945	6,525,562,497	5.3%	2,993,271,945	3.3%
1946	7,384,238,610	13.2%	3,322,577,352	11.0%

Fuente: Elaboración propia a partir de: Banco Industrial del Perú. Memorias, 1937 – 1946.

Este cuadro muestra cómo, tanto el monto total de préstamos como el capital, van creciendo constantemente durante los diez primeros años, teniendo un crecimiento fuerte en los dos primeros años y luego estabilizándose, con cierta tendencia hacia la desaceleración hasta 1945, y un repunte final en 1946. Dicho aumento de las transferencias se puede observar también en el crecimiento constante del número de operaciones y el número fábricas beneficiados por el BIP. Para el primer ejercicio en 1937, se registraron 78 operaciones, y para 1946 se había alcanzado los 597 préstamos; mientras que el número de fábricas beneficiadas pasó de 110 en 1938 a 525 para 1946. (BIP, Memorias, 1937 y 1946).

Estos datos se contrastan con los del crecimiento manufacturero de la década. Según los datos de Bruno Seminario (2015), la producción manufacturera entre 1937 y 1946 creció alrededor del 31%⁴, un crecimiento mayor al del PBI del mismo periodo que fue de 19%. Sin embargo, en términos comparativos en la región, el Perú no aprovechó la coyuntura de los choques externos (crisis de 1929 y Segunda Guerra Mundial) como otros países. Entre 1929 y 1945, Brasil, Argentina o México lograron superar el doble su producción industrial, mientras que el Perú sólo creció un 42% (Bértola y Ocampo, 2013).

Según Thorp y Bertram (2013) existen algunas razones por las cuales se frenó la diversificación en el caso peruano. Primero, durante la década del 30, el golpe de la crisis mermó la capacidad de acumulación y diversificación de parte de los sectores exportadores, así como el poco impulso a la demanda ante la política fiscal contractiva y la poca profundidad en los cambios de los precios relativos. Segundo, durante la década del 40, a pesar de que se implementó diversas políticas de promoción industrial (como en el BIP), siguió sin formar parte ser una estrategia coherente de desarrollo, por lo que el periodo de gobierno estuvo dominado por dos tendencias: la fuerte inflación y los problemas derivados del contexto de guerra.

Al culminar la Segunda Guerra Mundial inicia el periodo de estancamiento para el BIP marcado por dos contextos: los difíciles años en el gobierno de Bustamante y Rivero (1945-1948) y la política orientada al mercado externo de Manuel Odría (1948-1956). Primero, Bustamante y Rivero recibe la administración con una inflación creciente, lo que mermaba sus pretensiones reformistas, ya que dichas concepciones eran marginadas

⁴ Sobre el desarrollo industrial entre 1930 y 1946 véase en: Thorp y Bertram (2013), Baltazar Caravedo (1976) y Francisco Durand (1995).

por la creciente crisis económica y social. Para Thorp y Bertram (2013), las razones de esta convulsión social es que, a pesar de una clase media creciente y una fuerza laboral cada vez más organizada, no existía una clase dirigente cuyos intereses pudieran promover lineamientos estratégicos de una política no ortodoxa. Segundo, al asumir el gobierno Manuel Odría mediante un golpe de Estado, dio una fuerte apertura al capital extranjero y basó el futuro de la economía en el crecimiento de las exportaciones dentro de un contexto de libre mercado (aprovechando los incentivos a la primaria exportación que daba la Guerra de Corea). La nueva orientación del gobierno se manifestó en nuevas legislaciones para promover la minería y el petróleo y la escasa prioridad que le dio a la industria de sustitución de importaciones (Thorp y Bertram, 2013). Esta política tuvo mayores beneficios entorno al crecimiento económico, ya que mientras en los diez años anteriores se creció sólo 19%, entre 1946 y 1956, el Perú creció alrededor del 74% (Seminario, 2015).

En el cuadro 2 y gráfico 1 podemos visualizar cómo los dos fenómenos explicados tuvieron fuertes implicancias en el BIP. Mientras que entre 1937 y 1946 el crecimiento fue positivo y constante, para los 10 años posteriores el deterioro será significativo. El capital no se redujo nominalmente, pero la devaluación establecida por el régimen de Odría para fomentar el sector exportador devoró el capital del Banco, que en términos reales, vio disminuir su capital constantemente. A partir de 1954, hay cierta recuperación de la asignación crediticia hasta 1956⁵.

Esto también significó un estancamiento en el número de beneficiados. El número de préstamos, que había crecido de 78 a 597 entre 1937 y 1946, solo creció hasta 676 para 1956. De igual manera, el número de fábricas, que había pasado de 110 a 525 entre 1938 y 1946, va disminuir a 477 en 1956 (BIP, memorias 1937-1956). En 1949 el BIP expresaba su preocupación ante las restricciones que sufría:

“Otra de las graves dificultades, y tal vez una de las mayores, que ha sufrido la industria fabril, ha sido la restricción de los recursos de nuestra entidad, a consecuencia de la cual los industriales se han visto privados del crédito necesario,

⁵ Existe un crecimiento extraordinario en 1956 que tiene que ver con un préstamo completamente inusual de 80 millones de soles, cuando la mayoría de préstamos no superaban si quiera los 5 millones. Esto se debe a la gestión de la operación hecha por el BCR a la Corporación Peruana del Santa para la terminación de la Planta Siderúrgica de Chimbote y la Central Hidroeléctrica del Cañon del Pato, que tuvo como intermediario al BIP (BIP, Memoria de 1956). Por tal motivo, no se tomará en cuenta en la contabilidad que se presentará en la investigación.

en forma que les está restando posibilidades de acción y que los obliga a limitar sensiblemente su labor productiva.” (BIP, Memoria de 1949).

Cuadro 2

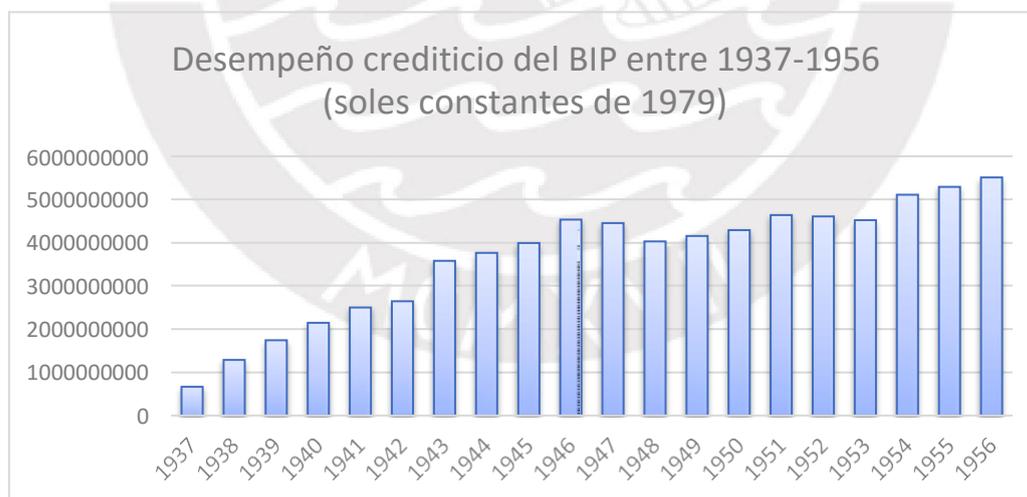
Total de préstamos y capital asignado del BIP vigentes al 31 de diciembre de 1947 a 1956 (en soles constantes de 1979)

Año	Monto total de préstamos	variación	Capital recibido	variación
1947	4,453,405,367	-5.2%	1,820,004,755	-14.0%
1948	4,030,678,054	-13.0%	1,600,311,419	-15.5%
1949	4,154,621,268	2.1%	1,674,896,873	3.6%
1950	4,290,978,093	-1.5%	1,595,948,932	-9.2%
1951	4,639,206,910	5.4%	1,501,807,473	-8.2%
1952	4,607,054,673	-1.1%	1,438,126,572	-4.6%
1953	4,522,580,802	-2.7%	1,342,106,497	-7.5%
1954	5,109,432,936	12.3%	1,295,214,013	-4.1%
1955	5,291,574,467	3.2%	1,246,941,171	-4.1%
1956	5,510,139,879	4.3%	1,195,454,034	-3.7%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú.

Memorias, 1947 – 1956.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú. Memorias, 1947 – 1956.

Sin embargo, a pesar del retroceso del BIP, el crecimiento de la manufactura no se frenó, al contrario, tuvo un mayor crecimiento. Mientras que entre 1936 y 1946 la producción

industrial creció un 31%, entre 1946 y 1956 esta producción se llegó a duplicar (Seminario, 2015). Este crecimiento de la manufactura se puede explicar por tres razones básicamente. La primera es el fuerte crecimiento urbano que aumentaba la demanda en productos locales. Solo en Lima, entre 1940 y 1960, se pasó de medio millón a 2 millones de personas, por lo que la población urbana representaba un aumento potencial del mercado industrial (Thorp y Bertram, 2013). Como indica Francisco Durand (1995), más que fomentar la urbanización y la migración del campo a la ciudad, la industria aprovechó esta situación, es decir, fue la urbanización la que estimuló a la industria y no al revés. El segundo incentivo según Thorp y Bertram (2013) vino desde la política económica, debido a la recesión en las exportaciones entre 1953 y 1954, lo que inició una actitud más positiva del gobierno de Odría hacia la industrialización. Se impulsó la Corporación del Santa, así como el inicio del anteproyecto de promoción industrial en 1955. En esto influye mucho el nuevo interés de los exportadores de la élite local y del capital extranjero, y su capacidad de diversificarse a través del sistema financiero, dirigiendo los grandes capitales acumulados durante las épocas de bonanzas de la exportación entre 1950 y 1953 hacia la industria local. Finalmente, el tercer incentivo fue el fuerte impulso que dio Odría a las grandes obras públicas como hospitales y colegios, lo que dinamizó la demanda de industrias relacionadas con la construcción como las de cemento y las de ciertos productos metálicos.

De todo lo dicho, se reafirma la postura inicial. El desarrollo industrial estuvo tímidamente en la estrategia de la política económica de los gobiernos de turno en este periodo inicial. Las pocas medidas que se implementaron no fueron parte de un franco programa de industrialización, por lo que estas medidas aisladas no podrían convertirse en un verdadero incentivo para diversificar la economía. La gran evidencia es que, cuando el BIP comenzó a expandir su capital y sus operaciones, el desarrollo industrial crecía limitadamente, mientras que cuando el BIP pasó por años de estancamiento, el crecimiento industria despegó con mayor impulso. Esto se debe a que otros incentivos, como el crecimiento urbano, la crisis del auge exportador y la fuerte inversión pública fueron los que realmente dinamizaron ciertas industrias, mas no el BIP.

1.3 Estrategia crediticia

Uno de los problemas de los Bancos de fomento en América Latina es la poca claridad en la forma como se desarrollarían los objetivos entorno a la promoción industrial, como en los casos estudiados en México y Argentina (Rougier, 2011). Para Marcelo Rougier (2001) una estrategia clara para alterar la estructura productiva de un país pasaría básicamente por dos ejes. Primero, el fomento de sectores industriales prioritarios, en base a sus efectos multiplicadores en otros sectores. Segundo, desarrollar una industria descentralizada impulsando polos de desarrollo en mercados regionales en base las posibilidades particulares de cada localidad.

Por ello, se considera como un argumento fundamental que el solo hecho que el BIP transfiera capitales al sector industrial no significa que el sector se potenciaría con una verdadera capacidad de diversificación. Para que ello se logre, se tendría que identificar sectores prioritarios y descentralizados según las necesidades del país, así como un seguimiento sobre las inversiones de dichos capitales. Sin embargo, esto no ocurrió en este primer periodo, por lo que la influencia del BIP en la mayoría de casos no pasó de sostener el desenvolvimiento natural de las fábricas, mas no potenciarlas para elevar su productividad a largo plazo.

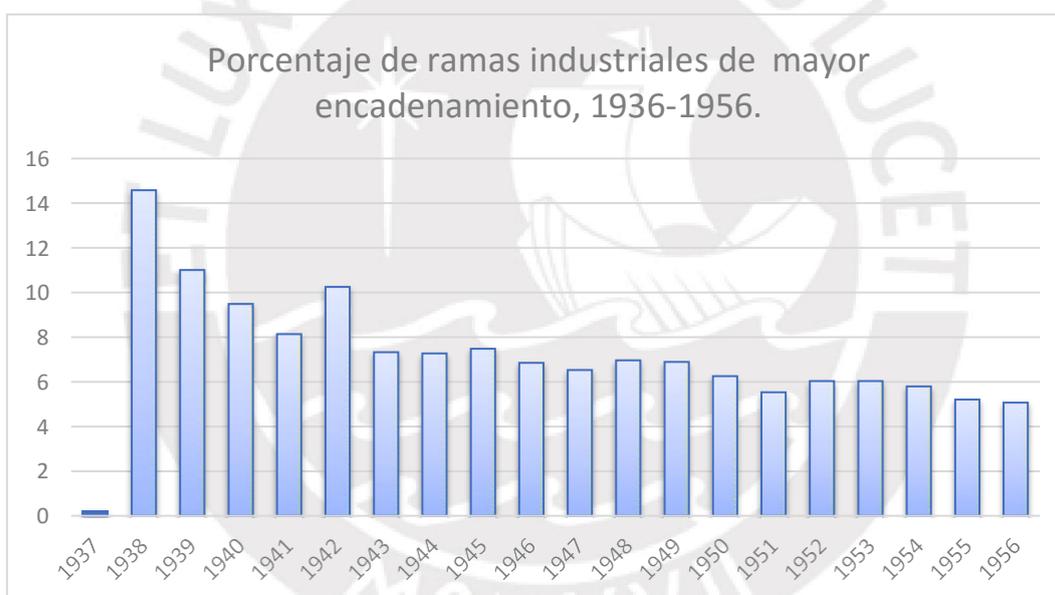
Entorno a las ramas industriales beneficiadas durante el periodo inicial, se puede observar cómo los sectores de bienes de consumo y en menor medida intermedios son los que predominan la asignación crediticia. El Cuadro 3 muestra como la rama de alimentos y textiles tiene entre el 30% y el 50% del capital prestado por el BIP, mientras que sectores que tienen mayor encadenamiento como el de mecánica de transformación y de fuerza eléctrica tiene una pequeña participación. A pesar de que a medida que pasan los años los porcentajes se van diversificando, lo hacen en bienes de consumos y no tanto en duraderos. Es decir, la capacidad de desarrollar nuevos sectores, en concordancia con su rol de fomento, no era visible, lo que generaba más un comportamiento de banca comercial más que de fomento.

La falta de prioridades en la asignaciones de ramas industriales indujo al BIP muchas veces a apoyar a todo tipo de negocios, algunos no industriales, que son catalogados como “industrias diversas”, pero que en realidad se trata de actividades que no corresponden a los objetivos que dio origen a la institución, y que con el paso de los años van creciendo en términos relativos.

A pesar de que la mayor amplitud de actividades del BIP puede fortalecer la salud financiera de la institución, desvirtúa los objetivos de promocionar la industria y lo deja sin un norte claro de utilidad. El hecho que la rama “industrias diversas” crezca en términos relativos evidencia la poca inclusión del desarrollo industrial en los gobiernos de turno y la poca claridad de los objetivos del BIP.

En consecuencia, las ramas de mayor encadenamiento, como la mecánica de transformación (maquinaria y equipos eléctricos) y la generación de energía eléctrica (no como rama industrial pero si como base para proveer de energía a la primera), tuvieron una participación limitada. El Gráfico 2 muestra cómo la participación de estas dos ramas no supera el 15% del monto asignado por el BIP, teniendo una clara tendencia relativa a la baja.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú. Memorias, 1947 – 1956.

Cuadro 3

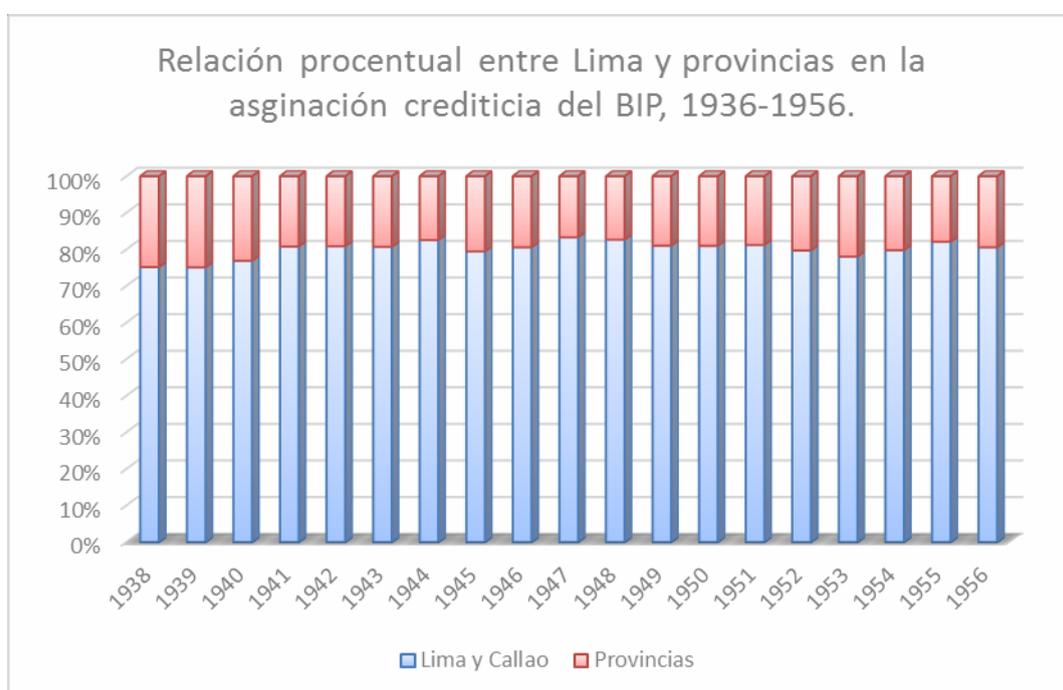
Distribución del crédito asignado por el BIP según ramas industriales, 1937-1956

Ramas Años	Alimentos y bebidas	Textiles y confecciones	Cuero y calzado	Muebles y madera	Papel e imprensa	Industria Química	Minerales no metálicos	Productos metálicos	Mecánica de transformación	Fuerza eléctrica	Industrias diversas	TOTAL
1937	13.21	45.53	6.39	0.04	8.64	17.16	1.20	6.60	0.20	0.00	1.02	100.00
1938	9.71	35.22	8.69	5.54	6.16	14.03	2.48	4.92	7.40	5.32	0.53	100.00
1939	13.61	32.45	6.73	6.86	5.55	12.81	5.88	4.22	5.66	4.25	1.98	100.00
1940	15.05	30.07	7.30	7.82	6.21	10.97	7.53	3.48	5.32	3.35	2.91	100.00
1941	17.62	25.70	6.85	11.22	5.18	11.56	9.28	2.36	4.28	3.24	2.71	100.00
1942	13.87	20.07	5.11	12.21	6.69	19.60	8.08	2.48	4.37	4.92	2.59	100.00
1943	14.02	14.59	6.15	14.23	6.97	13.96	7.23	3.42	2.25	4.57	12.61	100.00
1944	16.79	12.54	7.64	14.59	7.22	12.61	7.51	4.21	2.30	4.48	10.11	100.00
1945	15.99	20.47	6.84	16.65	6.44	13.30	7.14	4.48	2.26	4.69	1.74	100.00
1946	17.33	18.76	7.31	12.71	7.68	12.52	9.48	5.57	1.91	4.49	2.23	100.00
1947	18.99	17.47	3.50	11.58	8.00	10.36	8.70	5.04	1.64	4.49	10.24	100.00
1948	13.28	23.80	4.79	9.89	6.85	12.41	7.17	5.26	1.51	5.00	10.03	100.00
1949	16.84	18.63	5.09	9.08	6.32	10.86	7.41	4.94	2.17	4.27	14.38	100.00
1950	17.74	19.92	5.08	8.06	7.33	9.68	8.00	5.27	1.79	4.09	13.02	100.00
1951	18.39	19.76	5.11	7.65	7.88	11.54	6.83	6.55	1.63	3.61	11.06	100.00
1952	18.04	19.80	5.84	6.59	9.84	12.30	7.09	7.71	2.34	3.35	7.09	100.00
1953	18.19	18.69	6.91	6.32	9.72	12.95	6.22	8.46	2.41	3.27	6.85	100.00
1954	14.76	17.67	6.71	6.32	9.61	11.76	5.25	7.77	2.15	3.33	14.66	100.00
1955	13.97	18.90	7.45	5.79	9.58	11.34	6.10	8.51	2.13	2.82	13.42	100.00
1956	13.50	18.61	7.24	5.64	11.00	10.39	5.73	8.90	2.48	2.34	14.17	100.00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú. Memorias, 1947 – 1956.

Desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX, el desarrollo industrial del Perú tuvo una fuerte reconcentración en Lima (Lobo, 2011), mientras desde la década de 1930 se puede ver el mismo fenómeno con el sistema financiero (Bardella, 1989). Esta realidad, empero, no fue alterada por el BIP, sino que continuó la tendencia. No hay registro en la ley de creación, en las modificaciones posteriores o en las mismas memorias del BIP sobre algún intento por descentralizar la asignación crediticia. El gráfico 3 evidencia como Lima y Callao tiene una fuerte predominación en concentración crediticia, variando con tendencia al crecimiento del 70% al 80%.

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú. Memorias, 1947 – 1956.

Dentro de la poca capitalización brindada en provincias, algunos departamentos destacan sobre otros. Por ejemplo el caso de Arequipa, sosteniendo durante este periodo inicial entre el 20% y el 30% del crédito en provincia, o el caso de Junín a pesar de su pérdida relativa, además de la región de la Amazonía con un crecimiento significativo. El cuadro 4 plantea la distribución entre los principales departamentos.

Cuadro 4

Distribución del crédito asignado por el BIP en las provincias fuera de Lima y Callao, 1936-1956.

Año	Amazonía	Ancash	Arequipa	Cuzco	Junín	Huánuco	Ica	La Libertad	Piura	OTROS	Total
1938	0.00	0.00	25.43	0.00	40.83	3.13	0.00	3.48	14.61	0.00	100.00
1939	0.00	0.00	18.87	5.18	37.97	3.36	5.64	2.59	14.34	0.00	100.00
1940	0.00	0.00	25.46	4.20	31.86	3.15	6.76	5.45	13.13	0.00	100.00
1941	0.16	0.00	27.30	3.99	21.40	4.19	9.27	5.19	15.09	1.60	100.00
1942	10.46	0.00	27.26	3.44	18.79	3.61	8.48	3.79	19.83	1.72	100.00
1943	11.68	3.94	21.74	2.83	15.95	8.02	15.92	3.72	12.95	3.89	100.00
1944	10.69	4.28	18.92	0.47	15.91	10.11	22.23	1.60	12.18	4.01	100.00
1945	8.06	3.05	16.93	0.33	19.52	10.81	17.96	1.73	18.37	3.19	100.00
1946	9.41	2.19	19.85	0.00	18.66	11.29	15.33	3.55	16.55	3.38	100.00
1947	8.85	7.63	4.76	0.00	21.01	10.22	18.23	7.64	16.17	3.30	100.00
1948	8.64	3.04	20.74	2.88	25.00	5.96	9.95	6.00	13.96	2.76	100.00
1949	8.54	4.93	23.47	9.95	20.55	6.64	8.00	4.64	10.67	3.18	100.00
1950	8.23	4.46	30.78	11.60	17.84	5.07	8.47	4.44	5.31	3.34	100.00
1951	10.65	4.66	28.01	11.04	15.64	3.84	10.20	7.42	5.52	2.89	100.00
1952	6.87	4.05	29.52	8.88	13.47	6.46	9.93	6.20	5.24	2.93	100.00
1953	7.91	6.88	25.15	7.13	13.84	3.95	10.52	5.39	10.96	3.82	100.00
1954	15.19	6.25	26.27	7.90	12.89	2.53	10.41	4.15	11.16	7.64	100.00
1955	16.24	4.54	28.66	9.81	14.22	2.63	9.57	2.53	8.11	8.82	100.00
1956	10.73	3.27	29.65	8.44	15.85	3.59	8.19	5.18	9.00	7.48	100.00
Otros: Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Pasco, Puno, Tacna, Tumbes.											

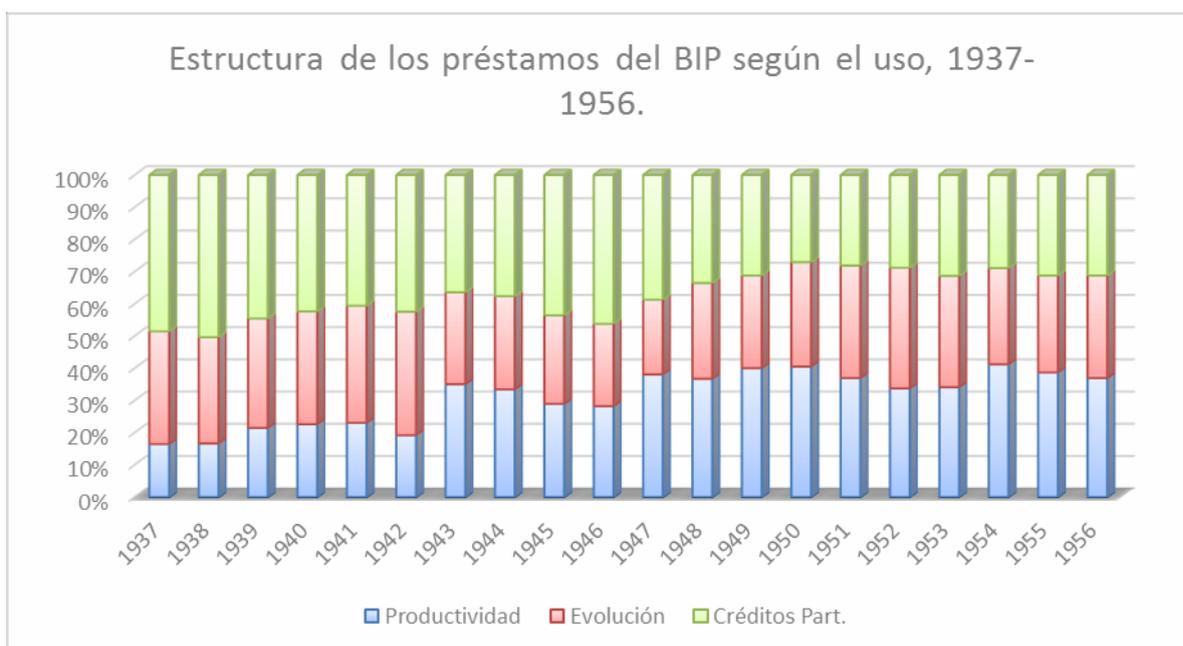
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú. Memorias, 1947 – 1956.

El caso de Arequipa es destacable en la zona sur del país. Como indican Caravedo y Vellinga (1989), desde la década de los veinte Arequipa tuvo un crecimiento industrial basados en capitales con una nítida procedencia nacional y que entre los treinta y cuarenta le permitió convertirse en el eje industrial del sur, y aparentemente con una mayor capacidad de diversificación que en la zona norte. Este mayor peso industrial se hacía sentir en la creación de movimientos como el Partido Descentralista o la Liga Automista, que reclamaban por reducir la concentración en Lima. Según la burguesía industrial arequipeña, el mismo Estado central estaba frustrando más y más el desarrollo de las regiones al apoyar la concentración del aparato productivo y el poder político en Lima.

Esta relación conflictiva también se visualizaba en las nuevas orientaciones entre las industrias de Lima y provincias. Como menciona Baltazar Caravedo (1976), mientras que Lima se orientó poco a poco hacia el monopolio, en provincias se hizo más competitiva, por lo que a medida que las grandes empresas limeñas compraban materias primas en provincias e imponían precios y ritmo de trabajo, se iban perfilando las contradicciones entre Lima y provincias. De todos modos, el peso de Arequipa como provincia con potencial industrial se evidencia en la asignación crediticia del BIP, debido a la propia demanda de sus fábricas y el peso político que iba teniendo la región, pero no por una política de descentralización industrial planificada.

Además del análisis de las ramas industriales y el destino geográfico de la asignación crediticia, un tercer indicador para observar una estrategia clara de desarrollo de parte del BIP es el uso que se les daba a los créditos al solicitarlos. Según Marcelo Rougier (2001), dentro de la inversión del crédito recibido existen hasta tres modalidades: créditos de fundación, créditos de evolución y créditos de extensión. Basados en esta clasificación creamos una propia, donde juntamos los créditos de fundación y extensión, relacionados con la compra de maquinaria o de inmuebles, que generan mayor productividad, llamándolo precisamente de productividad. Otro apartado en la clasificación serían los de evolución, donde se han ubicado los costos propios de la misma actividad industrial, como materia prima o capital para la mano de obra. Finalmente, está la sección “créditos particulares”, que serían las obligaciones de los usuarios del BIP con otros bancos u otros particulares. Teóricamente este último punto debería estar dentro de evolución, pero lo separamos por su relevancia en las fuentes. De este modo tenemos el gráfico 4, donde podemos observar el predominio de los créditos de evolución y particulares, mientras que los de productividad tienen una minoría, pero con tendencia al crecimiento.

Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú.

Memorias, 1937 – 1956.

Al iniciar sus operaciones, los créditos del BIP fueron usados básicamente para refinanciar sus obligaciones con otros bancos, pasando sus créditos de corto plazo a largo plazo, y también costeadando pagos sobre materia prima o mano de obra, lo que evidenciaba sus problemas de liquidez, mientras que la inversión para un real crecimiento era mucho menor. Sin embargo, sobre todo a partir de 1943, hubo una mayor inversión en maquinaria e inmuebles, llegando a un 40% de total hacia los años finales del periodo analizado. Este fenómeno respondería al crecimiento que tuvo la industria por los factores que mencionamos en el anterior apartado, pero no como una política deliberada del gobierno o del propio BIP. Es decir, la mayor inversión en productividad de parte del BIP fue una consecuencia del crecimiento industrial, no al revés.

Con todo, es evidente que sin una estrategia clara las asignaciones del BIP tergiversan el objetivo de beneficiar de manera real a la industria. Primero, las ramas industriales más beneficiadas fueron las de bienes de consumo final y algunos intermedios, pero con un efecto multiplicador en otros sectores muy limitado, mientras que aquellas ramas con mayor encadenamiento intersectorial no pasaron del 15%, con una tendencia al deterioro. Segundo, la asignación crediticia del BIP tuvo una fuerte concentración en Lima, sin

ningún proyecto de fomentar la descentralización, llegando un 80% de su oferta crediticia a quedarse en la capital. Del escaso capital que llegó a provincias, destaca el departamento de Arequipa, quien debido a su liderazgo industrial al sur del Perú, tuvo cierta capacidad de demanda. Y tercero, la mayoría de los préstamos durante el periodo fueron usados para pagar sus obligaciones con otros bancos o particulares y para sostener el desempeño de las fábricas, pagando con créditos las materias primas o a los trabajadores. La inversión para aumentar la productividad fue pequeña pero con una tendencia al crecimiento, como respuesta al crecimiento manufacturero en la segunda parte del periodo analizado. Las tres razones mencionadas explican como el capital transferido por el BIP a las industrias no tuvo la suficiente capacidad para elevar la productividad de manera significativa entre 1936 y 1956.

1.4 El apoyo a la pequeña industria

Uno de los objetivos que se trazó el BIP a medida que pasaban los años fue el apoyo al pequeño industrial, dándole las posibilidades de un crédito que muchas veces era imposible conseguirlo en la banca privada, básicamente por la falta de garantías. En razón de esa lógica se dio una de las medidas que mencionamos durante el gobierno de Manuel Prado, la de establecer una garantía sobre la prenda industrial y conceder préstamos al 3% de interés para los pequeños industriales.

Se considera que el aporte del BIP a la pequeña industria fue significativo, siendo la principal industria en términos de escala que haya sido beneficiada por el BIP y en concordancia con su rol de fomento, pero que ello no significó un aporte suficiente como para sacarla del rubro de pequeña empresa. En general, la mayoría de créditos brindados por el BIP no eran suficientes para realizar inversiones que reestructuren la capacidad productiva de las fábricas.

Aparentemente en la década de los treinta los cambios en los precios relativos producto de la crisis no fueron sólo aprovechados por las grandes industrias sino también para los pequeños industriales y artesanos. Baltazar Caravedo (1976) plantea que entre 1933 y 1942 hubo un crecimiento importante de la mediana y pequeña empresa, especialmente en provincia. A través de análisis de la producción de tejidos de punto identifica un crecimiento importante del número de fábricas acompañados de una disminución del promedio de obreros y del capital promedio por fábrica. Por ello concluye que la aparición

de la pequeña y mediana industria, así como la reconversión de artesanos a manufactureros podría explicar la disminución de los promedios mencionados.

La ley N° 7695 menciona que los beneficiados con el 3% de interés y catalogados como pequeña industria, son aquellos que no demandan más de 10,000 soles. Basados en dicha referencia elaboramos el Cuadro 5, donde se muestra el número de créditos que no excedían dicha cantidad y el porcentaje que representa en el total de las asignaciones. El análisis sólo llega hasta 1945, debido a que la fuerte inflación iniciada en el gobierno de Bustamante y Rivero a partir de 1946 distorsiona la referencia seleccionada.

Cuadro 5

Número de créditos del BIP asignados a la pequeña industria, 1937-1945.

Año	Pequeña industria		Total
	#	% de total	
1937	38	48.72	78
1938	69	50.36	137
1939	93	49.21	189
1940	120	48.78	246
1941	135	48.21	280
1942	143	47.99	298
1943	163	46.18	353
1944	220	47.52	463
1945	234	44.57	525

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú. Memorias, 1947 – 1956.

El aporte a la pequeña industria va representar aproximadamente entre el 45% y el 50% de los créditos asignados por el BIP en estos primeros años. Eran cantidades que para los industriales podrían haber sido significativas para realizar algunas pequeñas inversiones, pero que no eran suficientes para elevar la productividad. En el reglamento establecido en la creación del BIP se argumenta que para que una fábrica realmente haga una inversión capaz de ensanchar la producción mediante la compra de maquinaria o grandes inmuebles, la inversión mínima debía ser 100,000 soles (Lobo, 2013). En función esta referencia elaboramos el Cuadro 6, donde se visualiza como los préstamos que no superan los 100,000 soles oscilan entre el 85% y 90%, lo que implica que sólo entre el 15% y 10%

de los préstamos del BIP en sus primeros años tuvieron la capacidad de elevar la productividad de las empresas usuarias.

Cuadro 6

Clasificación de los créditos asignados por el BIP según montos, 1937-1945.

AÑO	Menores a 100,000		Mayores a 100,000	
	#	%	#	%
1937	68	87.2	10	12.8
1938	117	85.4	20	14.6
1939	165	87.3	24	12.7
1940	219	89.0	27	11.0
1941	251	89.6	29	10.4
1942	260	87.2	38	12.8
1943	298	84.4	55	15.6
1944	400	86.4	63	13.6
1945	450	85.7	75	14.3

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú. Memorias, 1947 – 1956.

Esta es una razón más para medir el impacto del BIP en la industria manufacturera, por lo que se reafirma que aunque la pequeña empresa fue apoyada con un número de créditos importantes y les dio la posibilidad de acceder a créditos que la banca privada les negaba, las cantidades en promedio no fueron suficientes para incrementar su productividad general, ya que al acceder sólo a créditos menores de 100,000 soles, son incapaces de invertir en maquinaria o inmuebles significativos que denoten una expansión de la producción.

1.5 El Banco Industrial del Perú en el sistema financiero

Como se mencionó en el segundo apartado del presente capítulo, a través del sistema financiero se articulaban los diversos sectores económicos, por lo que la industria de relevancia, a pesar de no tener las facilidades necesarias para promocionarla, tenía acceso a cierto crédito. El BIP no tuvo la capacidad de generar incentivos suficientes para que esta industria utilice sus servicios, debido a la falta de estrategia que se ha explicado. Si a eso le sumamos que la política económica orientada a la diversificación industrial oscilo

entre medidas aisladas y el desinterés, la incursión de BIP como instrumento de desarrollo tuvo serios límites. Por ello, en el presente apartado se argumenta que la participación del BIP en el sistema financiero fue irrelevante, debido a su incapacidad de ser una alternativa real para los industriales en el mercado de capitales ante la fuerte expansión de la banca privada, y el no ser tomado en cuenta por la política económica dentro de la banca de desarrollo existente.

En general, la crisis de 1929 no golpeó de manera tan severa al sistema financiero, con excepción de la quiebra del Banco de Perú y Londres. Según GianFranco Bardella (1989), la elevada capitalización de los bancos en años anteriores amortiguó la crisis e hizo posible que la ayuda crediticia otorgada a la economía del país siempre superara el importe de los depósitos, además de superar con tranquilidad la exigencia del encaje legal de la ley de Bancos (15%). En ese contexto, los vínculos entre el sistema financiero y la industria continuaron la tendencia de los años 20. Por ejemplo, el Banco italiano, líder del sistema, financió el monopolio eléctrico “Empresas Eléctricas Asociadas”, el monopolio telefónico “Cía. Peruana de Teléfonos” y varias industrias oligopólicas en manos de la primera o segunda generación de italianos (Quiroz, 1993).

Durante los 40s, siguiendo a GianFranco Bardella (1989), existieron dos periodos marcadamente diferentes. En la primera mitad de la década se caracterizó por una contracción de la liquidez en la banca comercial, donde los depósitos igualaban a las colocaciones. Esto se debió a que la banca privada realizó grandes préstamos al Gobierno Central a un bajísimo interés, por lo que se redujeron el tipo de descuento y los intereses de las operaciones de crédito en cuenta corriente. Pero en la segunda mitad, a causa de que el gobierno de Bustamante y Rivero intentó estabilizar los desequilibrios de las finanzas mediante préstamos del Banco Central, la expansión del circulante se incrementó significativamente entre 1945 y 1948. Esto incrementó los depósitos bancarios en un 57% y las colocaciones en un 103%, pero que no podía ya ser utilizado por la actividad agroexportadora debido a la contracción mundial al culminar la Segunda Guerra Mundial, por lo que los exportadores fusionaron sus intereses con otros sectores. Para Alfonso Quiroz (1993) esto significó que los grupos de élite y los nuevos capitalistas ahora controlaban la producción industrial, por lo que la asignación de créditos a los nuevos sectores era la política más importante de las instituciones bancarias.

Finalmente, Bardella (1989) menciona que entre finales de los años 40s y la primera parte de los 50s existen dos eventos importantes en el sistema financiero. Primero, una nueva

expansión de las colocaciones del sistema bancario debido la cuantiosa expansión del circulante a causa de la financiación de los déficit fiscales y la reconstitución de las reservas de divisas del Banco Central. Y segundo, la modernización del sistema financiero. Esto fue consecuencia de la renovada confianza en el Perú ante la recuperación en el comercio internacional (Guerra de Corea), lo que generó que en el país se desarrollen departamentos de cobranzas extranjeras, de cambio, atendiendo toda gama de operaciones de las operaciones comerciales y financieras de sus clientes. Esto influyó en las operaciones del sector interno, logrando un afinamiento de los métodos de trabajo y la reestructuración de los departamentos de cobranza, que junto al crecimiento de la competencia entre los bancos, mejoraron y profundizaron el accionar financiero en las diferentes actividades económicas comerciales.

Frente a esta expansión del sistema privado el BIP debía intentar ganarse un lugar. Como se indicó al comenzar el capítulo, el BIP nació ante la necesidad de facilidades para tipos de crédito favorables a la industria. Sin embargo, ante el crecimiento constante del circulante y por ende de las colocaciones bancarias, la modernización de sus operaciones y, sobre todo, la cada vez más estrecha relación entre el sistema bancario y el sector industrial, el apoyo del BIP en comparación de la banca privada era ínfimo.

Cuadro 7

Comparación entre los préstamos al sector industrial entre la Banca Comercial y el Banco Industrial del Perú, 1947-1956 (en soles corrientes)

Años	Banca Comercial	Banco Industrial	Total	% del BIP
1947	235,115,921	51,453,136	286,569,057	18
1948	269,131,722	60,912,367	330,044,089	18
1949	370,341,661	72,014,877	442,356,538	16
1950	444,626,305	80,027,818	524,654,123	15
1951	634,561,239	93,335,158	727,896,397	13
1952	779,268,231	98,948,137	878,216,368	11
1953	821,160,664	105,498,838	926,659,502	11
1954	913,752,181	124,939,712	1,038,691,893	12
1955	1,069,050,538	135,138,140	1,204,188,678	11
1956	1,196,645,185	149,363,977	1,346,009,162	11

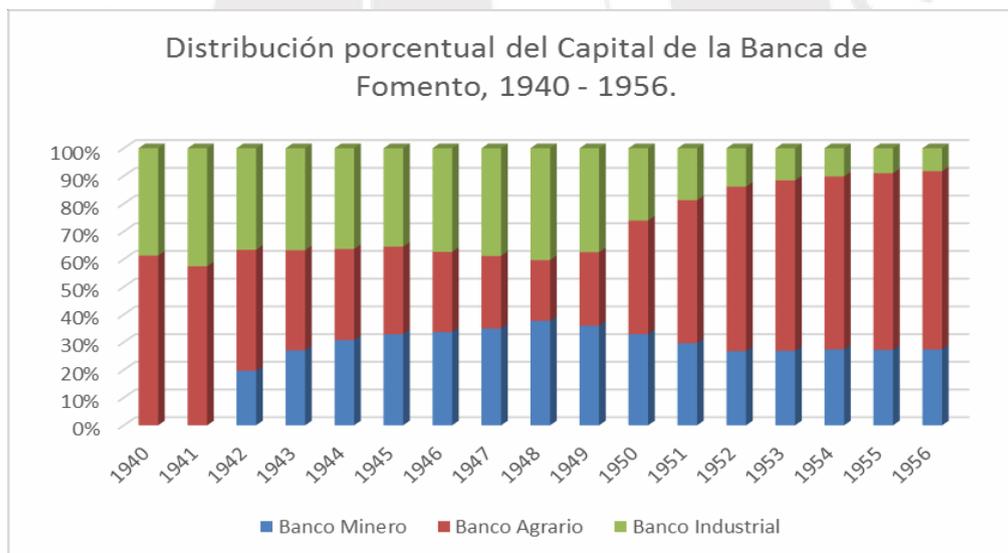
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Superintendencia de Bancos y Seguros, Memorias, 1947 – 1956.

A pesar de que la información comparativa la tenemos disponible a partir de 1947, es válido el análisis. El Cuadro 7 muestra el monto total de los créditos de la banca comercial

a la industria comparándolo con los créditos otorgados por el BIP. En la columna final se observa el porcentaje que representa el BIP del total de créditos que ha otorgado el sistema financiero a la industria, y donde queda claro como su representación pasa de 18% a 11%, con una clara tendencia al deterioro. No había posibilidades para que el BIP tenga un real efecto en la actividad industrial y sea un incentivo real para los manufactureros.

La única posibilidad era que desde el gobierno central haya una activa política de desarrollo industrial en donde el BIP sea un instrumento transversal para posibilitar el impulso del sector, pero como hemos visto, no fue así. Recordemos que en el periodo analizado, la banca de desarrollo se conformaba por el Banco Industrial, el Banco Minero y el Banco Agrario, y el fomento de alguna de las actividades en particular iba depender de las prioridades de cada gobierno. Como indica Alfonso Quiroz (1993), a pesar de que estos bancos de desarrollo nacieron bajo la tutela de Benavides, fue el presidente Manuel Prado quien les dio papeles más activos. Sin embargo, continúa el autor, la experiencia más exitosa sería la del Banco Agrícola, mientras que los otros dos tenían pocos recursos.

Gráfico 5



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Superintendencia de Bancos y Seguros, Memorias, 1947 – 1956.

Efectivamente, mediante la provisión de capital uno puede ver las prioridades de los gobiernos. El siguiente gráfico muestra la distribución porcentual entre los tres bancos de fomento a partir de 1940 (el Banco Minero comienza a operar recién en 1942). Hasta

1949 el BIP, a pesar de la incursión del Banco Minero, mantiene una participación alrededor del 40%, para luego iniciar un deterioro relativo notorio, ya que la nueva orientación de Odría beneficiaba a los productos primario-exportadores.

El crecimiento del Banco Agrícola fue impresionante, reduciendo las posibilidades de BIP y dejando cierto espacio al Banco Minero. En el caso de la minería, al estar en manos de grandes empresas extranjeras, tenían sus propios recursos y la necesidad de proveerse de capital era menor. Pero en el caso de la agricultura si era necesaria una repotenciación dentro de la lógica de la política económica de Odría. Alfonso Quiroz (1993) argumenta que el apoyo del sector privado a la agroexportación fue en consonancia al desempeño económico del sector, ya que mientras fue creciendo como en la década de 1920, creció su financiamiento, pero luego en los 30s y la crisis, el declive de la asignación crediticia fue gradual. Sin embargo, el caso de la industria era diferente, ya que los mayores aportes al sector fueron luego de los 30s, llegando a su pico a principios de los 50s. Por ende, concluye que la asignación crediticia a la agricultura comercial siguió la evolución económica del sector, pero la participación en la industria siguió claramente un patrón de sustitución con respecto a la de la agroexportación. El Banco agrícola, entonces, suplió esta necesidad crediticia que escaseaba para el sector.

Por lo dicho, queda claro como impacto del BIP en el sistema financiero peruano fue ínfimo. Por un lado, el fuerte crecimiento de las colocaciones de la banca comercial como consecuencia de la expansión del circulante, la influencia cada vez más grande de esta banca en la industria para diversificar sus operaciones ante la volatilidad de los sectores dirigidos al mercado externo y la modernización de sus procesos internos como influencia del establecimiento de departamentos de cobranzas y otros de los sectores de exportación; dejaron sin posibilidad de atraer una significativa cantidad de industrias para ser beneficiadas por el BIP, quedando entre un 18% a 11% de la cantidad prestada a la industria en el mercado, es decir, mayoritariamente la banca comercial era quien financiaba al sector industrial.

Por otro lado, la política económica orientada al final del periodo generó un fuerte deterioro relativo del BIP frente a otros bancos de desarrollo. Mientras que en la década de 1940 su capital tuvo una importante participación del 40% aproximadamente, a partir de 1949 la nueva orientación hacia afuera de Odría mostró un fuerte apoyo al sector agroexportador por medio del Banco Agrícola. La participación del BIP fue relegada, quedando sin posibilidades de ampliar sus colocaciones.

1.6 Conclusiones

Los primeros veinte años de ejercicio del BIP tuvieron como resultado un apoyo a la industria manufacturera muy limitado debido a una serie de factores. En primer lugar, la creación de la institución respondió a una lógica de reacción ante los choques externos más que a un programa de diversificación planificado, por lo que sus objetivos iniciales y sus alcances reales fueron condicionados por el contexto en el que aparecieron. La falta de una estrategia planificada de desarrollo industrial en los objetivos iniciales llevo al BIP a competir con la banca comercial, en donde los incentivos como plazos e interés no fueron suficiente.

En segundo lugar, la política económica no fue completamente favorable al crecimiento del BIP como se hubiera esperado. Durante los 10 primeros años la institución tuvo un constante crecimiento en los montos asignados anualmente, en el número de préstamos y en el número de fábricas beneficiadas, gracias al entusiasmo de la inauguración y a las modificaciones que se hicieron en el gobierno de Manuel Prado, que amplio la capacidad de accionar del BIP, pero sin aún contar con una clara estrategia de desarrollo. Sin embargo, en los 10 años posteriores, la crisis del gobierno de Bustamante y Rivero y la orientación primario-exportadora del Manuel Odría deterioraron el accionar del BIP. Su capital fue devorado por la devaluación y por ende sus colocaciones se estancaron. Sin embargo, en esta segunda mitad del periodo el crecimiento de manufactura fue mucho mayor que en los años de expansión del BIP. Esto se debió a otros incentivos, como el crecimiento demográfico, la nueva crisis de los exportadores al culminar la Guerra de Corea y la expansión de la demanda interna por la inversión pública de Odría. Por ello, el BIP nunca fue un incentivo real para la industria, sino los fenómenos señalados, que no respondieron a una política deliberada de promoción industrial por parte de los gobiernos de turno.

En tercer lugar, el dinero que llegó a transferir el BIP al sector industrial no tuvo algún tipo de canalización por lo escasas de una estrategia clara y definida, por lo que el impacto de este capital tampoco fue significativo. Las ramas industriales más beneficiadas fueron las de bienes finales y algunos intermedios, con un menor efecto multiplicador que las de bienes de capital, que tuvieron un apoyo alrededor de solo el 10%. Además, se trató de una industria concentrada en un 80% en Lima, por lo que la capacidad de descentralizar el crédito y formar polos de desarrollo en otras regiones fue inexistente. Finalmente, la mayoría de la inversión no fue dirigida a elevar la productividad

mediante compra de capital fijo o inmuebles, sino a cubrir gastos de la propia evolución de la fábrica, donde la cancelación de otros préstamos era el principal uso que le daban.

En cuarto lugar, la influencia del BIP en el sistema financiero fue poco significativo. Primero, porque la banca comercial tuvo una fuerte expansión entre los 40s y 50s, sus vínculos con el sector industrial se entrelazaban cada vez más y los procesos internos de modernización las hacían más competitivas. Esto, sumado a los pocos incentivos brindados por el BIP llevó a que dentro de los capitales que proveían al sector industrial, el BIP sólo representaba aproximadamente alrededor del 15%. Segundo, porque las prioridades de los gobiernos de turno no estaban dirigidas hacia el sector industrial, por lo que el banco de desarrollo más beneficiado fue el Banco Agrario. El BIP, sobre todo a finales de los 40s y principios de los 50s, tuvo un mínimo apoyo, y mientras el capital del Banco Agrario y el banco Minero aumentaban, el del BIP se iba deteriorando relativamente.

Dentro de estas limitaciones, se puede rescatar el apoyo del BIP a la pequeña empresa, que en sus primeros años representó casi el 50% del número de sus operaciones. Estas pequeñas empresas, probablemente artesanales aún, eran incapaces de recibir préstamos de la banca comercial por la imposibilidad de mostrar garantías, pero el BIP logró cubrir ese vacío. Sin embargo, no fue un apoyo capaz de potenciar su capacidad productiva. En general, el BIP sólo tuvo alrededor del 15% de sus préstamos como inversión suficiente para elevar la producción de todas las fábricas a las que apoyaba.

Por ello, puede concluirse que el beneficio del BIP fue, por un lado, beneficiar a la pequeña industria con un microcrédito que era negado en la banca personal y, por otro lado, el de ayudar a la sostenibilidad de algunas medias y grandes fábricas ante sus problemas de liquidez, sin llegar a potenciarlas como para elevar su producción.

CAPÍTULO II

Crecimiento del Banco Industrial del Perú, 1956-1968

Desde finales del gobierno de Manuel Odría la preocupación por el desarrollo industrial fue mucho mayor que en los 30s y 40s⁶. Las fluctuaciones del comercio exterior producido por los grandes choques del crack de 1929 y, sobre todo, de la Segunda Guerra Mundial, generaron crisis de balanzas de pagos en la mayoría de los países de América Latina. A ello se sumó la nueva caída del sector exportador tradicional al culminar la Guerra de Corea, lo que generó una actitud en la región que Bértola y Ocampo (2013) denominan como “el pesimismo de las exportaciones”. Este nuevo contexto sentó las bases de un nuevo impulso al desarrollo industrial, que va a tener características más estratégicas y mejores resultados, pero sin llegar a los esperados.

Se plantea que, durante este periodo de crecimiento, la actitud de los gobiernos hacia la industria fue más activa y que el BIP aparecería con una asignación crediticia con mucho mayor volumen y con cierta orientación estratégica: inicia la descentralización, se da la primera identificación de sectores prioritarios, hay un mayor encauzamiento de la inversión hacia bienes de capital y un apoyo más estructurado a la pequeña industria. Sin embargo, la función de sostener a la harina de pescado en crisis otorgada al BIP contrarrestó las posibilidades generar un apoyo significativo a la industria manufacturera. En consecuencia, el BIP perdió la oportunidad de convertirse en un real agente de fomento de sectores prioritarios de manera descentralizada, y siguió perfilándose más como un subsidio de aquellas industrias que estaban en crisis (harina de pescado) o de las industrias que por su rentabilidad y asociación ya tenían las facilidades de la banca privada (alimentos y textiles).

2.1 La política económica y el Banco Industrial del Perú

El término del gobierno de Manuel Odría (1948-1956) generó una nueva actitud hacia el desarrollo industrial, por lo que los industriales encontraron un mejor clima para presentar el proyecto que más adelante se convertirá en la ley de promoción industrial (Durand, 1995). En general, tanto el segundo gobierno de Prado como el primero de Belaúnde tuvieron una política económica en donde el fomento de la industrialización era

⁶Durand (1995), Thorp y Bertram (2013), Jimenes, Aguilar y Kapsoli (1999).

fundamental. Por ello se considera que, durante este periodo de crecimiento, el BIP será un instrumento clave en la política de promoción industrial, aumentando su capital y colocaciones de manera significativa, ampliando sus funciones de manera estratégica y teniendo una mayor presencia a nivel latinoamericano. Sin embargo, el apoyo desmesurado al rescate de la industria de harina de pescado y su posterior endeudamiento y crisis de liquidez, sumado a la crisis de la industrialización dirigida por el Estado impulsada por los dos gobiernos, generó un fuerte desgaste en la institución y el Estado, que terminó de truncarse con el golpe militar de 1968.

Según Francisco Durand (1995), fueron dos las razones que motivaron este nuevo clima industrial. En primer lugar, la influencia de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), cuyo fundador, Raúl Prebisch, había creado una nueva escuela económica latinoamericana con énfasis en la industrialización. En segundo lugar, reforzando lo anterior, fue la fase recesiva de 1958-1959, lo que consolidó la ya difundida idea de que era necesaria tener una economía diversificada e industrializada. Para Thorp y Bertram (2013) estos fueron incentivos suficientes para que la élite tenga un mayor interés por la industrialización, por lo que apoyaron las medidas que las benefició. Todo este proceso influenció directamente en el segundo gobierno de Manuel Prado (1956-1962), en el cual se promulga la Ley de promoción industrial en 1959, la primera ley estructurada y racionalmente encaminada a promocionar la industria, articulando estrategias e instrumentos para lograrlo.

En este contexto se identifican una serie de medidas aplicadas al BIP que modificarán algunas funciones y sobre todo ampliaría significativamente su cobertura. En primer lugar, ante el deterioro del capital generado por el gobierno de Odría, mediante la ley 12785 de 1957 se decide ampliar el capital del BIP de un máximo de 40 millones a 400 millones de soles⁷ (Ley 12785, ADLP). Mientras que en 1961 se volverá a expandir el máximo del capital a mil millones de soles, lo que incluiría, por primera vez, una partida otorgada por el gobierno de 30 millones establecida en el Presupuesto General de la República⁸. Esta última ampliación de capital fue acompañada con la ampliación

⁷ Para ello se masificaba el impuesto de 1% de la ley de creación, que se aplicaba sólo a los productos industriales importados, pero que de ese momento en adelante se aplicaría a todo tipo de importación, con excepción de alimentos, medicinas y mercadería necesaria para el desarrollo industrial. Además de ello se podría hacer depósitos directamente, si así lo requiriera la institución, desde el Gobierno Central.

⁸ Esto no siempre fue beneficioso para el BIP. En la nueva Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República, se comprendió a las entidades del Sub-sector Público Independiente, entre las que figuraba el BIP (BIP, memoria de 1964). No obstante, esta cercanía al gobierno también implicaba riesgos entorno al

temporal de la institución, que en 1963 llegaría a los 30 años de vigencia y que según la ley de creación debía evaluarse su continuidad. Anticipándose al final del periodo y evidenciando la relevancia de la institución como instrumento de desarrollo, se le prorrogó su funcionamiento hasta 1993.

En segundo lugar, el BIP iniciará una real descentralización, inaugurando la primera agencia fuera de Lima, en Arequipa, dejando notar que era la segunda ciudad industrial del país (BIP, memoria de 1960). Esto va a profundizarse durante el gobierno de Belaúnde, logrando establecer agencias de la institución en las principales ciudades del país (BIP, memoria de 1964). En tercer lugar, se va a potenciar aún más la ayuda a la pequeña industria, primero con la creación de créditos especiales para este rubro llamados “préstamos supervisados” (BIP, memoria de 1959). Además de ello, se buscó promocionarlos mediante ferias exclusivas para este sector y canalizando la ayuda de la cooperación internacional (BIP, memoria de 1964).

En cuarto lugar, mediante la ley 13805 de 1961 se apertura la posibilidad de que el BIP pueda participar en la formación o la ampliación de empresas privadas destinadas a desarrollar la industria nacional (ley 13805, ADLP). Un ejemplo de ello fue la inversión hecha en la empresa “Promecán Ingenieros S.A.”, en el Callao, que se consideraba una de las plantas con mayor desarrollo industrial en el país. El rescate financiero se dio ya que se reconocía a esta empresa como una de las maestranzas más importantes en la costa occidental de América Latina, y se dedicaba a la fabricación de maquinaria para otras actividades (BIP, memoria de 1966).

Una quinta característica novedosa del BIP son los contactos con los organismos internacionales y con otros bancos de desarrollo en América Latina. El primer puente de comunicación fue la solicitud de asistencia técnica al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento del Grupo Banco Mundial para reestructurar la institución con las sugerencias de sus expertos y consultores. La visita se realizó con éxito y fruto de dichas sugerencias se va presentar el proyecto que se convertirá en la ley 13805 en 1961 (BIP, memoria de 1959). Durante el gobierno de Belaúnde esta cooperación internacional se fortaleció a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), otorgando líneas de

desempeño normal de la institución. Por ellos se pronunciaron sobre los perjuicios que podían generarse con esta ley, ya que “... impedían la normal ejecución de las medidas ordinarias inherentes al crecimiento del Banco, y extraordinarias derivadas de los nuevos servicios que esta institución va iniciando...” (BIP, memoria de 1964).

crédito especiales al BIP para el fomento de las exportaciones de bienes de capital (BIP, memoria de 1965). Además de ello, la interacción con la banca de desarrollo latinoamericana inició con una reunión en noviembre de 1964 en Washington y promovida precisamente por el BID. En dicha reunión los representantes del BIP presentaron una ponencia donde postularon la creación de una entidad que reúna a todas las estas instituciones de desarrollo para intercambiar experiencias y promocionarse mutua ayuda. El gobierno de Belaúnde hizo suya esa iniciativa, la cual fue bien acogida por el BID, y que se materializó en el envío de expertos de dicha institución para, junto a representantes del BIP, del Banco Minero y del Banco Agrario, recorrer varios países de Latinoamérica para difundir el proyecto. En noviembre de 1965 se reunieron en Lima representantes de instituciones financieras de desarrollo en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Nicaragua y Venezuela, con el objetivo de formular los lineamientos básicos para proyectar una Asociación, y designando al BIP como secretario provisional del movimiento (BIP, memoria de 1966). Finalmente, en enero de 1968, en Washington, se crea la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo, designando a Lima como sede de la misma y al BIP como encargado provisorio de la Secretaría General de la nueva organización (BIP, memoria de 1968). Recordemos que, en el contexto latinoamericano, la promoción de la integración regional era un elemento clave para la CEPAL, ya que significaba reducir los costos de la sustitución de importaciones al aumentar el tamaño del mercado e imponer cierta disciplina de mercado a los sectores protegidos, debido a la fuerte concentración industrial existente (Bertola y Ocampo, 2013). Por ello, destaca la labor del BIP para liderar ese proceso para el caso de los bancos de desarrollo.

Finalmente, un sexto elemento y probablemente el de mayor importancia para el BIP, fue el apoyo hacia la industria pesquera, que iniciaba una fuerte crisis. En base a los datos del Banco Central, observamos que desde 1954 el crecimiento del sector pesquero fue impresionante, teniendo sus años picos entre 1958 y 1962, año en el que inicia un declive del sector. A partir de 1963 el crecimiento se desacelera sin poder sostener los ritmos de los años anteriores. Justamente ello coincide con el cambio de mando de gobierno. Entre 1956 y 1962, el ritmo de crecimiento promedio anual del sector pesquero fue del 36.2%, mientras que entre 1963 y 1968 fue de 8.3%. Más que su incidencia en el PBI (el aporte del sector pesquero no superaba el 1% en el periodo⁹) o en la manufactura (la rama

⁹ Banco Central de Reserva, Cuadros Históricos.

alimentos no creció significativamente, al contrario, tuvo un leve deterioro relativo¹⁰), su importancia era en las exportaciones. El sector pesquero pasó de ser el 4.7% de las exportaciones peruanas en 1956 a un 20.1% en 1962, para luego tener un estancamiento hasta 1964. En esas circunstancias, el gobierno de Belaúnde, caracterizado por mayor profundización del papel del Estado, necesitaba de las entradas de divisas suficientes para implementar las reformas de su plan de gobierno, por lo que involucró al BIP en la misión de rescatar y sostener al sector pesquero.

La falta de recursos había evitado que el BIP apoye con mayor fuerza a esta industria en años anteriores, pero la fuerte capitalización que le dio el gobierno de Belaúnde le permitió habilitar fuertes créditos a los productores:

“... nuestra entidad, que anteriormente, por la magnitud de las necesidades crediticias de esa industria y la insuficiencia de los recursos del Banco para satisfacerlas, sólo la había habilitado eventualmente, en muy contados casos, para el financiamiento de la adquisición de equipos de fabricación nacional, consideró indispensable y oportuno brindarle atención especial con mayores alcances...”
(BIP, memoria de 1963)

Para lograrlo, además de los recursos asignados por el gobierno, se solicitó y adquirió préstamos hasta por 10 mil dólares de la banca privada norteamericana, concretamente del Manufactures Hanover Trust Company, de Nueva York, con garantías en la prenda industrial de harina de pescado y que ayudó a brindar préstamos a mediano plazo con la denominación de “consolidación financiera”, o sea, brindar la solvencia necesaria que el sector por sí mismo no podía tener. (BIP, memoria de 1963).

Además de ello, la Ley 15048 dirigida a potenciar el sector pesquero, consideraba al BIP como la institución encargada de canalizar los recursos necesarios para mejorar la su situación (BIP, memoria de 1964). Para 1965, el BIP aumentó su apoyo gestionando la ayuda de no de sólo un banco extranjero, sino de un “pool” de bancos extranjeros que aumentarían el fondo para la harina de pescado. Este financiamiento no sólo iría a mejorar la situación financiera de esta rama industrial, sino también para canalizarlo hacia el aumento de la productividad de las plantas, aprovechando mejor la materia prima que,

¹⁰ Bruno Seminario (2015).

según el BIP, se perdía por la falta de equipos para un mejor tratamiento (BIP, memoria de 1965).

Este nuevo horizonte del BIP se puede observar en su desempeño crediticio, el cual tiene un crecimiento constante durante el gobierno de Prado, pero, con Belaúnde y la nueva misión hacia la industria pesquera, aumenta su volumen de manera significativa. El Cuadro 8 muestra el crecimiento del capital, del monto de los préstamos y del número de préstamos entre 1957 y 1968. La falta de capital, que había sido el gran problema durante el gobierno de Odría, será suplida por las nuevas fuentes de ingreso mencionadas en las leyes de promoción explicadas párrafos arriba. Gracias a este crecimiento del capital, el BIP pudo aumentar significativamente las colocaciones en las industrias, con un crecimiento sostenido hasta 1966. En ambos casos, el capital y la asignación crediticia, tiene un retroceso en los dos últimos años, producto de la crisis del gobierno de Belaúnde, que originó una fuerte devaluación. El hecho de que el aumento del número de préstamos siguió constante, evidencia que en los últimos años los esfuerzos por seguir brindando capitales eran substancial, pero la devaluación iba deteriorando el valor real de los créditos. Además, en el Gráfico 6 puede visualizarse cómo el impulso del gobierno de Belaúnde terminó siendo más importante que el de Prado, que tuvo un crecimiento aún leve.

Cuadro 8

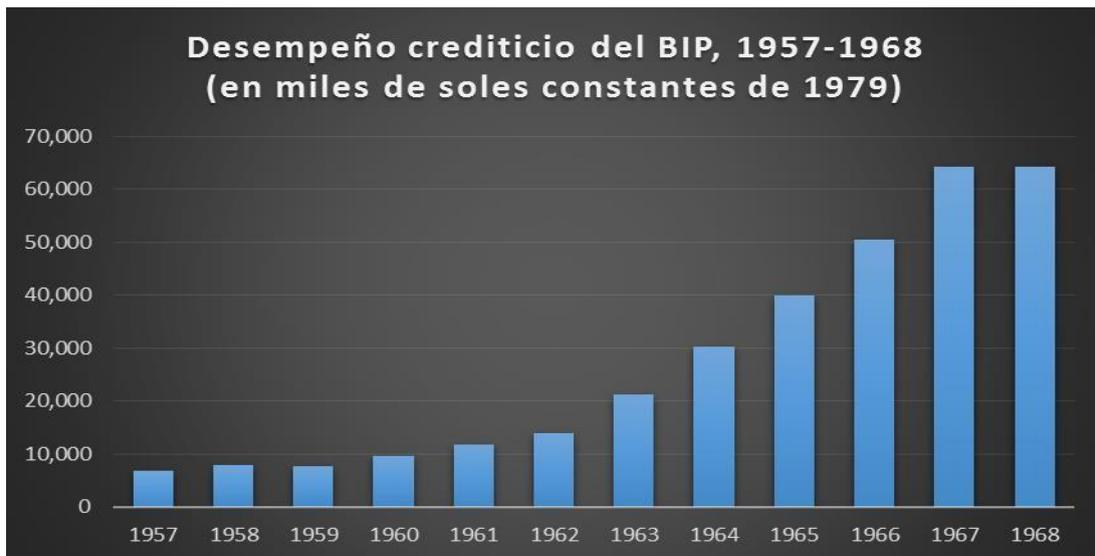
Capital, monto de los créditos y número de créditos asignados por el BIP, 1957-1968 (en precios constantes de 1979)

Años	Capital	variación (%)	Préstamos	variación (%)	# de préstamos	variación (%)
1957	1,915,569,312	60.24%	6,882,513,292	16.86%	676	
1958	2,438,608,339	27.30%	7,984,944,464	6.42%	808	19.53%
1959	2,706,106,178	10.97%	7,678,798,746	-17.66%	852	5.45%
1960	3,199,490,586	18.23%	9,559,934,788	21.53%	909	6.69%
1961	5,144,087,854	60.78%	11,737,797,846	12.86%	979	7.70%
1962	7,004,502,695	36.17%	13,876,428,357	12.77%	794	-18.90%
1963	8,334,241,010	18.98%	21,183,189,656	40.32%	960	20.91%
1964	9,850,846,855	18.20%	30,203,292,436	28.22%	1,105	15.10%
1965	10,861,439,165	10.26%	39,990,750,257	15.24%	1,473	33.30%
1966	11,806,456,390	8.70%	50,546,602,160	17.36%	2,071	40.60%
1967	11,276,312,031	-4.49%	64,158,623,963	5.13%	2,748	32.69%
1968	11,749,473,655	4.20%	64,210,068,135	-8.85%	3,956	43.96%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú.

Memorias, 1937 – 1956.

Gráfico 6



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú. Memorias, 1937 – 1956.

A primera impresión, los resultados aparentan haber sido muy alentadores. Entre 1956 y 1968, el producto interno prácticamente se duplicó, mientras que la manufactura tuvo un mayor crecimiento, multiplicándose por 2.5 (Seminario, 2015). Para Aguilar, Jimenez y Kapsoli (1999), el verdadero cambio inició con la ley de promoción industrial de 1959 y tuvo un fuerte crecimiento hasta 1966, cuando inicia la crisis del gobierno de Belaúnde. Para estos autores, en dicho periodo la producción manufacturera lideró la economía nacional, ya que mientras la primaria-exportación tenía serias limitaciones, la industria crecía a tasas mayores que el PBI y su participación en el producto pasó de 12.8% a 17.9%.

Sin embargo, cuando se analiza comparativamente los periodos de gobiernos definidos, encontramos los límites de modelo que implementó la administración de Belaúnde. Entre 1963 y 1968, el crecimiento anual promedio fue de 4.4%, cuando entre 1950 y 1962 fue de 5.3%, mientras que la inflación promedio anual, que había sido de 7% entre 1950 y 1962, durante el gobierno de Belaúnde fue de 11.6%. Además, la situación fiscal pasó de un superávit de 0.2% en entre 1950 y 1962 a uno de 2.1% en la administración Belaúnde. Para finalizar, uno de los más grandes riesgos del período fue la deuda externa, que intentaba cubrir el agotamiento de las reservas por la política expansiva. A finales de 1962 era de 158 millones de dólares, mientras que para 1968 se había multiplicado por cinco, llegando a 737 millones de dólares (Parodi, 2000).

Algunos autores han tratado de explicar los límites del modelo de desarrollo industrial implementado en el periodo analizado y profundizado en el gobierno de Belaúnde. Para Thorp y Bertram (2013) la política industrial implementada generó la mayor diversificación de la economía peruana hacia actividades de no exportación en la historia reciente, expandiendo sector moderno, aumentando considerablemente la inversión del capital productivo y el nivel general del empleo. Sin embargo, esta promoción industrial fue dirigida a todos los sectores, a todo tipo de firmas y a incentivar la inversión extranjera; lo que no permitió discriminar sectores prioritarios como parte de una política industrial racionalmente planeada. Es decir, no se dio una selección industrial en base a sus perspectivas de crecimiento real ni a evitar los problemas de la limitación del mercado. Por ello, este proceso de gran diversificación no fue integrador ni sostenido, con alto nivel de importaciones y la consecuente vulnerabilidad ante las restricciones de divisas. La capacidad de generar encadenamientos interindustriales era mínima y los sectores de crecimiento no mostraban autonomía tecnológica.

Francisco Durand (1995) también coincide en que fue un proceso poco estructurado, en donde se trató básicamente de un modelo de industria terminal, es decir, de bienes de consumo con insumos de importación, generando una dependencia del sector exportador por la entrada de divisas. Además, evidencia la limitación en tener una industria altamente centralizada en Lima y Callao. Este proceso lo explica como consecuencia de la presencia del capital extranjero y la incapacidad de la nueva burguesía nacional. Para Durand el capital extranjero fue el que mejor aprovechó las medidas de promoción industrial del periodo analizado, generando, en asociación con el productor nacional, monopolios y oligopolios en varias ramas industriales¹¹. Sumado a ello, la nueva burguesía nacional, a pesar de haber impuesto su discurso desarrollista, no pudo crear las condiciones para quebrar con la oligarquía tradicional y el capital extranjero, por los lazos empresariales que tenían con ellos debido a la inversión conjunta en otros sectores. Debido a esto, pese a su discurso nacionalista y desarrollista, buscaron coexistir con los otros grupos de poder.

Aguilar, Jimenez y Kapsoli (1999) consideraron al proceso como espurio, en el sentido de que, a pesar de crear un sector manufacturero líder en la economía, falló en desarrollar una industria local productores de bienes de capital, de insumos y tecnologías. Además, considera otro elemento clave el “sesgo antiexportador”, que se originaba en la

¹¹ Según Durand (1995): “Hacia 1969, tan solo 242 empresas extranjeras aportaban el 44% del valor bruto de producción industrial, mientras que 2,153 empresas nacionales aportaban el resto.”

producción casi exclusiva de bienes de consumo durables, el cual tenía productos intermedios y capitales importados. Al satisfacer solo la demanda interna, esta industria se hacía cada vez más dependiente de las divisas que el mismo sector no podía producir.

Siguiendo la línea anterior, cuando Bértola y Ocampo (2013) explican la industrialización dirigida por el Estado en este periodo en América Latina, ponen énfasis en el problema constante que significó la balanza de pagos en la región debido a las necesidades de importación del modelo. Explican que, a pesar de la promoción de la integración regional impulsada por la Cepal, no se pudo ensanchar significativamente el mercado y aumentar las divisas como se esperaba. Por otro lado, a pesar de considerar que esta promoción de la industrialización no estaría del todo estructurada ante la mirada actual, si la comparamos con los planes previos del contexto de los choques externos, esta era más consciente y más planeada, usando instrumentos antiguos y nuevos en la promoción. Otro aspecto que resaltan es que el modelo no era adverso a la inversión extranjera directa, contrario a lo planteado por Durand (1995). Esta inversión extranjera significaba una fuente confiable de financiamiento externo, pero siempre y cuando se dirigiese a lo que se percibía como interés nacional, y la industria lo era. Pero volviendo al primer elemento, al parecer los problemas con la balanza de pagos y por consecuencia la entrada de divisas es fundamental para entender el proceso peruano. Como indican ellos, la economía peruana fue un ejemplo de las economías latinoamericanas en donde el modelo de desarrollo industrial se superpuso al modelo primario-exportador, lo que explicaría su alta dependencia de este.

Para nosotros, en base al análisis de las decisiones tomadas sobre el BIP, las inversiones hechas por el estado fueron inadecuadas debido a que, a pesar del mayor volumen de la inversión, tuvieron la misma tendencia de los periodos anteriores: inversión en sectores no prioritarios, poco descentralizados y a las industrias más desarrolladas (bienes de consumo) o en franca crisis de auto sostenimiento (harina de pescado), lo que implicaba que la inversión hecha por el Estado se convertía en un subsidio a las empresas que podían proveerse de capital en la banca comercial o que su propia actividad había demostrado su ineficiencia. En conclusión, el Estado convirtió un importante instrumento de fomento como el BIP en un subsidio a ramas industriales no prioritarias.

El caso de la industria pesquera evidencia las limitaciones de las inversiones hechas. Los compromisos con los bancos extranjeros con los que el BIP gestionó la ayuda, así como la promoción de préstamos no sólo para el procesamiento de harina de pescado sino

también a la actividad extractiva, es decir, a los propietarios de embarcaciones pesqueras; generó un fuerte gasto del BIP que no logró tener los resultados esperados. Como indica Baltazar Caravedo (1979), dos razones estructurales fueron la que iniciaron la crisis del sector pesquero: primero, la fuerte competencia interna para colocar los productos en el mercado europeo deterioró los precios internacionales de la harina de pescado, generando problemas de liquidez que fueron retrasando a los medianos y pequeños industriales, lo que a su vez produjo una fuerte monopolización del sector. Segundo, la fuerte depredación de la anchoveta entre 1962 y 1968, lo que generó que el ritmo de reproducción biológica de la especie se fuera acortando, dando origen a anchovetas cada vez más pequeñas, que a su vez desencadenó la necesidad de extraer mayor volumen de parte del capital pesquero, logrando un circuito de depredación constante.

Estas dos tendencias intentaron ser frenadas por la administración de Belaúnde mediante el sostenimiento del precio de los productos pesqueros en el mercado internacional, buscar fuentes de crédito para las empresas más afectadas (BIP), impulsar una mayor coordinación entre el Estado y el sector privado (Consejo Nacional de Pesquería) y algunas disposiciones propuestas por el Parlamento (ley 15048) (Caravedo, 1979). Sin embargo, la crisis de la pequeña empresa y sobretodo la depredación de la anchoveta no podía ser frenada a pesar de las disposiciones. En ese escenario, el BIP no sólo invertía el capital en un sector que no volvería a florecer como en años previos, sino que, ante la poca respuesta de la producción de harina de pescado, iniciaron las dificultades para cumplir con sus obligaciones con el BIP, y este con el pool de bancos extranjeros. Por ello el BIP gestionó una refinanciación con este grupo de bancos norteamericanos, de modo que el plazo del pago se extendía (BIP, memoria de 1968). En consecuencia, el exagerado apoyo del BIP a la harina de pescado sólo generó obtener fuertes obligaciones con el grupo de bancos norteamericanos que terminarían siendo pagados por los propios ingresos del BIP y no con el pago del sector beneficiado, y a la vez se redujo significativamente la posibilidad de apoyar otros sectores claves.

Debido a las razones expuestas el crecimiento a largo plazo fue insostenible, y los problemas comenzaron a hacerse evidentes durante el gobierno de Belaúnde. El constante incremento del gasto fiscal nunca fue acompañado por un crecimiento de los ingresos tributarios, generando la tendencia al déficit fiscal. Sumado a ello estaba la escasez de divisas, ya que los sectores primarios generadores de divisas crecían lentamente y la industria, debido a su sesgo exportador y la dependencia de los insumos y bienes de

capital, aumentaba rápidamente la demanda de divisas. La solución de Belaúnde fue cubrir la brecha resultante con el endeudamiento externo, sin embargo, el déficit fiscal y la brecha externa debían, en algún momento, de reajustarse, pues el modelo era insostenible. Sin embargo, la debilidad de la administración pública, la oposición del Congreso y la extendida corrupción redujeron la posibilidad de maniobra del Ejecutivo (Parodi, 2000). Con la crisis en la espalda, el gobierno intentó reorientar el BIP en 1968, con la intención de darle tres objetivos fundamentales que sirvan para mitigar el vulnerable contexto: seguir y aumentar el otorgamiento de créditos a la industria, fomentar y diversificar las exportaciones de los productos fabriles nacionales, y la de asumir las funciones del Instituto Nacional de Promoción Industrial, convirtiéndose en la institución líder en el fomento de la industria nacional. Justamente el problema de los escasos de divisas llevó al gobierno a impulsar las exportaciones a través del BIP, creando el Centro Nacional de Promoción de Exportaciones, especialmente de productos no tradicionales, que fomentaría la asociación o fundación de otras nuevas, formularía proyectos de inversión industrial para la banca privada nacional o extranjera y difundiría a nivel nacional los resultados de sus logros. Lamentablemente, la evaluación de estos nuevos objetivos asignados sería arriesgada ante el golpe militar de Velasco Alvarado ese mismo año.

En resumen, se puede afirmar que el segundo gobierno de Manuel Prado y el primero de Fernando Belaúnde van a tener una mayor predisposición hacia el desarrollo industrial que los gobiernos anteriores debido a la decepción del modelo primario exportador a causa de los problemas con la balanza de pagos y a la influencia de la Cepal. En este nuevo contexto el BIP va a tener una mayor participación en esta nueva estrategia económica del gobierno, por lo que va a tener fuertes incrementos de sus recursos para tener mayor impacto con su asignación crediticia, se le asignarán ciertas líneas de desarrollo descentralizado y sectores prioritarios como parte de una estrategia con mayor coherencia, así como el de fomentar la producción de bienes de capital y la exportación de estos. Además, tuvo roles importantes en el fomento de la industria artesanal, el impulso de una asociación latinoamericana de bancos de fomento y, probablemente la más importante, el de mejorar la situación de la industria de harina de pescado que iniciaba una fuerte crisis. Sin embargo, la crisis del modelo a causa de los problemas en la balanza de pagos o apoyar en exageradamente a sectores no prioritarios (como el caso de la harina de pescado) llevaron a que el impacto del BIP no sobrepasara el subsidio a

ciertas industrias. Hacia 1967, los problemas del modelo ante el déficit fiscal y la escasez de divisas generaron una fuerte inflación que derivó en una crisis social que determinó el golpe militar de 1968.

2.2 La estrategia crediticia

Como indicamos en el primer capítulo, el sólo hecho de asignar capitales al sector privado no te garantiza un desarrollo industrial sostenido y articulado, para lo cual es necesaria una estrategia clara y coherente que canalice los capitales hacia sectores prioritarios, de manera descentralizada y dirigidos a elevar la productividad de las fábricas. Tomando en cuenta esto, el presente apartado plantea que durante la fase de crecimiento del BIP (1956-1968), se presenta por primera vez la selección de sectores prioritarios y el inicio de una verdadera descentralización con la inauguración de agencias en diferentes departamentos. Sin embargo, esta estrategia tuvo fuertes limitaciones entorno a las ramas industriales beneficiadas, ya que la selección de sectores prioritarios incluyeron una gama amplia de industrias (de capital, insumos y de consumo), las concesiones que se le daba a la rama textil sin pertenecer a una rama prioritaria y el fuerte impulso que se le dio a la harina de pescado, terminó tergiversando la estrategia inicial, contradiciendo la lógica de crear nuevas ventajas comparativas del modelo de industrialización dirigida por el Estado. Además, sólo un minoritario porcentaje fue hacia la inversión en productividad, a excepción de los dos últimos años.

Con la influencia de la ley de promoción industrial y de la nueva relación con la cooperación internacional, en 1960 el BIP publica por primera vez la agrupación de todas las ramas industriales en cinco grandes categorías, que iban desde las industrias de primera prioridad hasta las de quinta. En general, la primera prioridad establecía que se debía fomentar la producción de metales básicos y productos metálicos, la de elaboración de maquinaria, equipos, repuestos y de transporte (vehículos). Sin embargo, era acompañada de una gama de insumos químicos (derivados de petróleo y caucho) y alimenticios (grasas comestibles, harina y conservas de carne y pescado), de minerales no metálicos (cemento, ladrillos, vidrios), aserraderos e hilados (BIP, memoria de 1960). A pesar del nuevo impulso a la industria de mayor encadenamiento, la amplia compañía de otros productos evitaba la discriminación clara del fomento de una industria de bienes de capital. Esta poca claridad aumentaba con las prioridades que se establecían por región,

ya que en la costa se agregó la hilandería, los productos de cuero y más insumos alimenticios; en la sierra se agregó la textilera de algodón, cuero y calzado y la de muebles de madera; y en la selva, la de productos textiles, perfumería y panadería (BIP, memoria 1960). En consecuencia, cuando se habla de sectores prioritarios no necesariamente se hablaba de sectores con mayor encadenamiento en la industria.

Durante la administración de Belaúnde se intentó beneficiar más a los productores de bienes de capital en el BIP, que consistió en descuentos de las letras representativas de las ventas de los mismos hechas a plazo (BIP, memoria de 1964). Sin embargo, como si indicó en el apartado anterior, la nueva función de BIP de ayudar a la industria de harina de pescado desvirtuó por completo la idea de fomentar la una industria de bienes de capital. Este fenómeno puede verse en el cuadro 9 con el incremento del rubro alimentos y bebidas.

A pesar de su capacidad de encadenamiento¹², Aguilar, Jimenez y Kapsoli (1999) argumenta que esta industria no manifiesta ni potencial para desarrollar la industria ni para impulsar un proceso integrador de sustitución de importaciones, ya que no son capaces de crear y difundir progreso técnico. Efectivamente, según los datos de Bruno Seminario (2015), la industria metal mecánica sólo significó entre el 3% y el 8% de la producción manufacturera, mientras que las industrias de mayor significación, como la de alimentos y la de textiles dominaron el mercado con alrededor del 60% en el periodo analizado. Sin embargo, no consideramos que esta rama no haya podido lograr encadenamiento porque no tenga potencial para hacerlo, sino por los propios problemas estructurales que sufría y que explicamos en el anterior apartado, por lo que su apoyo continuaba siendo estéril.

¹² Demanda sacos de polietileno a la industria de productos plásticos para el envasado, diversos tipos de envases de hojalata y envases de cartón de la industria metal mecánica y de industria de papel y cartón, adquiere diversos tipos maquinarias, equipo eléctrico y no eléctrico, asimismo utiliza el petróleo refinado de uso industrial y los servicios de empresas fabricación y reparación de embarcaciones. Existe una relación de carácter menor con empresas de servicios de transporte y servicios financieros. Además, mantiene una estrecha articulación con la industria productora de alimentos balanceados para animales.

Cuadro 9

Distribución del crédito asignado por el BIP según ramas industriales, 1957-1968

	Alimentos y bebidas	Textiles y confecciones	Cuero y calzado	Muebles y madera	Papel e imprenta	Industria Química	Minerales no metálicos	Productos metálicos	Mecánica de transformación	Fuerza eléctrica	Industrias diversas	TOTAL
1957	14.08	20.93	5.75	5.41	9.73	9.21	4.77	9.68	2.13	1.72	16.61	100.00
1958	13.26	23.58	5.28	5.55	9.09	10.09	5.41	10.48	2.49	0.48	14.29	100.00
1959	5.22	29.98	4.26	3.70	3.36	18.24	14.90	6.26	4.66	4.93	4.49	100.00
1960	8.03	25.28	0.48	4.06	6.37	21.56	10.09	13.81	5.57	3.64	1.12	100.00
1961	6.21	35.92	3.34	2.17	6.89	22.26	7.89	5.93	4.04	2.83	2.51	100.00
1962	10.88	28.83	3.14	4.62	2.33	9.36	7.71	19.66	6.80	2.17	4.51	100.00
1963	49.46	20.57	0.36	3.29	2.46	5.39	1.46	6.46	3.93	4.36	2.23	100.00
1964	42.91	23.47	0.43	3.42	2.90	8.16	2.23	3.95	4.97	5.85	1.71	100.00
1965	46.03	19.92	1.06	3.18	1.85	4.98	4.68	4.32	7.05	4.08	2.85	100.00
1966	54.35	11.05	0.66	1.76	1.70	3.43	5.57	8.88	6.66	2.94	3.02	100.00
1967	27.21	19.74	0.68	4.35	6.20	9.03	4.78	11.96	5.73	6.82	3.50	100.00
1968	23.66	16.54	0.95	6.81	5.25	7.15	5.06	12.30	14.88	2.40	5.01	100.00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú. Memorias, 1957 – 1968.

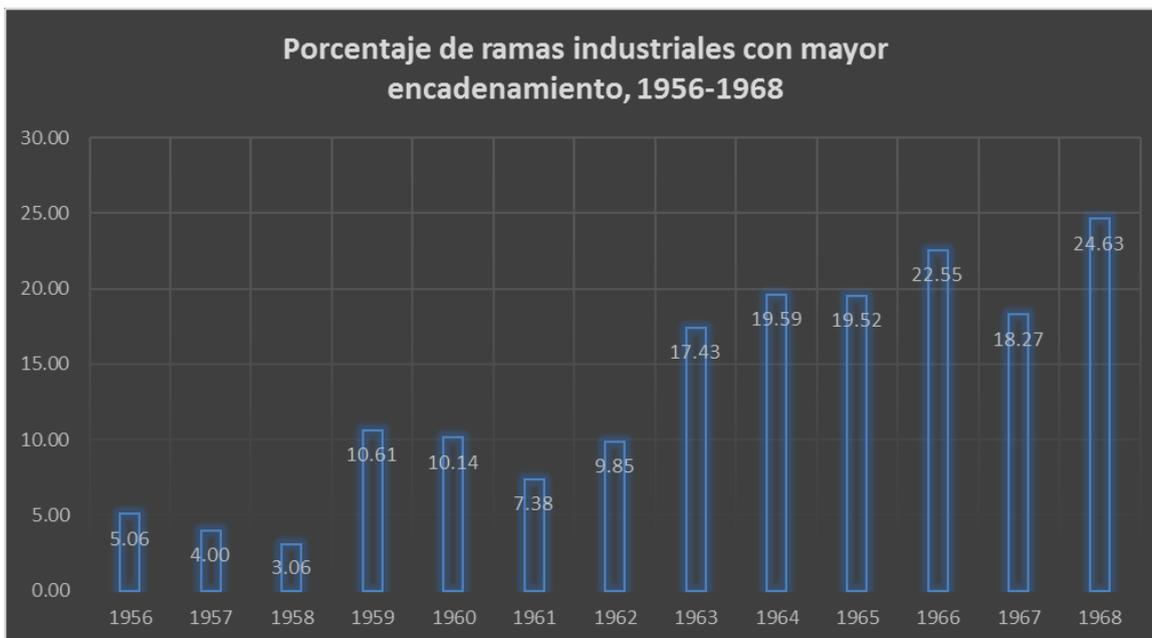
La otra rama apoyada significativamente por el BIP fue la textil, al igual que el periodo anterior. Por ejemplo, está el régimen especial de habilitaciones en moneda nacional que se le otorgó a esta rama para la provisión de materia prima para cubrir las dificultades por las que pasaba (BIP, memoria de 1965), o la fuerte inversión que hacía el BIP para realizar estudios especializados para contribuir a la industria textil en coordinación con la Sociedad Nacional de Industrias (BIP, memoria 1966). Ese sentido, el BIP replicó lo que sucedía en la política nacional de desarrollo industrial. Como mencionan Thorp y Bertram (2013), un número desproporcionado de exenciones fue otorgado a las industriales textiles y de alimentos, de vieja constitución y lento crecimiento, por lo que la influencia del Estado en las industrias básicas era limitada. Se podría decir, entonces, que el BIP, a pesar de sus tener más claridad en sus prioridades, siguió la tendencia, ya que la industria textil y de alimentos tenía una participación de entre el 50% y el 75% de la industria nacional en el periodo analizado (Seminario, 2015).

Ahora bien, teniendo en cuenta que los préstamos hacia la harina de pescado eran una provisión especial enviada desde bancos norteamericanos y canalizados por el BIP (que garantiza la operación y finalmente termina asumiendo los costos de la crisis la harina de pescado), consideramos válido el análisis del impacto de los capitales del BIP dejando de lado la ayuda especial hacia la harina de pescado. En base a ello elaboramos el gráfico 7, en el que se observa el porcentaje de las ramas consideradas de alto encadenamiento (eléctrica y de transformación) del total de los créditos asignados por el BIP si tomar en cuenta la harina de pescado.

Mientras que en el Cuadro 9, incluyendo la harina de pescado, la industria de mayor encadenamiento gira alrededor del 10% a excepción de 1968, en el Gráfico 7, excluyendo la harina de pescado, estas industrias claves tienen un impulso inicial con la ley de promoción industrial de 1959 y luego, a partir de 1963 un gran crecimiento, logrando el punto más alto hacia finales del periodo con 24.63%. Precisamente este último impulso responde a esta nueva lógica de gobierno de Belaúnde de intentar promocionar la producción de bienes de capital, como se explicó en el apartado anterior, complementando su apuro por los escasos de divisas con su enfoque desarrollo industrial más estratégico. Por ello el BIP lanzó una línea especial de financiamiento para la industria de bienes de capital con un plazo más amplio de hasta 5 años. Lamentablemente el enfoque de estos incentivos terminó siendo inadecuado, ya que, en vez de producir bienes de capital para exportarlos y generar divisas, se buscó dirigirlos al mercado interno,

para reemplazar las importaciones de esos bienes (lógica ISI) y ahorrar divisas (BIP, memoria de 1968). Rápidamente el pequeño mercado local evidenció los límites del enfoque y se enrumbó al fracaso de la acumulación de divisas.

Gráfico 7

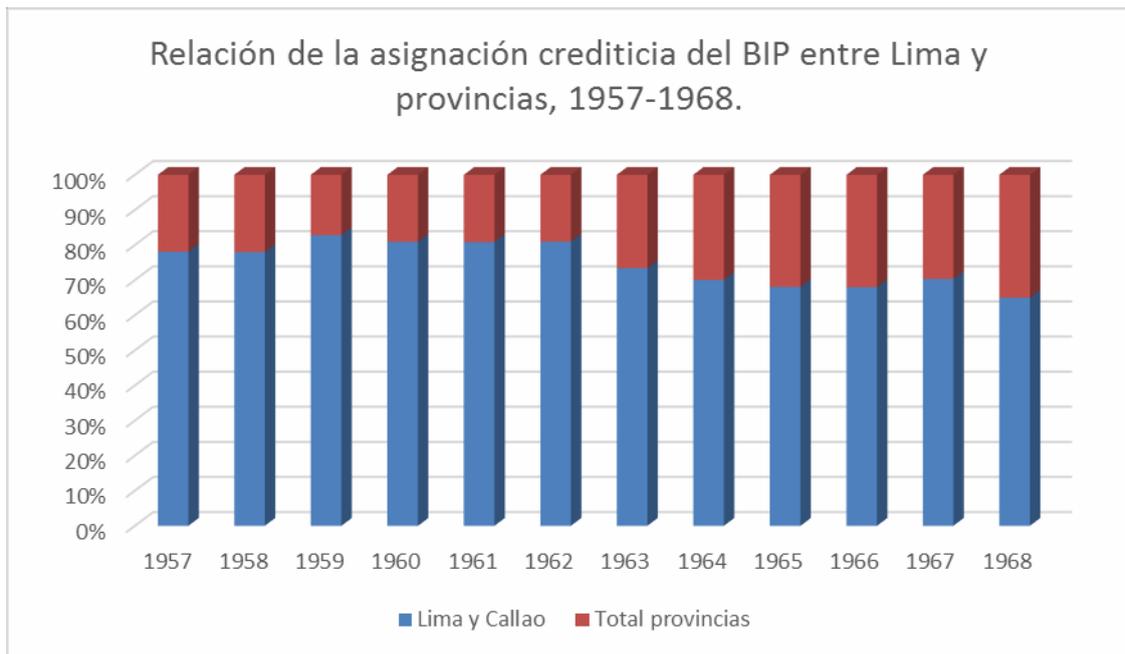


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú. Memorias, 1957 – 1968.

En consecuencia, es el análisis del indicador de ramas industriales lo que evidencia es la contradicción y los límites del apoyo del BIP a la industria, ya que, si no se hubiera incluido el subsidio a la harina de pescado, el apoyo a la industria de bienes de capital hubiera tenido mayor incidencia. De la misma manera, la descentralización se verá influenciada y distorsionada por los préstamos hacia la harina de pescado.

El periodo analizado el sistema financiero tuvo dentro de sus principales características la constitución de diversos bancos regionales como el Banco Regional del Norte (Chiclayo), el Banco del Centro (Huancayo), el Banco del Sur del Perú (Arequipa), el Banco Amazónico (Iquitos), entre otros (Bardella, 1989). Este desarrollo regional se va a evidenciar dentro del BIP, aunque no de la manera que se esperaba. El gráfico 8 muestra la relación Lima- provincias en este periodo de crecimiento.

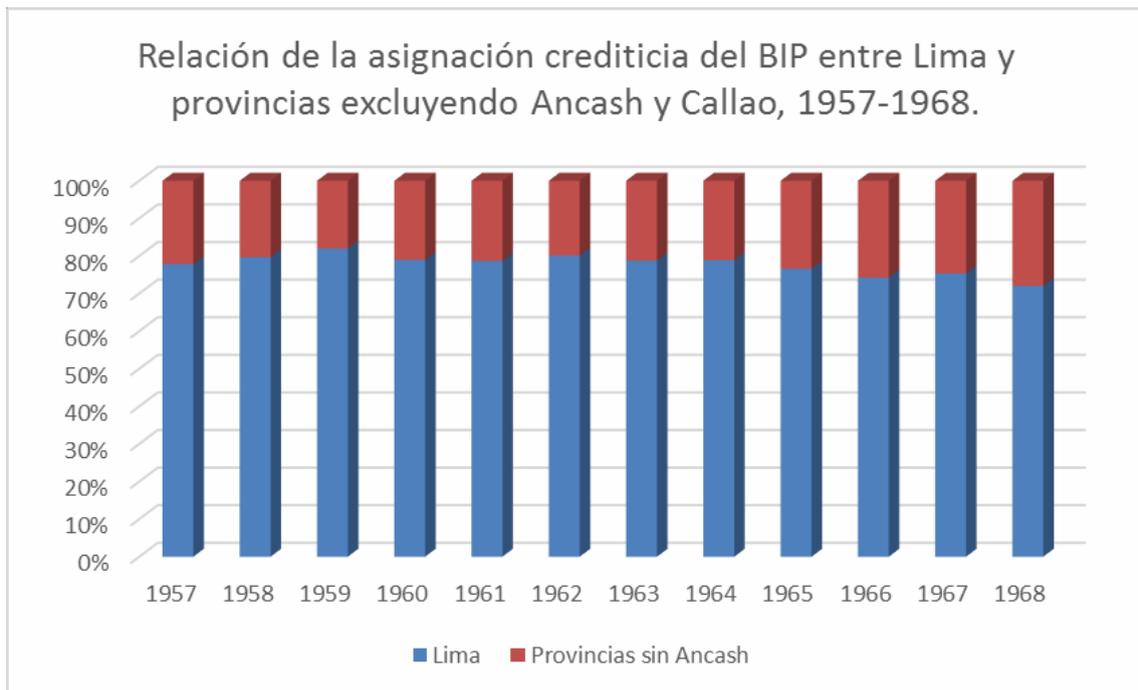
Gráfico 8



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú. Memorias, 1957 – 1968.

A partir de 1963 el crecimiento de provincias se amplía significativamente, llegando a superar el 35% del total de préstamos del BIP. Sin embargo, hay que reconocer que este crecimiento de provincias comenzó a reconcentrarse en Ancash, que va tener casi el 50% de la inversión en provincias en los últimos 4 años. Esto se debe al puerto de Chimbote y apoyo que le dio el BIP a la harina de pescado. De igual manera, el Callao crece desproporcionadamente al ritmo del apoyo del BIP a esa rama industrial. Por ello se elaboró el gráfico 9, que indica la relación Lima-provincias excluyendo las regiones portuarias del Callao y Ancash. En él se puede apreciar cómo, a pesar de los grandes esfuerzos del BIP por aumentar su influencia fuera de Lima, su porcentaje no superó el del periodo anterior, es decir, entre el 20% y el 25%. Esta estructura reconcentrada también se debe al fuerte crecimiento en la asignación en la ciudad de Lima: hacia 1963, Lima y Callao concentraban el 67% de la industria manufacturera y el 70% del empleo fabril, ya que era el mayor centro de consumo y convenía estar cerca del poder político (Durand, 1995). Por ello, el BIP se adaptó a la tendencia y brindó una asignación a la ciudad que se multiplicó por 17 en el periodo analizado (BIP, memorias de 1957 a 1968).

Gráfico 9



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú. Memorias, 1957 – 1968.

Debido a la distorsión creada por el apoyo a la harina de pescado y al incremento substancial de Lima, el crecimiento de las otras ciudades no logró alterar la tendencia de la reconcentración en Lima, a pesar de lo que fue un franco intento de fomentar la industria fuera de la capital.

Desde la primera ley de expansión del capital en 1957 se menciona que el BIP debe dedicar especial atención en la industria ubicada en provincia (Ley 12785, ADLP). Pero la primera experiencia concreta de la descentralización se dio en 1960 con la instalación de una oficina en Arequipa, que como indican en el mismo BIP, era “la segunda ciudad industrial del país” (BIP, memoria de 1960). Como se indicó en el capítulo anterior, luego de Lima, la relevancia de Arequipa destacaba entre las otras ciudades, por lo que no debe extrañar que la primera oficina descentralizada sea precisamente ahí. Otra evidencia de esta afirmación es el apoyo del BIP al parque industrial de Arequipa, concertando un convenio con la Junta de Rehabilitación y Desarrollo de la ciudad para que el BIP brinde préstamos a las empresas respectivas o para otorgarles avales o fianzas ante las entidades del extranjero que les suministre bienes de capital (BIP, memoria de 1965). Otra región

que se va promocionar es toda la Amazonía, mediante la reducción del interés y aumento del plazo, diferenciando las facilidades entre artesanales, pequeñas y ordinarias industrias. En esta última había menor interés aún si se invertía en capital fijo (BIP, memoria de 1964).

Sin embargo, una medida de mayor impacto fue que, hasta que el BIP pueda constituir agencias en las principales ciudades donde se pretendía estimular especialmente el desarrollo industrial, se establezca una representación permanente de la entidad en los Bancos regionales, firmando sendos convenios por los que se encargaba ejercer la personería del BIP. Los bancos regionales fueron: Banco de Nor-Oriente (Iquitos), Banco de los Andes (Cuzco), Banco Nor-Perú (Trujillo), Banco Regional del Centro (Huancayo), Banco Regional del Norte (Piura) y Banco Regional del Sur-Medio (Ica) (BIP, memoria de 1964).

Un año después, se ampliaría la representación de estos bancos regionales entorno a las facilidades de crédito. Se decidió ampliar las facultades de estos bancos, confiriéndoles la facultad de acordar y entregar directamente los préstamos a la pequeña industria, sin consultar previamente a la oficina principal en Lima, pero estrictamente basados en las condiciones de los estatutos y el reglamento (BIP, memoria de 1965). Además de ello, la labor de promoción de la inversión en provincia a cargo del BIP también incluía conferencias como el Primer Seminario Industrial Regional, coorganizado con el Instituto Nacional de Promoción Industrial y la Dirección General de Industrias. Ese seminario fue dedicado a promocionar los departamentos del Sur y contó con la participación de funcionarios de diversas corporaciones de desarrollo, Bancos regionales y de las oficinas de Dirección de Industrias en la región (BIP, memoria de 1966).

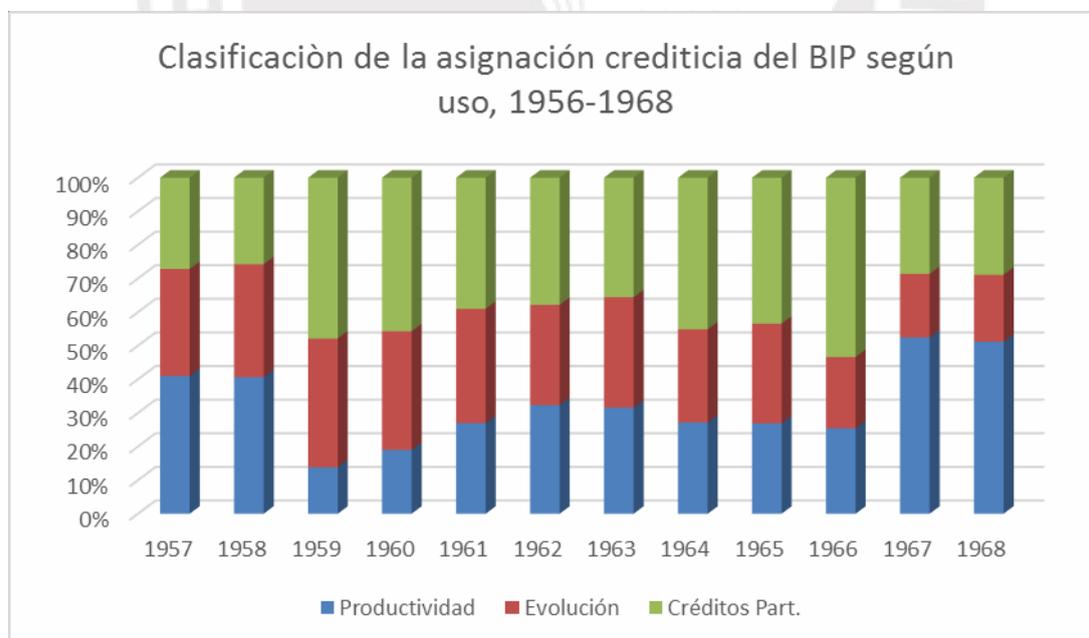
Hacia 1967, llegaría una nueva ampliación con el nuevo plan de constitución de nuevas sucursales, llegando a inaugurarlas en Cuzco, Huancayo, Iquitos y Trujillo (BIP, memoria de 1967). Este proceso se va complementar en 1968 con las oficinas de Piura, Tacna, Ica, Puno, Ayacucho, Cajamarca, Huánuco y Huaraz (BIP, memoria de 1968). Este fortalecimiento de la presencia del BIP en provincias fue impulsado básicamente por la administración de Belaúnde, pasando de un 22% a casi un 30% del monto total asignado. Lamentablemente la fuerza del impulso de las sucursales en los últimos dos años no puede evaluarse a largo plazo. Para observar los resultados en provincias elaboramos el Cuadro 10, donde se observa la distribución porcentual de la asignación crediticia del BIP según

los departamentos pero excluyendo Ancash, para, al igual que en el análisis sectorial, se vea los destinos del propio capital del BIP.

La importancia de Arequipa es evidente, manteniendo y aumentando la tendencia del periodo anterior, es decir entre el 25% y el 35% del crédito asignado a provincias. Una característica que comienza a resaltar es el crecimiento de la participación de los departamentos de la costa como Ica, Lambayeque o Trujillo, en detrimento de la sierra y en la Amazonía. Sea por el uso de estos lugares para la harina de pescado como puertos menores o por las facilidades de proveerse la maquinaria e insumos que vienen importados, lo cierto es que la relación entre la costa y la sierra y selva se perfilaba jerárquica a favor de la primera.

Finalmente, para cerrar el análisis de los indicadores de estrategia, la inversión tuvo una fuerte concentración en capitales de evolución y pagos particulares, sólo en los dos últimos años hay una reactivación de la participación de la inversión y bienes de productividad, como lo muestra el gráfico 10.

Gráfico 10



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú. Memorias, 1957 – 1968.

Cuadro 10

Distribución del crédito asignado por el BIP fuera en las provincias fuera de Lima y Callao, excluyendo Ancash, 1957-1968.

Año	Amazonia	Arequipa	Cuzco	Junin	Huánuco	Ica	La Libertad	Lambayeque	Piura	OTROS	TOTAL
1957	11.99	24.12	13.70	13.04	3.01	9.73	2.98	6.89	9.07	5.48	100.00
1958	11.94	28.08	11.39	9.21	3.50	10.20	2.87	6.15	8.04	8.62	100.00
1959	11.64	32.70	13.02	7.53	3.47	5.86	2.16	5.81	11.19	6.62	100.00
1960	7.13	32.17	11.38	9.68	2.46	11.67	8.05	3.64	9.02	4.81	100.00
1961	6.90	30.44	7.30	13.80	5.86	8.50	7.07	7.49	7.90	4.75	100.00
1962	4.99	35.74	6.75	9.71	6.02	7.08	7.42	6.70	4.56	11.05	100.00
1963	6.15	31.07	4.16	9.95	13.67	6.89	5.00	10.66	2.95	9.50	100.00
1964	5.01	24.60	3.22	11.30	9.52	4.80	9.20	10.59	9.33	12.42	100.00
1965	4.31	23.59	1.42	9.87	7.82	12.81	12.20	9.75	9.00	9.23	100.00
1966	3.66	29.12	1.98	3.87	6.78	18.69	9.61	11.45	6.67	8.17	100.00
1967	5.31	32.30	1.15	4.04	4.38	21.91	9.23	8.07	4.73	8.88	100.00
1968	5.44	25.72	2.09	8.79	3.98	23.27	8.69	7.59	6.98	7.47	100.00
Otros: Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Pasco, Puno, Tacna, Tumbes.											

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú. Memorias, 1957 – 1968.

La tendencia de finales del periodo anterior de tener alrededor del 40% de los préstamos dirigidos hacia una mayor productividad, va a continuar hasta 1958, ya que al año siguiente va a caer significativamente. Los nuevos incentivos que daba la ley de promoción industrial de 1959 indujeron el crecimiento de la demanda del crédito del BIP, pero no necesariamente para elevar la productividad, sino, como muestra el gráfico, para solventar sus problemas de liquidez y cancelar sus créditos particulares transformándolos en créditos a largo plazo a través del BIP.

Esta estructura donde la inversión en productividad tenía la minoría de la asignación crediticia iba moldeando una tendencia a revertirse hasta 1963, cuando la necesidad de cubrir la liquidez de la industria de harina de pescado regreso la tendencia y la inversión en productividad cada vez fue menor en términos relativos. Todo ello culminará en 1967, cuando de manera intempestiva se canalizó a la inversión productiva hasta un 50%.

De esta manera, se pueden identificar ciertas tendencias en los indicadores de estrategia analizados. Al iniciar el periodo de crecimiento, relacionado con el gobierno de Prado, se deja notar la intención de plantear prioridades estratégicas que tuvieron ciertos resultados (aunque mejores que el periodo anterior) para descentralizar la asignación crediticia y la selección de ramas consideradas claves, aunque con una caída relativa de la inversión en productividad. Luego vendría el impulso, pero contradictorio inicio de periodo del gobierno de Belaúnde, donde la intención de clarificar la estrategia de asignación crediticia se distorsionaba con el exagerado apoyo a la industria de harina de pescado. Finalmente, los últimos dos años hay un fuerte impulso realmente estratégico, aumentando significativamente la participación de la industria de transformación en la asignación crediticia, así como la inversión en bienes de capital y la inauguración de 11 agencias, cuando hasta 1966 sólo estaba la de Arequipa. Lamentablemente, este renovado interés sobre las acciones del BIP fue un intento de salir de la profunda crisis en la que se encaminaba el gobierno de Belaúnde, haciendo insostenible el proyecto. Probablemente, si esta forma más estratégica de concebir al BIP en los últimos dos años se hubiera aplicado desde el inicio del gobierno de Belaúnde o antes, los resultados serían diferentes.

2.3 El apoyo a la pequeña industria

Una de las características a resaltar del periodo analizado fue la tendencia a la monopolización y reconcentración de la industria en pocas empresas extranjeras. Este proceso era más visible en ciertas ramas como al de tabaco, donde dos fábricas controlaban el 87%, en cemento hidráulico, donde tres fábricas controlaban el 98% o en la de maquinaria y accesorios eléctricos, donde 13 controlaban el 95% (Durand, 1995). En ese contexto, el pequeño industrial o el artesano tiene muy pocas posibilidades de competir y muchas de ellas se evaporaban con la imposibilidad de proveerse de financiamiento. Por ello, se argumenta que el BIP va a colaborar de manera significativa con microcréditos a la industria que denominan “artesanal”, ya que creará préstamos especiales para este sector, los conectará con cooperaciones internacionales para su desarrollo y promocionará sus productos por medio de ferias permanentes en la ciudad. De esta manera, puede decirse que en el caso de los pequeños industriales, el BIP cumplió significativamente con uno de sus pocos objetivos de fomento, llegando a sectores donde la banca comercial no lo hacía.

Ya en la ley de 1957 de expansión del capital se indicaba que el BIP debía atender preferentemente los pequeños o moderados créditos (Ley 12785, ADLP). Luego vendría el impulso que mencionamos en el primer apartado, concerniente a crear una nueva modalidad de créditos llamados “créditos supervisados”, para atender a la pequeña industria sin posibilidades de brindar garantías.

Sin embargo, hacia 1964 el BIP gestionaba la posibilidad de una ayuda para impulsar la industria artesanal mediante un convenio con la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), para constituir, con el asesoramiento de los técnicos de dicha agencia que estimule la extensión y perfeccionamiento de las labores artesanales (BIP, memoria de 1964). En 1965 se amplía aún más las facilidades a estos industriales artesanales, brindándoles préstamos sin necesidad de garantía. (BIP, memoria de 1965).

Además de las facilidades, el BIP en colaboración del Instituto Nacional de Promoción industrial y la ayuda de AID, crea “Artesanías del Perú”, una plataforma de comercialización de los productos artesanales (BIP, memoria de 1966). En 1967, antes que venza el convenio con la AID, se renovó el funcionamiento de dicha iniciativa hasta 1969. Este compromiso del BIP con este tipo de industria se evidenciaría claramente en la compra de un área de 1,800 m² en el distrito de San Isidro, para un nuevo local, más

grande y moderno para “Artesanías del Perú”. El cuadro 11 muestra la importancia de estos pequeños industriales para el BIP.

En el cuadro quedaría clara la intención de promocional esta industria artesanal, sobre todo al principio y al final. La ayuda a la harina de pescado reduce la incidencia porcentual del número de créditos. De todas maneras, oscilar entre un 20% y 40% del crédito asignado por el BIP a esta industria artesanal se considera fundamental para proveer de créditos a pequeñas y artesanales industrias que evidentemente no estaban en las condiciones de solicitarlo en la banca privada. El BIP nuevamente cubre este vacío e incluye financieramente a estos pequeños industriales como potencial futura burguesía.

Cuadro 11

Número de créditos del BIP asignados para la industria artesanal, 1959-1968

Año	Industria artesanal		Total
	#	% de total	
1959	287	34	852
1960	303	33	909
1961	381	39	979
1962	194	24	794
1963	209	22	960
1964	248	22	1,105
1965	361	25	1,473
1966	538	26	2,071
1967	936	34	2,748
1968	950	24	3,956

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú. Memorias, 1957 – 1968.

En ese sentido, se reafirma la posición inicial, en la que el BIP logra, con sus microcréditos, brindar la posibilidad de acceder al crédito a los pequeños artesanos, creando una nueva modalidad de préstamos para ellos llamado “créditos supervisados”, logrando la colaboración internacional de la Agencia Internacional para el Desarrollo y del Instituto Nacional de Promoción Industrial para la creación de un espacio de promoción de comercialización de los artesanos denominado “Artesanías del Perú” y asegurando esa promoción con la compra de un terreno exclusivamente para tener una presencia constante de este proyecto.

2.4 El Banco Industrial del Perú en el sistema financiero

La denominación del periodo analizado en este capítulo, “de crecimiento”, bien podría aplicarse a lo que sucedió en todo el sistema financiero. Tanto el sector público como el sector privado lograron tener una fuerte expansión en sus colocaciones y se crearon un número importante de nuevas instituciones financieras de diversa índole. En ese contexto, como hemos visto en el primer apartado, el BIP también tuvo un fuerte crecimiento en el volumen de su capital y colocaciones. En este apartado argumentamos que, a pesar de que la gran expansión del BIP en el volumen de sus operaciones lo colocó como el líder de la banca de fomento y logró equiparar en créditos a la banca comercial en el sector industrial, su comportamiento en la asignación crediticia fue similar al de la banca privada, apoyando a sectores que eran financiados por la banca comercial, afirmando su papel de subsidio de las industrias tradicionales.

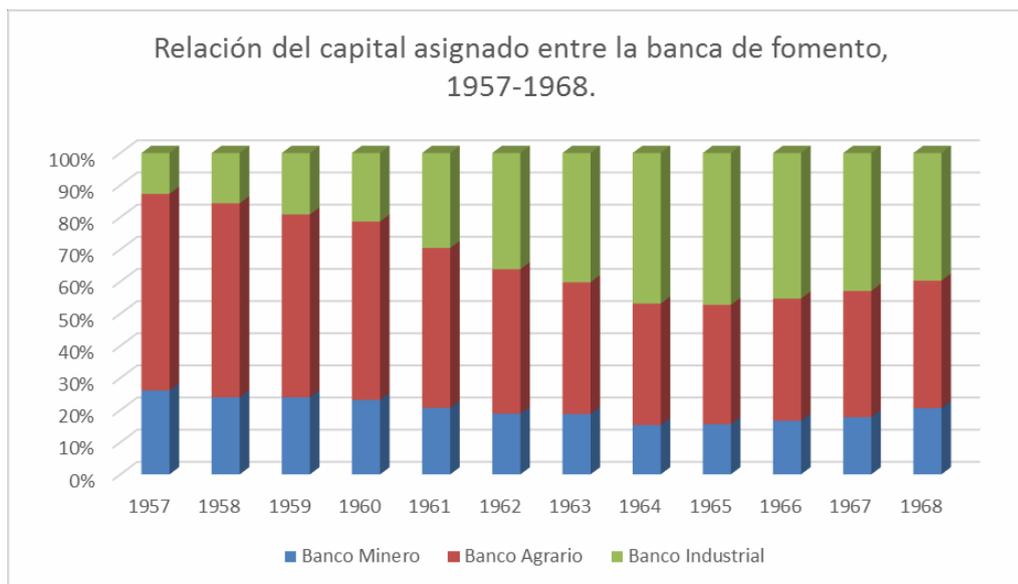
La expansión del sistema financiero durante este periodo va a seguir la tendencia de las décadas anteriores, pero con la peculiaridad de que la presencia estatal va tener una mayor presencia debido al crecimiento de la banca de desarrollo. Además del Banco Agrario, del Minero y el propio BIP, se crea el Banco de Vivienda del Perú, que junto a las diversas mutuales que se habían formado y el Banco Hipotecaria formaban un importante sistema de intermediación en dicho sector. A ellos se les sumó posteriormente el Banco de la Industria de la Construcción y el Banco Peruano de los Constructores (Bardella, 1989). Además, durante la administración de Belaúnde se expropiaron las acciones de la Caja de Depósitos y Consignaciones a todos los bancos del país y se crea en 1966 el Banco de la Nación para administrar mejor las cuentas estatales.

En este crecimiento, el BIP va dejar de ser el banco de desarrollo con menos apoyo y pasó ser tan importante como el Banco Agrario, superándolo en capital y reservas a partir de 1964. El gráfico 11 muestra la relación porcentual existente entre los capitales de los bancos de fomento más importantes (minero, agrario e industrial).

Por otro lado, Al igual que en las décadas del 40 y 50, durante este periodo de crecimiento la banca comercial también tendrá una fuerte expansión, pasando de 5 mil millones a 24 mil millones de soles el nivel de los depósitos, con un crecimiento proporcionalmente similar en las colocaciones. A pesar de la inflación vivida, el aumento de los depósitos y colocaciones eran mucho mayores que la inflación promedio, por lo que sí tenía un crecimiento real. Finalmente, el número de empresas del sistema financiero pasó de 13 a

24, en las que destaca la llegada de sucursales de Bancos trasnacionales como el Bank of Tokio o el Bank of America National Trust and Savings Association, presentando un nivel de competencia que, sumado a la inflación bancaria, llevó a situaciones difíciles a algunos bancos como el Gibson o el Banco Unión, que pasaron a manos del Banco de Crédito (Bardella, 1989).

Gráfico 11



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Superintendencia de Bancos y Seguros, Memorias, 1957 – 1968.

Según Thorp y Bertram (2013), el incremento de las tasas del sistema financiero como reacción ante la fuerte inflación desincentivó la inversión en los sectores de exportación, por lo que las inversiones se dirigieron hacia el sector construcción, por la creación de las instituciones financieras especializadas en vivienda que mencionamos y hacia el sector industrial, debido a los fuertes incentivos de la política de sustitución de importaciones. Además, continúan los autores, el crecimiento de la banca comercial incentivó el ingreso de la inversión extranjera en el sector manufacturero, al permitir que las firmas extranjeras obtuvieran préstamos locales.

Sin embargo, a pesar de los incentivos hacia el sector industrial, el crecimiento de las operaciones del BIP fue tan grande que, en términos relativos, logró al final del periodo

tener el mismo volumen de impacto en el sector industrial que la banca comercial. El Cuadro 12 presenta la comparación entre las colocaciones de la banca comercial en la industria y las colocaciones del BIP, superando el nivel del 11% en que lo dejó el periodo anterior y logrando en 1962 colocarse cerca al 18% que tuvo el BIP en 1947. Sin embargo, a partir de 1963 el impulso de Belaúnde incrementó la participación del BIP llegando a colocar el 50% del mercado de capitales en la industria, es decir, estando al mismo nivel de colocaciones que la banca comercial. Como lo observado en el apartado anterior, el mayor incremento fue en los últimos años, donde se intentó potenciar al BIP y al sector industrial, aunque ya de manera muy tardía.

Ahora bien, como vimos en el apartado sobre la estrategia crediticia, el BIP siguió financiando a los sectores tradicionales de crecimiento como alimentos y textiles, y emprende la gran cruzada de rescatar a la industria pesquera. Si analizamos el crecimiento de las colocaciones de la banca privada podemos ver algunas similitudes con el BIP.

Cuadro 12

Comparación entre los préstamos al sector industrial entre la Banca Comercial y el Banco Industrial del Perú, 1957-1968 (en soles corrientes)

Año	Banca comercial	Banco Industrial	Total	% del BIP
1957	1,350,024,367	199,411,223	1,549,435,590	12.87
1958	1,350,024,367	252,227,983	1,602,252,350	15.74
1959	1,438,919,973	283,274,084	1,722,194,057	16.45
1960	1,841,552,776	361,275,872	2,202,828,648	16.40
1961	2,373,720,198	482,591,047	2,856,311,245	16.90
1962	2,858,740,000	598,108,271	3,456,848,271	17.30
1963	3,362,633,000	993,306,906	4,355,939,906	22.80
1964	3,716,761,000	1,574,893,446	5,291,654,446	29.76
1965	4,433,954,000	2,395,777,886	6,829,731,886	35.08
1966	4,536,021,000	3,261,388,234	7,797,409,234	41.83
1967	4,941,474,000	4,998,260,424	9,939,734,424	50.29
1968	5,712,451,000	5,492,294,540	11,204,745,540	49.02

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Superintendencia de Bancos y Seguros, Memorias, 1957 – 1968.

Cuadro 13

Distribución de las colocaciones de la banca comercial por sectores económicos (1947 – 1968).

Años	Agricultura	Ganadería	Minería	Pesca	Industria	Comercio	Construcción	Sector Público	Otros	Total
1947	12.13	1.68	1.28	0.00	23.18	37.18	5.13	9.57	9.86	100.00
1948	14.04	1.95	1.18	0.00	22.76	36.55	4.40	8.54	10.58	100.00
1949	12.66	1.91	1.34	0.00	26.17	36.63	4.24	6.15	10.89	100.00
1950	10.53	1.77	1.43	0.00	25.40	43.02	4.46	2.75	10.64	100.00
1951	11.17	1.62	1.44	0.00	27.67	42.25	4.10	2.58	9.17	100.00
1952	12.17	1.50	1.23	0.00	26.56	42.79	4.19	2.18	9.38	100.00
1953	13.16	1.72	1.24	0.00	24.84	43.27	5.20	2.78	7.78	100.00
1954	14.10	1.47	0.99	0.00	25.79	42.43	4.27	2.54	8.42	100.00
1955	14.00	2.29	1.28	0.00	25.27	41.75	3.85	1.56	10.00	100.00
1956	13.81	1.90	1.22	0.00	24.76	41.73	4.60	2.28	9.71	100.00
1957	13.93	1.95	1.56	0.00	25.76	41.35	4.62	1.16	9.67	100.00
1958	12.51	1.97	1.56	0.00	25.35	41.48	4.85	1.84	10.44	100.00
1959	12.65	2.08	1.36	0.00	25.79	40.91	5.00	1.78	10.42	100.00
1960	12.15	2.27	1.19	0.00	27.15	41.01	4.35	2.42	9.45	100.00
1961	10.94	2.27	1.51	0.00	28.93	40.76	4.52	1.95	9.12	100.00
1962	10.25	2.31	1.57	0.00	29.46	40.98	4.41	2.35	8.68	100.00
1963	9.71	2.15	1.55	0.00	31.35	39.52	4.22	2.79	8.71	100.00
1964	9.60	2.28	1.63	5.58	25.35	40.14	4.15	2.70	8.56	100.00
1965	8.82	2.22	1.27	5.29	25.31	39.62	4.41	3.21	9.86	100.00
1966	8.87	2.15	1.17	4.37	24.52	41.48	5.79	1.93	9.72	100.00
1967	8.58	1.81	0.99	4.70	25.02	39.13	5.85	1.20	12.72	100.00
1968	7.19	1.76	1.02	4.58	27.25	37.59	6.54	0.99	13.08	100.00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Superintendencia de Bancos y Seguros, Memorias, 1947 – 1968.

El Cuadro 13 muestra las colocaciones de la banca comercial entre 1947 y 1968 distribuidas porcentualmente entre los sectores beneficiados. En el cuadro podemos notar que los cambios entre el periodo anterior (1947-1956) y el periodo analizado en este capítulo (1956-1968) no son muy significativos. La industria y el comercio conservan los más altos porcentajes, mientras que la minería y la ganadería son los menores. A partir de 1960 podemos distinguir algunas variables, como la disminución relativa de la agricultura y el crecimiento del sector industrial. La pesca aparece en las fuentes a partir de 1964, pero aparentemente pertenecía al sector industrial porque cuando aparece en el cuadro disminuyó la industria de manera inmediata. Probablemente se trata de la pesca procesada.

Al observar este cuadro, tenemos una banca comercial que aprovecha levemente los incentivos hacia la industria de la década de 1960, pasando del 25% al 30%, lo que igual significaba el segundo sector más apoyado por la banca comercial. El apoyo a la industria pesquera también aparecerá en dicha década, lo que evidencia que los incentivos dirigidos

a promocionarla tuvieron algunos efectos. Sin embargo, si nuevamente citamos los datos de Bruno Seminario (2015), durante este periodo la industria alimenticia y textil significaban alrededor del 60% de la producción industrial, y dado el crecimiento de la banca comercial en la industria, era muy probable que estos sectores hayan tenido los capitales necesarios en esta banca comercial sin necesidad de que el BIP los apoye. Según Alfonso Quiroz (1993), aún hasta la década de 1950 el sistema financiero era el intermediario de las diferentes inversiones de los grupos económicos, donde los sectores de exportación lo usaban para diversificar sus inversiones hacia las industrias más rentables. Es más, el poco apoyo a la industria pesquera en estos años evidencia que probablemente el sector perdió rentabilidad (debido a la crisis explicada en el primer apartado). En consecuencia, cuando analizamos la asignación crediticia del BIP por ramas industriales, observamos que la mayor parte de ella está dirigida hacia sectores que ya tenían el apoyo de la banca comercial (alimentos y textiles) y a sectores en franca crisis de producción (pesquero).

En suma, podemos reafirmar que el periodo analizado hubo un gran crecimiento del sistema financiero, con la singularidad de que, en este crecimiento, a diferencia del periodo anterior, tuvo un papel importante el sector público a través de los bancos de fomento. En este crecimiento del sector público, el BIP tuvo un incremento relativo con los otros bancos de desarrollo muy importante, lográndose colocar como el más importante del periodo. Esto generó que el BIP logre tener la misma asignación crediticia al sector industrial que la banca comercial al final del periodo. Sin embargo, el comportamiento del BIP, terminó siendo igual al sector privado. La expansión de la banca comercial proveía de capital a los sectores que dominaban el mercado como el alimenticio o el textil, mientras destinaba capital de manera más cautelosa a sectores en crisis, pero con fuerte incentivo estatal, como el pesquero. El BIP, contrariamente a su objetivo de fomento y de invertir en sectores donde la banca comercial no lo hace por el nivel de riesgo respondiendo a una lógica de sectores prioritariamente establecidos; terminó proveyendo ampliamente de capital a los mismos sectores, como el alimenticio y textil, e invirtiendo fuertemente en la industria pesquera que no tenía capacidad de respuesta, lo que reafirma su papel de subsidio.

2.5 Conclusiones

El periodo analizado en este capítulo se ha denominado “de crecimiento” debido al gran volumen de capital y, por consecuencia, de las colocaciones que pudo el BIP canalizar al sector industrial. Pero como hemos dicho a lo largo de la presente tesis, el hecho de brindar créditos en sí mismo no genera necesariamente el impacto que debería generar un banco de fomento si no existe una estrategia clara de desarrollo encadenado y descentralizado.

El Segundo Gobierno de Manuel Prado y el primero de Fernando Belaúnde dictaron medidas de promoción industrial de una profundidad que no se había hecho hasta ese momento, por lo que el BIP también creció en sus operaciones y nivel de impacto. En primer lugar, su cobertura y funciones van ampliarse significativamente, aumentado su capital, prorrogando su vigencia hasta 1993 y teniendo la oportunidad de participar como inversionista en algunas fábricas consideradas estratégicas. En segundo lugar, el contacto con los organismos institucionales como el Grupo Banco Mundial o el Banco Interamericano de desarrollo, así como la relación con otros bancos de fomento de la región, fueron impulsados por los gobiernos de turno, sobre todo por el de Belaúnde, generando nuevas posibilidades de provisión de capital. Finalmente, una característica resaltante del periodo es la selección, por primera vez, de sectores prioritarios, que incluían diferenciación regional. A pesar de que la selección de estos sectores combinaba bienes de capital, intermedios y de consumos, había un acento en desarrollar el primero. Sin embargo, en la década de 1960 y en el gobierno de Belaúnde más específicamente, el BIP va tener como prioridad el rescate de la industria de harina de pescado, que entraba en un estancamiento desde 1962. Fue precisamente esta función lo que frenó al BIP, ya que distorsionó por completo su estrategia, aportando a un sector que por razones estructurales (depredación) no podía recuperarse como en años anteriores. La consecuencia fue el préstamo a un sector en crisis que sólo trajo grandes obligaciones al BIP con bancos norteamericanos y la imposibilidad de generar un fuerte proceso encadenamiento.

No puede negarse el esfuerzo por descentralizar las acciones del BIP, creando sucursales y agencias en las principales ciudades del país, o la idea de apoyar cada vez más al sector de bienes de capital. Sin embargo, el apoyo a la harina de pescado y a sectores con poco encadenamiento como el de alimentos y textiles, no permitió un impacto significativo de los créditos. En consecuencia, el BIP terminó tomando una actitud muy parecida a la

banca comercial, ya que a pesar de llegar a tener el mismo volumen de préstamos que la banca comercial, los préstamos se dirigían a los mismos sectores rentables que tenían facilidades de créditos. Por ello puede sentenciarse que, el BIP, más que una labor de fomento tuvo una función de subsidio de industrias que tenían facilidades de créditos, o de sectores que tenían una franca crisis como la harina de pescado.

De la misma manera que en el primer capítulo, el mayor aporte del BIP como banco de fomento fue a la pequeña industria, imposibilitada de crédito por la banca comercial ante la falta de garantías. En este periodo la ayuda no sólo constó de brindar créditos, sino de acompañamientos y promoción, con secciones especiales de créditos como los “supervisados” y la creación de un área específica para que estos artesanos pueda colocar sus productos. Por ello puede rescatarse que el BIP, sea para potenciar a un pequeño empresario o para brindar créditos de consolidación financiera que muchas fábricas por sí mismas no tenían, pudo colaborar en amortiguar la desocupación y los problemas derivados de ella. También pudo capitalizar empresas que ante la necesidad de capitales por alguna crisis definida, no podía acceder a la banca comercial por la falta de garantías. Sin embargo, ser un banco de fomento que desarrolle sectores que se consideren prioritarios por su impacto en la economía y el desarrollo nacional, creando ventajas comparativas para una mayor diversificación, estaba aún en deuda.

CAPITULO III

Crecimiento del Banco Industrial del Perú durante el régimen militar, 1969-1979

El régimen militar que llega al gobierno mediante un golpe de estado en 1968, ha sido considerado por la mayor parte de la historiografía peruana como una ruptura completa con el orden anterior. Esta consideración implicaba que el régimen había desarrollado una política económica y social radicalmente diferente a los gobiernos que lo precedieron, reivindicando el concepto de gobierno revolucionario que el propio General Juan Velasco Alvarado promocionaba durante su gobierno (1968-1975). Sin embargo, a la luz del análisis del BIP se puede identificar que los cambios terminaron siendo más de forma que de fondo. A pesar de que la estrategia de industrialización era uno de los pilares de la propuesta económica del gobierno militar, y que el BIP va ser un elemento significativo dentro de esta propuesta, se decidió seguir apoyando en la cruzada por el rescate de la pesca industrial. El BIP continuó asignando mucho de su capital al sector pesquero, reduciendo la posibilidad de tener una estrategia de desarrollo encadenado. En consecuencia, los sectores prioritarios, la descentralización crediticia y la canalización del uso de los créditos siguieron dependientes del desarrollo pesquero, el cual, al entrar en crisis en 1973, produjo una alteración en las estrategias del BIP que estuvo lejos de dirigirse a sectores con capacidad de eslabonamiento. Por ello, puede afirmarse que este periodo de crecimiento del BIP durante el régimen militar fue nuevamente una oportunidad perdida, donde su rol de fomento estuvo ligado a apoyar una industria en franca crisis como la pesquera y a la pequeña industrial, pero siguió sin apostar por sectores en que se buscara generar nuevas ventajas comparativas con gran potencialidad de crecimiento intersectorial, por lo que su comportamiento fue muy parecido a la banca comercial.

Tradicionalmente se ha enmarcado temporalmente el régimen militar, en sus dos fases, entre 1968 y 1980. Sin embargo, se decidió enmarcar el desarrollo del BIP durante este régimen entre 1969 y 1979 en base a las medidas implementadas relativas a la institución que es el centro de nuestro análisis. Las primeras leyes que modifican el desempeño del BIP aparecen en 1969, durante la primera fase del régimen militar (1968-1975), mientras que en la segunda fase (1975-1980), los cambios son menores, siendo el último en 1979. A partir de 1980 la evidencia muestra la dirección del nuevo gobierno democrático que

Fernando Belaúnde asumió desde julio (1980-1985), por lo que se prefirió pasar este año para el análisis del siguiente capítulo.

3.1 La política económica y el Banco Industrial del Perú

En el esquema de la industrialización dirigida por el Estado planteada por Bértola y Ocampo (2013), la tercera etapa se identifica como una etapa con mayor diversidad de opciones, donde hay gobiernos que entran a un esquema mixto de industrialización, otros de liberalización comercial y otros de profundización hacia adentro. Para estos autores, Perú es un claro ejemplo de opción de profundización hacia adentro, generando un viraje significativo, apostando por el desarrollo de sectores de bienes intermedios y de capital, teniendo como ejemplos los países más desarrollados como Brasil. Además, la influencia internacional llegaría con las ideas muy difundidas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Para Carlos Parodi (2000) el nuevo viraje del gobierno militar tendrían relación directa con las ideas de la CEPAL, es decir, un crecimiento hacia adentro, industrialización por sustitución de importaciones y mayor presencia del Estado en la economía, contrario al modelo liberal primario-exportador, teniendo al nacionalismo con un elemento clave. Por ello, se buscaría reducir la dependencia externa y defender los recursos nacionales de la explotación del capital extranjero.

Argumentamos que la promoción de la industria en el régimen militar utilizó al BIP en su enfoque de democratizar el crédito y para la transferencia de capital para la promoción industrial en diversos niveles. Sin embargo, se continuó desplegando un gran esfuerzo por rescatar a la industria pesquera, lo que terminó llevando al mismo problema que el gobierno anterior de Fernando Belaúnde: la depredación del recurso. La caída de la industria pesquera no sólo va generar un fuerte capital perdido sino también la única posibilidad real a la que se había apostado para la exportación no tradicional. El inicio de la fuerte devaluación monetaria redujo las posibilidades reales del BIP, que a partir del gobierno de Morales Bermúdez (1975-1980) apostó por fomentar actividades que no eran propiamente industriales para potenciar las exportaciones, como el comercio al por menor y mayor.

En relación a la política industrial, la creación del Ministerio de Industria y Comercio en 1969 fue la primera medida del proyecto militar. El hecho de crear un Ministerio de Industria y de Comercio planteaba la idea de que modificar la relación comercial del Perú

en el extranjero, potenciando la exportación no tradicional. La creación del Certificado de Reintegro Tributario de Exportación (CERTEX) fue el primer incentivo para la exportación de manufactura, con la intención adicional de que contribuyan con la generación de divisas, aprovechando los acuerdos del Pacto Andino (Durand, 1995). Con respecto al BIP, este queda incluido dentro de las empresas públicas bajo dirección de este nuevo Ministerio. En julio de 1969 se decide reestructurar el Directorio del Banco, los cuales fueron nombrados por Resolución Suprema e incluía a funcionarios representantes del Ministerio (BIP, memoria de 1969). El BIP no fue el único Banco de fomento intervenido, ya que se consideró como parte de la Banca Estatal que debía seguir los lineamientos de la política económica general. Para una mejor coordinación de la política crediticia en su conjunto se crea el Consejo Superior de la Banca Estatal, integrada por el Ministro de Economía y Finanzas con los directores de los bancos de fomento (BIP, memoria de 1969). Finalmente, se decide incorporar definitivamente el BIP al Ministerio de Economía y Finanzas en 1970, al igual que a todos los bancos estatales de fomento, para mantener en forma continua la vinculación de los sectores productivos (BIP, memoria de 1970).

Sin embargo, la gran modificación del gobierno llegaría con la promulgación de la Ley General de Industrias en 1970. El objetivo central de esta ley era modernizar la industria, hacerla más nacional e integrada, sobre la base de la colaboración entre el Estado y el capital privado (Durand, 1995). La idea de hacerla más nacional se concretó al obligar a las empresas extranjeras a vender parte de las acciones hasta quedarse con el 49% del capital. En consecuencia, el capital extranjero redujo su participación en este sector del 32% en 1971 al 14.5% en 1975 (Durand, 1995). El BIP no fue exento de este proceso, ya que por decreto ley en 1971 se dispuso limitar los créditos que podrían conceder a empresas en cuyo capital participen inversionistas extranjeros en proporción igual o mayor al 20%, con algunas excepciones (BIP, memoria de 1971). A pesar de estas medidas, era evidente que la capacidad de inversión de las empresas extranjeras superaba a las de capitales nacionales, por lo que los grandes proyectos estatales necesitaban los recursos de la gran empresa foránea. Como indican Bértola y Ocampo (2013), aunque se buscó promover la industria de capitales nacionales, la inversión extranjera en este sector seguía siendo fuerte, al punto de ser la mayor en el mundo desarrollado. Las inversiones conjuntas entre multinacionales y estados latinoamericanos evidenció que eran

economías más abiertas al capital extranjero que el propio Japón y algunos tigres asiáticos como Corea y Taiwán.

En el caso concreto del Perú, hubieron acuerdos especiales y diseñados para abastecer el mercado andino, surgiendo fábricas de propiedad mixta como Motores Diesel Andino, Tractores Andinos, Maquinarias herramientas Andinas o Bayer Industrial (Durand, 1995). Este último caso, el de Bayer Industrial, fue destacado en el BIP ya que participó en el proyecto desde un inicio, asignando el 30% del capital nacional en la inversión. El proyecto significaba la instalación de una planta de fibras acrílicas que buscaba no sólo cubrir la demanda nacional sino, sobre todo, al área andina, conforme al acuerdo de Complementación Petroquímica suscrito por los países de la Sub-región, y luego al mercado ampliado de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) (BIP, memoria de 1969).

Además de ello, el enfoque de desarrollo industrial implicaba la inversión del estado en ciertas ramas consideradas estratégicas, lo que se logró parcialmente en algunas ramas como la industria siderúrgica, en donde se crearon nuevas o expropiaron otras ya existentes (Durand, 1995). La lógica de la expropiación del gobierno militar también tuvo al BIP como elemento para transferir capitales. Destaca la gestión del BIP que, con divisas proporcionadas del BCR, entregó 2.5 millones de dólares a la International Telephone and Telegraph Sud America, por cuenta del Supremo Gobierno, para la adquisición de las acciones de esas empresas en la Compañía Peruana de Teléfonos S.A., a fin de llevar a cabo la nacionalización de esta última (BIP, memoria de 1969).

Además de las relaciones con el capital privado y extranjero y la ampliación del Estado en actividades claves, los incentivos de la ley estaban dirigidos a: fortalecer la integración inter-industrial buscando que el capital privado genere encadenamiento, una política proteccionista con aranceles muy altos y hasta prohibitivos, un control de cambio dirigido a proteger al industrial y una fuerte democratización de crédito (que implicaba potenciar el BIP) y dirigir la banca comercial hacia sectores prioritarios (Durand, 1995).

Además de la incursión del BIP en buena parte de la estrategia industrial del régimen militar, hubo dos medidas adicionales concernientes a elevar sus recursos y tener mayor capacidad de fomentar la industria. La primera fue la posibilidad de generar recursos extraordinarios con bonos para inversores y ahorristas. Autorizado por Decreto Supremo, se emitió la primera serie de bonos al portador denominados “certificados de

participación”, hasta por un monto de 200 millones de soles, devengando un interés del 10% anual y pagado trimestralmente (BIP, memoria de 1969). La segunda medida clave fue la creación del Fondo de Financiación para la promoción de empresas industriales (FOFIPEI). El fondo fue creado por la ley de Reforma Agraria, que confía al Banco, en fideicomiso, su administración, aplicación y fiscalización. El objetivo central era financiar empresas industriales públicas determinadas por el Ministerio de Industria y Comercio, y cuyas acciones servirán para el pago de la deuda agraria; a tenedores de bonos de la deuda agraria que presenten aportaciones no menores del 50% en nuevas empresas industriales o inversiones en industrias ya existentes; y utilizar líneas de crédito que obtenga para la creación de nuevas empresas industriales públicas y privadas (BIP, memoria de 1971). Entre 1971 y 1975 FOFIPEI transfirió promocionó la conversión de bonistas agrarios en accionistas industriales como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 14

Bonos agrarios convertidos, inversiones generadas y nuevos puestos de trabajo del Fondo de Financiamiento para la Promoción de Empresas Industriales, 1971-1975. (soles constantes de 1979)

Años	Bonos convertidos	Inversiones generadas	Puestos de trabajo
1971-1972	3,413		
1973	1,500	5992	626
1974	1,238	4176	525
1975	1,387	6014	699

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú, memorias de 1971 a 1975.

A pesar de los pocos años de los que disponemos información hace difícil identificar una tendencia, sería difícil aseverar a la luz de los datos que el Fondo estaba en franco crecimiento. En 1976, el gobierno de Morales Bermúdez transfiere el fondo al Banco Agrario, por lo cual, en lo que refiere al BIP, no se pudo rastrear las acciones que siguió

continuando. Sin embargo es de destacar que la participación del BIP en la promoción de una nueva burguesía estuvo presente, pero sin ser un esfuerzo muy amplio comparado con el volumen de préstamos para otros fines.

Los resultados de las políticas industriales aplicadas por la primera fase del régimen militar (1968-1975) no fueron los esperados. Efectivamente, hubo un crecimiento de la industria manufacturera importante, con un promedio anual del 8.9%, por encima del 5.6% del PBI (Seminario, 2015). Sin embargo, como bien indica Francisco Durand (1995), el crecimiento no fue acompañado de una modificación en la estructura industrial, dado las ramas de bienes de consumo siguieron teniendo mayoría de la participación de la producción manufacturera. El capital privado se desarrolló sin seguir la lógica de los incentivos, por lo que el Estado invirtió en una serie de campos al mismo tiempo, agotando su capacidad de inversión. Es más, en términos comparados, para 1974 Perú pertenecía al grupo de países en donde la producción industrial que aportaban no más 20% al PBI, alejados del 30% que ostentaban países como Brasil o Argentina, y del mismo promedio de la región, que era de 27.2% (Bertola y Ocampo).

Para Francisco Durand (1995), un elemento clave para entender la poca respuesta de la industria a los incentivos fue la creación de la comunidad industrial. La comunidad industrial era un nuevo organismo formado por los trabajadores que representaban a estos ante los órganos de dirección de la empresa. Se trataba de una cogestión en la que esta comunidad adquiriría progresivamente la propiedad hasta un límite del 50% del capital. Como bien menciona este autor, para la mayoría de industriales la situación era contradictoria, ya que los grandes atractivos para la industria eran desincentivados por la comunidad industrial y otras leyes de estabilidad laboral.

Es evidente que las contradicciones con la política laboral fue uno de los factores que frenaron este desarrollo industrial, pero consideramos que un factor más profundo fue la propia estrategia de desarrollo del gobierno militar. Como argumentan Thorp y Bertram (2013), a pesar de que todas las reformas eran dirigidas a transformar la estructura de la economía y la sociedad peruana, con una posición nacionalista e independiente; en esencia, los cambios fueron limitados, ya que la única gran transformación fue la de la propiedad, pasando el Estado a desempeñar el papel que antes tenía el capital extranjero y otros capitalistas locales. Nunca se tuvo una idea clara de las prioridades ni de las consecuencias de las reformas, que muchas veces aparecían ante presiones coyunturales. Según los autores, el Plan Quinquenal 1971-1975 busco por encima de todo reducir la

subordinación mediante una alteración radical de las condiciones bajo las cuales invertía el capital extranjero y atacando las posiciones oligárquicas locales. En consecuencia, el modelo de desarrollo seguía siendo el de crecimiento basado en las exportaciones de recursos naturales, buscando que poco a poco tengan mayor valor agregado, pero que al fin y al cabo era el mismo modelo de los años 40s, y se consideraba que el condicionamiento a la empresa extranjera y la quiebra de la oligarquía local era suficiente para que las cosas funcionen.

En esa línea, el BIP responderá a esa lógica, en el sentido de crear una serie de nuevas operaciones y fondos para diversificar sus actividades, pero que en esencia terminó siendo lo mismo que en el periodo anterior: el rescate de la industria pesquera. La variación con el periodo anterior fue la promoción de esta actividad como el pilar de las exportaciones no tradicionales y, por ende, una fuerte entrada de divisas cada vez más necesarias por la expansión del Estado en la economía. Para tal fin se buscó promocionarla por tres frentes diferentes pero articulados. El primero fue potenciar al BIP mismo para este fin, potenciando la División de Comercio Exterior creada durante el aún vigente gobierno de Fernando Belaúnde en 1968. En el primer año de gobierno militar siguió sus actividades tradicionales de buscar asociaciones comerciales mediante misiones especiales, como la coordinada con la Cámara Italiana de Comercio, para analizar posibilidades de financiación de adquisición de maquinarias y comercialización de exportaciones peruanas (BIP, memoria de 1969). Esta División va entrar en una fuerte coordinación con el nuevo Fondo de Desarrollo Pesquero, creado para impulsar la actividad pesquera, en su modalidad de pesca para consumo humano, el sector pesquero artesanal y para la industria de harina y aceite de pescado (BIP, memoria de 1970). Finalmente, se creará el Fondo de Exportaciones no Tradicionales en 1972, reemplazando a la División de Exportaciones, y dirigida a fomentar la expansión y diversificación de las exportaciones no tradicionales (BIP, memoria de 1972).

Un segundo frente fue las gestiones con el Banco Interamericano de Desarrollo, que durante el régimen anterior ya había aportado capitales importantes al BIP para precisamente la industria pesquera, y que significó fuertes ingresos dirigidos a promocionar las exportaciones no tradicionales. Primero mediante préstamos concretos y luego, con la apertura de una línea especial con este banco por 290 millones de dólares para el financiamiento exclusivo de productos industriales no tradicionales (BIP, memorias de 1969 y 1970). El último frente fue el de ampliar el mercado para estas

exportaciones mediante los acuerdos bilaterales en la región. Representantes del BIP estuvieron presentes en la firma del Acuerdo de Cartagena, y luego aprovechando los contactos hechos en la reciente creada Asociación de Bancos de desarrollo (ALIDE), se inició una tradición de contacto constante (BIP, memoria de 1969). Estos acuerdos se fortalecieron al formar la Corporación Andina de Fomento (CAF), buscando fomentar la integración entre Perú, Ecuador, Bolivia, Chile, Colombia y Venezuela (BIP, memoria de 1970). Existieron también reuniones constantes entre ALIDE y los miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), coordinando las gestiones de la banca de desarrollo en sus diferentes aspectos (BIP, memorias de 1971 y 1972). Finalmente, ALIDE logró establecer reuniones consultivas con la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) (BIP, memoria de 1974). Todas estas relaciones tuvieron como objetivo ampliar el mercado bajo la dinámica de la cooperación andina.

Además de todos estos esfuerzos del BIP, el gobierno implementó otras medidas adicionales. Según Baltazar Caravedo (1979), además del Fondo de Desarrollo Pesquero administrado por el BIP, se elevaron los impuestos a la gran empresa exportadora, se estatiza la comercialización de la pesca (creándose Empresas Públicas de comercialización de Harina y Aceite de Pescado) para liquidar el monopolio de comercialización, y la Ley General de Pesquería, la que discriminaba a las empresas extranjeras de las nacionales y la Comunidad Pesquera. Todo ello dirigido a promocionar la pequeña empresa, en relación a la lógica de quebrar con la oligarquía local.

A pesar de todo el esfuerzo, los resultados no fueron los esperados. Ya desde finales del gobierno de Fernando Belaúnde la competencia de la soya inició una crisis en la industria de la anchoveta. Si se le suma el hecho de que la pequeña y mediana industria pesquera que se buscaba fomentar no soportaba la rigidez de las comunidades laborales mientras que los grandes empresarios sí, se terminaron desencadenando un mayor proceso de monopolización. El caso de la anchoveta es una muestra clara de la caída del sector por la monopolización y la acelerada depredación ante la competencia de la soya: mientras que en 1970 se desembarcaron 12 millones de toneladas, en 1973 fue de 1.7 millones, crisis que se replicó en todo el sector (Caravedo, 1979).

El proceso también se vivió en el BIP. Con el Fondo de Desarrollo Pesquero, la asignación crediticia del BIP al sector pesca logró el pico más alto en 1972, llegando a representar el 58% del total de créditos para ese año (BIP, memoria de 1972). Sin embargo, la caída

posterior fue significativa. Ya en ese mismo año, 1972, se evidenciaba la incapacidad de cumplir con sus obligaciones, por lo que el gobierno autorizaba ampliar préstamos de consolidación financiera para evitar su caída:

“Debido a que una parte de la industria de anchoveta se halla incapacitada para satisfacer sus obligaciones, gobierno dictó un Decreto ley para autorizar préstamos para una cuarta consolidación pesquera.” (BIP, memoria de 1972)

Una de las características importantes de los préstamos del BIP con la industria pesquera fue que, durante el periodo de fuerte asignación, es decir, de 1971 y 1974, entre el 60% y el 90% estuvo dirigida a la industria de la harina de pescado, sin embargo, el uso que les daban era justamente de consolidación, no para elevar su productividad. Entre 1972 y 1974, entre el 70% y el 80% del dinero recibido fue para solventar vacíos de liquidación que sufrían las empresas pesqueras, por lo que eran justamente créditos de rescate, de subsidio (BIP, memorias de 1971 a 1974).

Las repercusiones en el rubro de exportaciones no tradicionales fueron inmediatas. Para 1972 los créditos para las exportaciones no tradicionales representaban el 11% del total de créditos del BIP, pasando al 45% en 1973, pero luego tiene una caída profunda hasta el 13% en 1975. Este fenómeno es evidente cuando se observa que entre el 60% y el 90% de las exportaciones no tradicionales venían de la industria pesquera entre 1972 y 1975 (BIP, memorias de 1972 a 1975). En otras palabras, el crecimiento y el estancamiento de las exportaciones no tradicionales fueron el reflejo del impulso inicial y la crisis posterior del sector pesquero.

Ante esta fuerte caída, el gobierno militar implementó otro paquete de medidas que tuvieron el objetivo de rescatar el sector mediante la gran empresa, flexibilizando los impuestos a la gran empresa exportadora y, finalmente, la estatización que buscaba racionalizar la actividad ante la fuerte depredación. Sin embargo, como indica Baltazar Caravedo (1979), la estatización terminó siendo un gran negocio para muchas empresas del sector, ya que sus obligaciones excedían su capacidad de producción, por lo que la indemnización estatal fue un gran alivio para su situación. Además, el impacto de esta estatización influyó directamente al BIP, ya que dejó de operar con los créditos de consolidación pesquera. Al pasar al sector público la industria de harina y aceite de pescado, los créditos debieron ser provistos por COFIDE. A pesar de que el Fondo de

Desarrollo Pesquero continuo vigente en el BIP, no volvió a tener la relevancia de los primeros años de la década del 70.

La lógica de la estatización, como argumentan Thorp y Bertram (2013), fue el resultado de que la inversión del sector privado no fue la esperada ante las nuevas condiciones. La minería no aceptó dichas condiciones, y se crearon empresas estatales para explotar los yacimientos; la banca no respondió y terminó expropiada; la inversión en agricultura era mínima ante la incertidumbre de la reforma agraria; y finalmente la industria nunca tuvo la inversión esperada, siendo el crecimiento de los primeros años el resultado de la expansión hacia la capacidad ociosa pero no el de nuevas inversiones. En consecuencia, nunca se logró la economía mixta esperada y se transformó en un capitalismo de Estado, en donde el financiamiento estuvo limitado a los ahorros líquidos del sector privado y los ingresos de las compañías expropiadas, que normalmente arrojaban más pérdidas que ganancias.

Como bien dice Carlos Parodi (2000), el modelo militar en su primera fase requería que las tasas de crecimiento de los sectores que proveen divisas (primarios) sea por lo menos igual al de los sectores que requieren divisas (industria). Si pasa lo contrario, se produce una pérdida de reservas que puede compensarse a corto plazo con endeudamiento externo. Justamente este escenario fue el que se presentó para el General Velasco Alvarado: la industria, básicamente por su dirección hacia el mercado interno, y la fuerte inversión pública del gobierno aumentaron las importaciones, pero las exportaciones que proveían dólares disminuían constantemente. Por ello, la relación entre las políticas fiscales expansivas y la brecha externa fue una consecuencia directa del modelo implementado. Para evitar mayores desequilibrios se optó por aumentar significativamente la deuda externa, que prácticamente se duplicó en los últimos dos años (Thorp y Bertram, 2013). En consecuencia, siguiendo a Carlos Parodi (2000), uno de los objetivos centrales del gobierno Revolucionario, el de eliminar la dependencia externa, quedaba sin cumplir.

Los desequilibrios macroeconómicos tuvieron sus primeras evidencias en la fuerte inflación que inició a mediados de la década, los cuales afectaron directamente al BIP. Como vemos en el Cuadro 15, a pesar del crecimiento nominal del capital y de la asignación crediticia, en términos reales este se redujo constantemente desde los picos de 1973 y 1974. Cualquier esfuerzo por potenciar al BIP quedaba reducido a su capacidad de impacto crediticio. En 1977 se estabiliza la caída de la asignación crediticia, aunque el capital siguió deteriorándose y estabilizándose en 1978.

Cuadro 15

Capital y asignación crediticia del Banco Industrial del Perú entre 1969 y 1979: relación precios nominales y reales (precios reales de 1979)

Años	Capital pagado y reservas (nominal)	Capital pagado y reservas (real)	Montos asignados por el BIP (nominal)	Montos asignados por el BIP (real)
1969	1,040,095,853	11,504,192,560	936,207,000	10,355,108,688
1970	1,214,343,421	12,718,174,309	949,242,000	9,941,689,483
1971	1,329,627,257	12,933,966,081	1,449,442,000	14,099,465,520
1972	1,180,731,000	11,010,526,566	4,457,000,000	41,562,317,671
1973	1,792,503,715	14,693,684,549	5,903,000,000	48,388,641,636
1974	2,120,363,275	14,588,129,522	4,440,000,000	30,547,263,217
1975	2,263,858,746	12,559,916,032	4,889,700,000	27,128,115,450
1976	2,615,255,155	10,028,355,516	7,782,500,000	29,842,471,261
1977	3,501,257,709	10,136,981,513	7,571,200,000	21,920,441,399
1978	4,966,752,980	8,279,706,714	12,943,300,000	21,576,818,566
1979	8,365,777,919	8,365,777,919	18,813,400,000	18,813,400,000

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú, memorias de 1969 a 1979.

La segunda fase del gobierno militar, esta vez liderada por el General Francisco Morales Bermúdez (1975-1980) recibió una mochila muy pesada que intentó resolver de inmediato con algunas medidas. Se intentó cubrir el gasto con préstamos de la Banca Privada y fomentar las exportaciones mediante la ampliación de CERTEX (Certificado de Reintegro Tributario a las Exportaciones) para reducir la brecha externa. Además redujo los subsidios para reducir el déficit fiscal, aunque aumento los sueldos para no dejar a la población sin capacidad adquisitiva (Parodi, 2000). En términos de política industrial, se redujo gradualmente la protección a un promedio de 60% y se eliminó los aranceles prohibitivos; pero se mantuvo el fomento de las exportaciones no tradicionales, por la necesidad de divisas (Durand, 1995). En lo que respecta al BIP, son básicamente dos medidas las que influyen directamente y que de alguna manera desnaturalizaron la esencia industrial de la institución. Primero, se crea el Ministerio de Industria y Turismo, al cual fue adscrito el BIP con el objetivo de financiar también la constitución, ampliación y modernización de empresas de servicios turísticos, generando algunos incentivos

adicionales para esa sección. Segundo, y probablemente el más importante cambio que se generó fue en el Fondo de Exportaciones no Tradicionales. Se decidió otorgar líneas de créditos a bancos comerciales con la finalidad de multiplicar los puntos de atención a los usuarios, con la misma modalidad y beneficios que opera la institución. Sin embargo, se dio las facilidades para que el rubro industrial se flexibilice y comience a financiar también el comercio al por mayor y menor. (BIP, memoria de 1976) Esta lógica respondía a las necesidades urgentes de divisas, y encontrar un producto que, como la harina de pescado en su momento, pueda producir un incremento de exportaciones significativas. Recordemos que el sector pesquero pasó de generar casi el 25% de las divisas en el Perú en 1969 a un pico de 36% en 1971, para luego iniciar una caída libre que en 1975 representaba el 15%, llegando al 5% para 1980 (BCR, Cuadros históricos). Por ello, se apostó en el corto plazo por apoyar a ramas no propiamente industriales. En consecuencia, para 1976, los créditos asignados por el BIP para las exportaciones representaban el 35% del total, de los cuales, el 68% eran para las exportaciones del comercio al por mayor y menor (BIP, memoria de 1976).

En el corto plazo las medidas adoptadas por esta segunda fase no fueron las esperadas. Los fuertes gasto que aún se hacían en sueldos, en pagar la deuda externa y la inversión en armamento no permitía reducir el déficit vigente (Parodi, 2000), mientras que la industria, luego de un leve crecimiento en 1976, tuvo una fuerte caída entre 1977 y 1978 (Seminario, 2015). Sin embargo, a partir de 1978 inició un nuevo proceso que mejoró las expectativas empresariales: el retorno a la democracia con el Congreso Constituyente. A esto se le sumó la reducción de gasto militar, el desmontaje de mayores subsidios (lo que derivó en problemas sociales) y una fuerte liberalización mediante la reducción significativa de aranceles. Todo esto redujo fuertemente el déficit fiscal y la brecha externa. A este contexto se le sumaría en 1979 el mejoramiento de los términos de intercambio por el aumento de la demanda de algunos productos de exportación como el cobre y el petróleo (este último por la inauguración del oleoducto nor-peruano) (Parodi, 2000). La diferencia fundamental fue que el crecimiento de la economía peruana a finales de los 70s no tuvo el impulso industrial de los primeros años, ya que mientras el PBI creció en promedio 2.4% entre 1975 y 1980, la industria manufacturera lo hizo en apenas 0.3%.

Consideramos válido señalar que a pesar de todas limitaciones mencionadas, el régimen militar de los años 70s fue probablemente el régimen que apostó con mayor esfuerzo por

el desarrollo industrial en el Perú del siglo XX. Durante los años de gobierno, el régimen militar tuvo un promedio anual de crecimiento industrial del 5%, superior al 4% de PBI (Seminario, 2015), además de su aporte en la diversificación de las exportaciones, pasando las exportaciones no tradicionales de un 5% en 1969 a un 21% en 1980 del total exportado. Sumado a ello, el empleo fabril no artesanal paso de 191 mil trabajadores en 1970 pasó a 253 mil en 1975, aunque el empleo en el sector terciario e informal crecía más rápido (Durand, 1995).

En síntesis, el BIP en buena parte de su desarrollo fue el fiel reflejo de las políticas económicas y sus contradicciones aplicadas durante el régimen militar. A pesar de otorgarles nuevas funciones como la coordinación financiera para el financiamiento de proyectos públicos privados, la misma gestión de expropiaciones o la administración de los bonos agrarios transformados en capital industrial; la principal función del BIP fue la de seguir financiando el sector pesquero, al igual que el gobierno anterior de Fernando Belaúnde. Se diferenció básicamente por la orientación de las exportaciones no tradicionales, pero tropezó con los mismos problemas de depredación y monopolización de las empresas pesqueras. La falta de liquidación de estas últimas impulsó la necesidad de potenciar otros sectores ante la necesidad de divisas, iniciando un fuerte impulso al desarrollo del comercio al por menor y mayor. Es decir, el BIP se dedicó a financiar absurdamente un subsidio hacia una actividad en franca crisis, para luego volcar sus esfuerzos hacia el desarrollo de sectores no industriales. Esta descripción evidencia claramente la carencia de una estrategia clara de desarrollo industrial, la cual quedará al descubierto en los siguientes apartados.

3.2 La estrategia crediticia

Por las razones explicadas en el primer apartado, la necesidad de proveerse de recursos para su política expansiva impulsó las exportaciones no tradicionales basadas en el recurso que en el mayor corto plazo genere ingresos: la industria pesquera. Por ello, postulamos que la industria pesquera condicionó la estrategia industrial de la primera fase del régimen militar, elevando significativamente el porcentaje de sectores de alimentos y consumos, concentrando la descentralización crediticia en los puertos de país con más producción pesquera y canalizando los recursos hacia la consolidación financiera pero no a la mejora de su productividad. Al caer en crisis esta industria, las nuevas necesidades

de provisión de divisas impulsó a que en la segunda fase se potenciarán los préstamos a sectores fuera de la industria manufacturera, desvirtuando el objetivo central de la institución.

Siguiendo la línea de los capítulos anteriores, el primer indicador a evaluar sería el de la distribución sectorial, el cual es clave para entender lo determinante que fue el apoyo a la industria pesquera. Como vemos en el Cuadro 16, el rubro alimentos y bebidas, en el cuál se incluye el de harina de pescado, tiene un fuerte liderazgo hasta 1972, pero a partir de 1973 y el inicio de la crisis del sector, caída será profunda, pasando de un 64% de los montos asignados en 1972 a 27% en 1973. Ante el retroceso de la industria de harina y aceite de pescado, en 1973 se buscó potenciar otros rubros pesqueros. Por un lado, el rubro “otros” se eleva de 4% en 1972 a 22% en 1973, esto debido a que se financió con mayor profundidad la actividad extractiva. Por otro lado, el rubro vehículos y material de transporte se elevó de 9% a 32% entre 1972 y 1973, ya que se buscó impulsar la especialización en construcción de embarcaciones pesqueras. Como indica el BIP en su propia memoria:

“El alza realizada por la rama material de transporte se explica por los mayores requerimientos de financiamiento para la construcción de embarcaciones pesqueras... Esto ha permitido afianzar una especialidad peruana en los mercados navieros internacionales, estando en curso el financiamiento de 107 embarcaciones pesqueras para países del Continente y de Europa.” (BIP, memoria de 1973)

Sin embargo, este proceso no fue sostenido en el tiempo, ya que la crisis de la depredación pesquera erosionó cualquier impulso relacionado al sector. Para 1975 el rubro vehículos y material de transporte volvía a su estado inicial del 10%, alimentos caía hasta el 13%, y el rubro otros no sostuvo equilibradamente su desempeño. Sin embargo, a partir de 1976, el rubro otros va tener un fuerte impulso por la posibilidad, ya mencionada en el apartado anterior, de iniciar préstamos al comercio al por mayor y menor. Finalmente, los dos últimos años, caracterizado por una estabilidad macroeconómica basada en la exportación de nuevos productos primarios y donde la estrategia de política industrial era menos clara que en la primera fase, los porcentajes vuelven a los estados originales, alejados de las tendencias que marcaba la industria pesquera y el comercio al por mayor y menor.

Cuadro 16

Distribución por ramas de la asignación crediticia del Banco Industrial del Perú, 1969-1979.

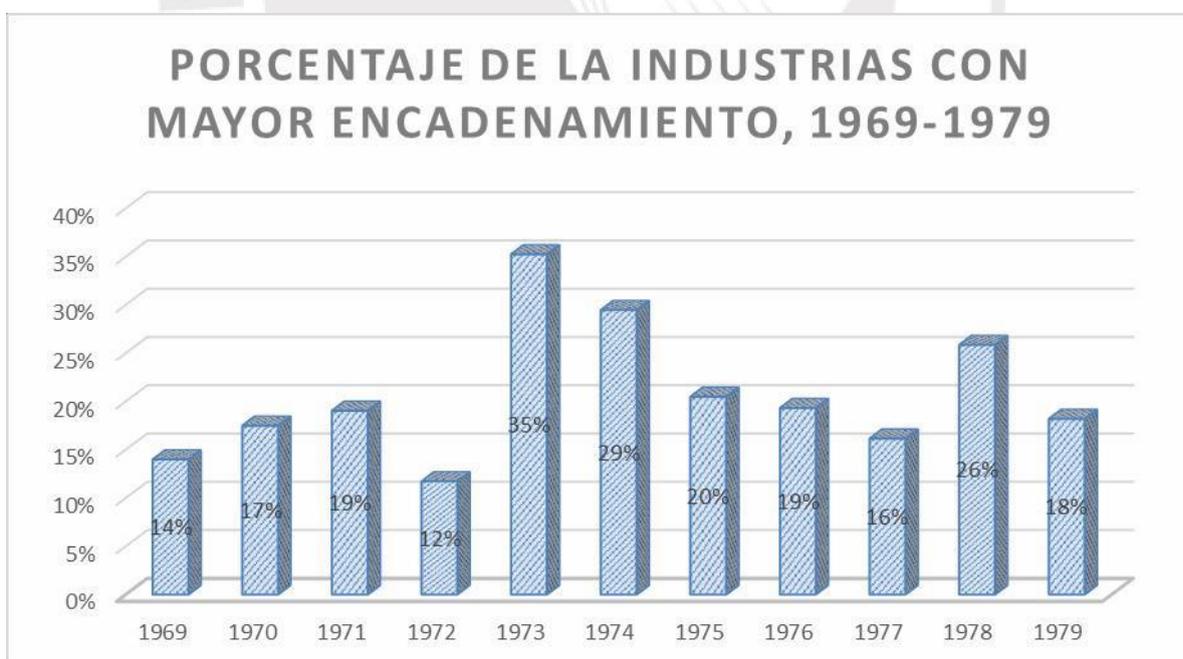
Año	Alimentos y bebidas	Textiles y confecciones	Cuero y calzado	Muebles y madera	Papel e imprenta	Productos y sustancias químicas	Minerales no metálicos	Productos metálicos	Equipo electrónico y electrónica	Maquinaria y equipo	Vehículos y material de transporte	Fuerza eléctrica	OTROS	TOTAL
1969	44.35%	13.63%	1.10%	5.21%	2.44%	8.20%	2.29%	3.71%	5.53%	4.19%	2.23%	2.04%	4.70%	100.00
1970	28.65%	8.29%	0.86%	6.07%	5.05%	8.87%	9.58%	8.03%	5.31%	4.54%	4.37%	3.26%	7.12%	100.00
1971	36.66%	13.96%	0.87%	3.69%	5.11%	8.20%	2.29%	3.71%	8.53%	6.19%	3.51%	0.80%	6.48%	100.00
1972	64.84%	11.71%	0.22%	1.22%	0.67%	1.16%	1.96%	2.79%	0.19%	1.81%	9.70%	0.02%	4.00%	100.00
1973	26.96%	8.47%	0.14%	1.20%	0.68%	1.66%	1.86%	1.61%	1.83%	0.53%	32.03%	0.85%	22.00%	100.00
1974	27.15%	13.30%	0.02%	3.92%	1.37%	5.99%	4.35%	2.64%	4.37%	1.24%	23.83%	0.02%	11.39%	100.00
1975	13.76%	18.17%	0.12%	1.82%	3.52%	17.42%	1.33%	6.34%	4.29%	3.37%	10.08%	2.74%	17.04%	100.00
1976	10.10%	16.56%	0.28%	3.70%	1.37%	7.63%	2.63%	4.95%	4.92%	3.89%	10.43%	0.07%	33.00%	100.00
1977	12.94%	14.80%	0.61%	3.95%	1.70%	6.91%	7.59%	4.25%	2.11%	4.32%	9.72%	0.00%	31.00%	100.00
1978	15.36%	17.98%	0.20%	4.20%	2.22%	5.70%	2.49%	5.96%	6.26%	2.91%	16.68%	0.00%	20.01%	100.00
1979	15.23%	33.23%	0.67%	3.84%	2.67%	5.40%	3.69%	4.14%	1.73%	2.74%	13.72%	0.00%	12.88%	100.00

Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú, memorias de 1969 a 1979.

Cabe resaltar que el crecimiento del rubro material transportes, antes del crecimiento inusual por los préstamos a las embarcaciones y en los últimos dos años, responde a un impulso inicial a la industria automotriz. En la primera fase del régimen militar se racionalizó la rama mediante la reducción de ensambladoras, que pasaron de 13 a 4. La idea era ampliar la producción a escala posibilitando que justifique la producción de piezas especiales para cada vehículo. De esta manera aparece un vasto complejo de pequeñas y medianas empresas de autopartes, organizadas en la Cámara de Fabricantes de Autopartes (Durand, 1995).

No puede negarse los alcances del régimen por lograr una industria de bienes de capital e intermedios con mayor incidencia en la estructura industrial. Para 1968, la industria metal mecánica representaba el 7.5% de la producción industrial, mientras que para 1979 esta era de 12%. El siguiente gráfico 12 muestra el porcentaje de las industrias con mayor encadenamiento que fueron apoyadas por el BIP en el periodo analizado, donde puede observarse como las distorsiones generadas por el apoyo a la industria pesquera y al comercio al por mayor y menor evitan visualizar una tendencia clara a sectores como equipos electrónicos, maquinarias y construcción de transporte.

Gráfico 12

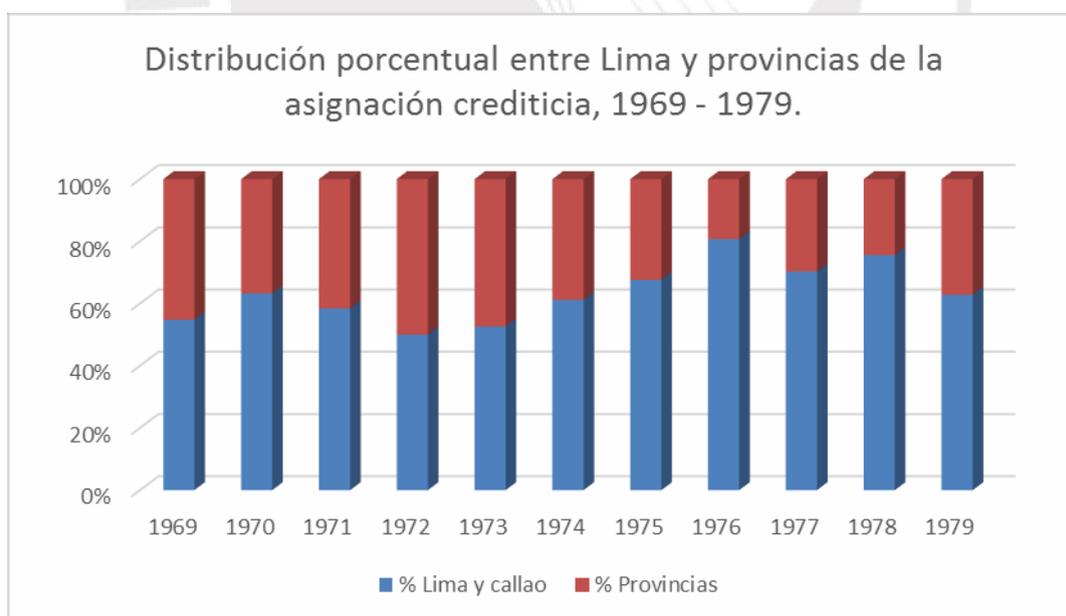


Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú, memorias de 1969 a 1979.

Sin embargo, el Perú aún estaba lejos de ser de los países con mayor apoyo a la industria moderna. A nivel regional, para 1974, Perú pertenecía al grupo de países, como Argentina y Colombia, que su producción industrial dependía alrededor del 40% de las ramas de alimentos y textiles, mientras que en el rubro moderno, dígase metalmecánica y equipo, se ubicaba alrededor del 15% junto con Chile y Colombia. Aún estábamos lejos de promedios como el de México y Brasil, que tenían el 30% de su producción industrial en manos de las ramas más modernas (Bértola y Ocampo, 2013).

Otro indicador importante para observar la incoherencia generada por la industria pesquera es la distribución de créditos por ubicación geográfica. El Gráfico 13 muestra como entre 1969 y 1973, la relación es muy pareja debido a la importante participación de los puertos en provincias de producción pesquera, pero a partir de 1974, Lima nuevamente eleva su porcentaje hasta posicionarse entre el 70% y el 80% en los últimos años del periodo. En los últimos dos años hay un nuevo impulso a la actividad pesquera por extracción, por lo que frena la tendencia centralista. El proceso queda más claro al observar la distribución por departamento en el caso del porcentaje de provincias, evidenciando el papel de los puertos pesqueros.

Gráfico 13



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú, memorias de 1969 a 1979.

Cuadro 17

Distribución de la asignación crediticia en departamentos fuera de Lima del Banco Industrial del Perú, 1969-1979.

Años	Amazonia	Ancash	Arequipa	Cuzco	Junin	Huánuco	Ica	La Libertad	Lambayeque	Piura	Otros	total
1969	3.61	31.49	9.48	1.10	4.55	2.66	9.10	3.79	3.22	4.55	26.44	100.00
1970	8.16	30.07	12.08	2.04	5.35	4.84	13.76	7.14	4.59	5.10	6.88	100.00
1971	8.51	24.57	11.55	1.94	5.29	5.32	18.34	7.53	3.72	6.07	7.15	100.00
1972	1.50	48.22	6.00	1.94	1.20	0.50	24.34	7.72	1.69	5.70	1.19	100.00
1973	1.17	50.50	10.45	0.30	1.41	0.37	15.92	2.55	0.92	10.73	5.69	100.00
1974	8.56	41.67	7.45	1.96	12.54	0.37	7.78	5.83	1.31	8.42	4.12	100.00
1975	12.80	4.46	19.06	22.55	1.63	0.53	9.02	16.02	2.18	6.84	4.90	100.00
1976	18.61	5.14	13.84	10.62	6.43	1.03	3.01	10.20	7.68	10.55	12.89	100.00
1977	7.05	7.12	10.70	5.27	5.60	2.73	6.45	25.06	4.74	12.64	12.62	100.00
1978	11.92	17.61	11.99	5.14	6.44	4.08	6.35	9.23	4.73	7.37	15.14	100.00
1979	5.72	15.45	8.55	3.82	9.61	3.13	3.24	9.72	3.53	22.02	15.21	100.00
Otros: Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Moquegua, Pasco, Puno, Tacna y Tumbes.												

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú, memorias de 1969 a 1979.

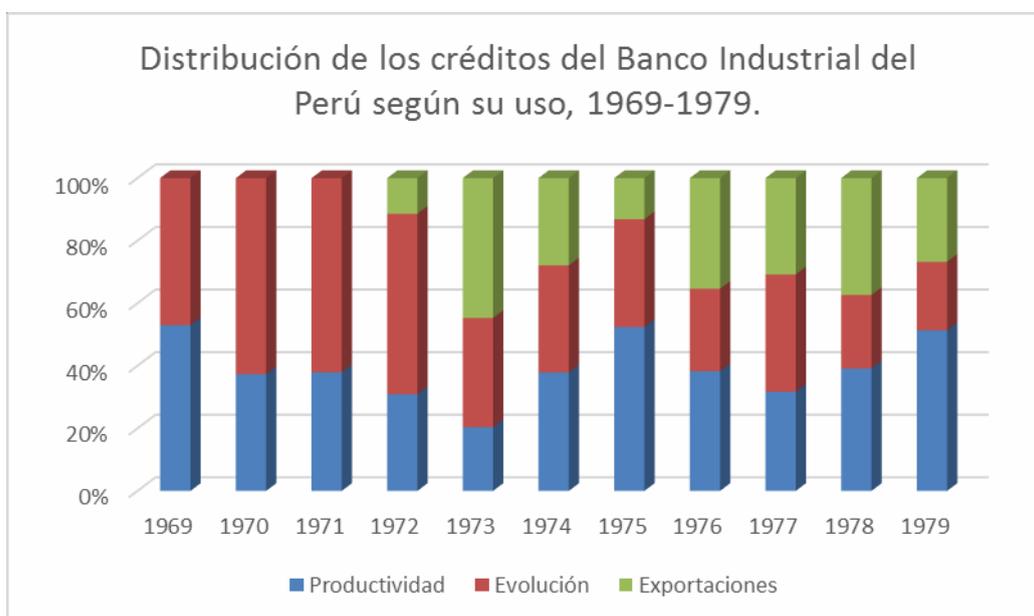
El caso que revela la importancia de la industria pesquera fue Ancash. Hasta 1974 lidera la asignación crediticia en provincias llegando a un pico del 50% en 1973, pero que en 1975 tiene una drástica caída ante la estatización de la pesca. Es más se crean nuevos locales del BIP en la ciudad de Huaraz y en el puerto de Chimbote para potenciar la actividad (BIP, memoria de 1973). Además del caso relevante de Chimbote, el alto porcentaje del rubro otros en 1969 y la elevación porcentual de Cuzco al caer Ancash a partir de 1975 responden a préstamos extraordinarios hechos por Banco Interamericano de Desarrollo para potenciar la industria rural, pero más como casos aislados que como algo sostenido en el tiempo. La presencia importante de departamentos como Arequipa, Ica y La libertad responden a la lógica de las exportaciones no tradicionales, al ser departamentos con puertos afluentes (además de la relevancia industrial ya conocida en Arequipa). Finalmente, el caso de la Amazonía y su crecimiento significativo al caer la importancia de Ancash responde al crecimiento de la demanda de créditos en Iquitos, sobretodo entorno a la industria de madera.

A pesar del fomento de la descentralización crediticia hecha por el régimen militar, la crisis del sistema frenó las posibilidades. Se constituyó el Sistema de bancos Regionales, que aglomeraba a las empresas bancarias comerciales con oficina principal fuera de Lima y Callao, y se las encausó a financiar el desarrollo económico en diferentes regiones. Se otorgaron facilidades como la de emitir certificados de depósitos, otorgar un régimen especial de encaje y el derecho a abrir nuevas oficinas. Sin embargo, la crisis de 1973 empujó a los bancos regionales a dirigirse a Lima para poder realmente consolidarse (Bardella, 1989). El resultado no fue el esperado evidentemente, ya que para 1975 Lima y Callao concentraba más de dos tercios del producto industrial y del empleo fabril. Los planes de generar complejos industriales descentralizados, superando el modelo de parques industriales del gobierno de Fernando Belaúnde que atraían cualquier tipo de industrias, no se hizo efectivo por las dificultades del estado por profundizar la integración industrial (Durand, 1995). Mientras que para el caso concreto del BIP, la salida de la industria pesquera redujo sus posibilidades de descentralización, como efectivamente lo indica la misma institución:

“La causa de la caída de los créditos en provincia fue el hecho de que se dejó de lado la consolidación pesquera, lo que redujo sensiblemente la asignación hecha por los departamentos del litoral.” (BIP, memoria de 1974).

Por último, otro indicador clave en la estrategia fue la canalización de los préstamos. Con respecto a los periodos anteriores analizados, la presentación de esta clasificación en las fuentes consultadas tomaba al rubro “exportaciones” fuera de otros apartados. Por ello, a diferencia de los gráficos de los capítulos anteriores, el rubro “capitales de evolución” incluye al de obligaciones con otros particulares, y el de exportaciones se evaluará aparte. El gráfico quedaría de la siguiente manera:

Gráfico 14



Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú, memorias de 1969 a 1979, y la Superintendencia de Banca y Seguros, memorias de 1969 a 1979.

En el gráfico se puede observar como la herencia del gobierno de Fernando Belaúnde colocaba alrededor del 50% de los préstamos en el rubro de productividad, es decir, invirtiendo en maquinarias o inmuebles que impliquen una ampliación de la capacidad industrial. Sin embargo, la orientación de la promoción de la industria pesquera bajo el esquema de “consolidación”, elevó el porcentaje de los créditos de evolución, reduciendo el uso en mayor productividad a menos del 20% en 1973. Si, como hemos visto, las exportaciones responden a la lógica de la industria pesquera, la expansión de este rubro con el de evolución iría de la mano. A partir de 1974, con la crisis pesquera, aumenta el porcentaje de productividad hasta nuevamente el 50% en 1975. Esto también causado por

el Decreto ley de abril de 1973, que fomentaba la concertación con empresas nacionales en moneda extranjera para la importación de capital, con cargo a líneas obtenidas del exterior autorizadas por el BCR. La intención fue buscar captar recursos del exterior para adquirir bienes de producción sin atentar contra el equilibrio de la balanza de pagos y en concordancia con el Acuerdo de Cartagena (BIP, memoria de 1973). Sin embargo, la promoción de la exportación del comercio al por menor y mayor nuevamente revirtió la tendencia de la productividad y elevando los otros rubros. En 1978 y 1979 nuevamente la productividad vuelve a tomar el último impulso del periodo, pero en un momento en que la asignación crediticia del BIP era mucho menor en términos reales que en los años previos.

Los vaivenes de este gráfico ponen en evidencia la poca coherencia de la política crediticia del BIP, y la responsabilidad de invertir en sectores que no lograr forjar la industria esperada. En suma, la apuesta por la industria pesquera primero y, por comercio al por menor y mayor después ante la necesidad de divisas, no permitió al BIP lograr asignar capitales a sectores con mayor encadenamiento, con una profundidad real en la descentralización y un uso real para elevar la productividad. En el caso de la asignación por ramas, claramente se observa el fenómeno en la primera fase del gobierno militar al analizar el rubro alimentos en un primer momento y luego la diversificación al material de transporte y a la extracción pesquera en el rubro otros. Este intento de rescate quedará descartado para la segunda fase del gobierno militar, pero que en vez de potenciar otros sectores claves, perfila al BIP como proveedor de recurso a actividades que no eran propiamente industriales (comercio al por menor y mayor). En el caso de la distribución por regiones, el liderazgo inicial de Ancash evidencia el potencial del puerto de Chimbote para la exportación de productos pesqueros, mientras que a partir de 1976 son los otros puertos costeros los que sostienen la demanda de créditos, en concordancia con la idea de fomentar el comercio. Por ello, la relación entre Lima y Callao y provincias en los primeros años no era tan dispareja, pero al caer la harina de pescado, y el alza significativa del porcentaje de la capital, demuestra que la descentralización era efímera y dependiente de una actividad en constante depredación. Finalmente, el indicador de la productividad nuevamente muestra el condicionamiento de estos dos fenómenos, al reducir la inversión en mayor productividad para darle mayores porcentajes a la consolidación pesquera, es decir, un subsidio para esta actividad que por sí misma era insostenible. Los vaivenes existentes en la gráfica de distribución por uso ponen en claro la poca definición de la

política crediticia, reflejando nuevamente la falta de una estrategia clara de desarrollo industrial nacional.

3.3 El apoyo a la pequeña industria

La información que presentan las memorias del BIP a partir de la década del 70 permite realizar un análisis más acucioso de los créditos y sus inversiones. Uno de ellos fue el apoyo a la pequeña industria. Si el Banco ya había dado un fuerte apoyo a la pequeña industria y la industria artesanal durante el periodo anterior con la nueva modalidad de “créditos supervisados”, durante el periodo militar se seguirá impulsando de varias modalidades. Se considera que a pesar de la falta de estrategia coherente de desarrollo en la asignación crediticia (por el apoyo a la industria pesquera y al comercio), el BIP siguió cumpliendo uno de sus pocos roles de fomento apoyando a la pequeña industria e industria artesanal. La necesidad de recursos por parte de esta rama era urgente al no poseer las garantías suficientes para acceder al crédito de la banca comercial.

El Banco industria puede catalogarse como un banco de apoyo al sector artesanal y pequeño. Del total de número de préstamos asignados por el BIP entre 1969 y 1973, el entre el 65% y el 80% correspondió a la pequeña industria y a la artesanal; aunque en términos de cantidad prestada, no superaba el 10%. La intención de democratizar el crédito estuvo muy ligada al apoyo de esta industria fuera de Lima. Entre 1969 y 1972, el número de préstamos dados a la pequeña industria y la industria artesanal en provincias paso de 60% a 89%, de manera muy parecida al porcentaje de crecimiento en la cantidad asignada (de 59% a 82%) en el mismo periodo. Es de destacar que, aunque probablemente se esperara que este tipo de empresas tuvieran fuertes problemas de liquidez y que los préstamos estarían dirigidos a solventar estas limitaciones, encontramos que entre 1971 y 1972, más del 40% estaba invertido en elevar su productividad (BIP, memorias de 1969 a 1973).

Hubo diversas formas de apoyar a este tipo de industrias. La industria artesanal tuvo un fuerte impulso al recibir créditos sin intereses, que para el año 1970 sumaban 27 millones. Existía una fuerte presencia de asistencia y ayuda técnica, asesorando a los artesanos en diseño, acabado y abastecimiento de materia prima. Además, se las promocionaba por medio de nuevas exposiciones, como la realizada en Cuzco y Lima en 1970, o la de Arequipa y Loreto en 1971 (BIP, memoria de 1970 y 1971). Sin embargo, para sumir con

mayor fuerza el impulso estatal de este tipo de industria, por Decreto ley se decidió estatizar “Artesanías Peruanas”, órgano encargado de promocionar esta industria y se creó la Empresa Peruana de Promoción Artesanal (EPPA) (BIP, memoria de 1972). Finalmente, el último gran impulso del régimen militar fue el apoyo a la industria de zonas rurales por medio de la cooperación internacional. Mediante Decreto Supremo se aprobó un Convenio de Préstamos entre los gobiernos de Estados Unidos y Perú a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional y el BIP, mediante el cual se otorgaba créditos y asistencia técnica equivalentes a 10 millones de dólares para los departamentos de Ayacucho, Cuzco, Junín y Puno. El fondo incluía condiciones especiales en los préstamos, como bajo interés, amplios periodos de amortización y mínimas garantías (BIP, memoria de 1975). Todas estas ventajas hicieron que la pequeña industria tuviera un realce al caer la industria de harina de pescado, ya que la industria artesanal fue una de las que se potenció con la flexibilización de las exportaciones no tradicionales hechas por la segunda fase del régimen militar. Esta paso de representar el 4.2% de las cantidades asignadas por el BIP en 1974 a 10.37 en 1979. Mientras que la actividad en provincias, a pesar de su leve retroceso ante la salida de la industria pesquera, mantuvo su relevancia en los siguientes años, colocándose entre el 70% y el 85% del total de préstamos a la pequeña industria. Además, de la información encontrada se evidencia un fortalecimiento del uso de los capitales en elevar su productividad, pasando de 42% en 1974 a 48% en 1976 (BIP, memorias de 1974 a 1979).

El apoyo fue importante para este tipo de industrias, aunque los resultados evidentemente se verían a largo plazo, y la posibilidad de generar un cambio en la estructura productiva industria era difícil por las cantidades. Un factor que pudo jugar en su contra, más que con la gran empresa, fue la Comunidad Industrial. La rigidez laboral de esta modalidad constituyó un serio obstáculo y un factor difícil de superar de la pequeña empresa (Durand, 1995). Mientras la gran empresa podía sostener, maniobrar y manejar la importancia de los trabajadores con mayor capital de respaldo, las empresas pequeñas eran demasiado frágiles para soportar cualquier presión laboral.

En conclusión, el aporte a la pequeña industria y la industria artesanal fue uno de los factores más relevantes en el rol de fomento de parte del BIP, asignando la mayoría del número de créditos a este tipo de industria mediante una fuerte descentralización. A pesar de que los capitales no eran tan significativos con respecto a los prestados a la mediana y gran empresa, el hecho que el mayor porcentaje lo invirtieran en capital productivo

evidencia su posibilidad de crecimiento. Es probable que el gran freno haya sido la propia comunidad industrial, pero es de resaltar que sus tendencias no fueran alteradas significativamente por la salida de la industria pesquera. Teniendo en cuenta que el empleo en el sector artesanal crecía a mayor velocidad que el sector industrial formal demuestra la capacidad por absorber más trabajadores gracias a su crecimiento más acelerado.

3.4 El Banco Industrial del Perú en el sistema financiero

Durante el régimen militar, el sistema financiero va ser acaparado por el Estado, creando una serie de instituciones que no generaron un mayor desarrollo del mercado de capitales, deprimiendo la posibilidad de lograr la verdadera democratización de crédito que se esperaba. En este contexto, el BIP dejará de ser el Banco de fomento más apoyado, dejando su lugar al Banco Agrario, dadas las necesidades de apoyar la reforma agraria. Planteamos que la participación del BIP en el sistema financiero fue limitada ya que las acciones tomadas por el Estado mermaron el desarrollo de mercados de capitales, se perdió el liderazgo de la banca de fomento ante el crecimiento del Banco Agrario y el hecho de que el BIP no aproveche las circunstancias en que la banca comercial orientó sus créditos a la industria más rentable para poder encauzar sus créditos de manera más estratégica.

Desde el inicio del régimen militar, el sistema bancario fue visto con la misma perspectiva con que se analizaba el conjunto de la economía: dominada por la oligarquía local y los capitales extranjeros. De esta manera, instituciones como el Banco Central o el Banco de la Nación eran controlados por la banca privada, dirigiendo de esa manera la política monetaria y crediticia del país. Por ello, la reestructuración que necesitaba la banca, para los generales que dirigían el proyecto, era que el Estado tome el control real de los organismos financieros y monetarios, fomentando nuevos sistemas de crédito para asegurar el acceso a las mayorías, reestructurar la banca de fomento e incentivar el mercado de capitales (Bardella, 1989).

Los primeros cambios iniciaron con la nacionalización de la banca comercial, prohibiendo la futura constitución de empresas bancarias si no fueran de propiedad de personas naturales o jurídicas peruanas, mientras las empresas ya establecidas deberían pasar a no menos del 75% de su capital a manos de peruanos. Ello también implicó limitar

el préstamo a empresas extranjeras y fomentar el destino de capitales a sectores especificados por el BCR. Luego vinieron los cambios en la política monetaria y cambiaria, en donde se adoptó el control de cambios y se especificó que el Banco de la Nación era el único que podía comprar y vender divisas. Finalmente, en junio de 1970, Banco de la Nación con un desembolso de 150 millones de soles sobre el Banco Popular iniciaba la estatización de la banca. Siguió las adjudicaciones de las acciones en manos extranjeras de los bancos Internacional y Continental. Estas adjudicaciones formarían el grupo denominado Banca Asociada (al Banco de la Nación), cuyos integrantes, manteniendo su condición de bancos comerciales, se beneficiaban de una manera coordinada (Bardella, 1989).

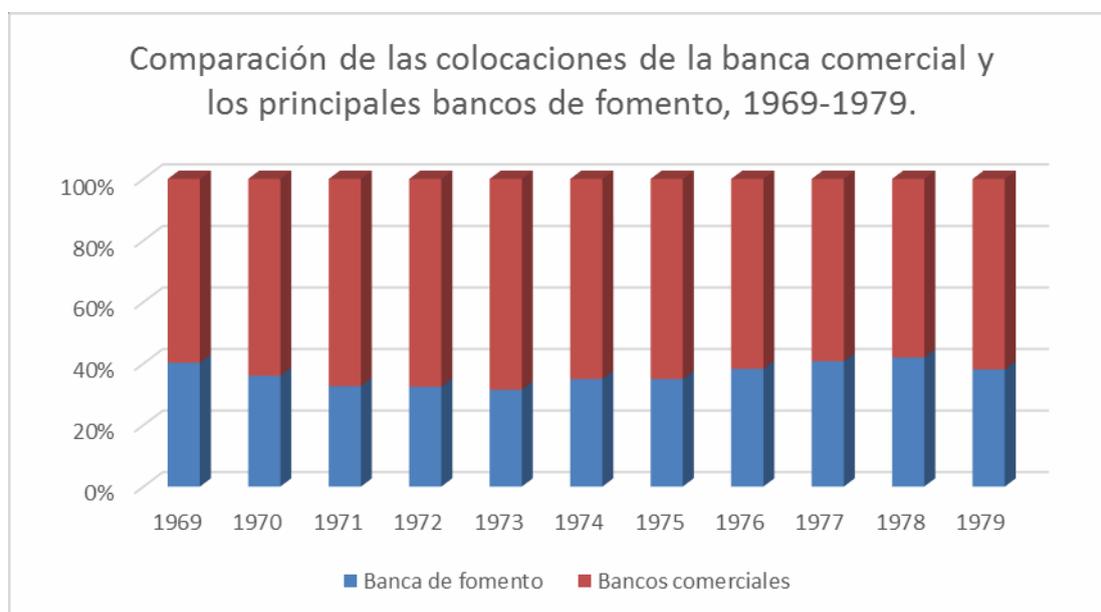
A los cambios ya señalados del sistema financiero, se añadirían nuevas instituciones que complejizarían aún más las acciones del Estado en el sistema. Se creó la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), con el objetivo de coordinar las acciones financieras y empresariales del Estado, además se crea el Fondo Nacional de Propiedad Social y las Cajas comunales de Crédito y los Bancos Multinacionales. Según GianFranco Bardella (1989), todas estas acciones conjuntas, es decir, la división del sistema financiero y la creación de nuevas instituciones, buscaban concentrar en sistema financiero en el Ministerio de Economía, de igual manera que pasó con la banca de fomento y el Banco Central. En suma, se buscaba conseguir que las decisiones de política económica y financiera estuvieran coordinadas entre sí, aunque lamentablemente en la práctica fue todo lo contrario.

A la luz de la evidencia encontrada, los datos son contundentes. Luego de una fuerte expansión constante de sus colocaciones entre 1969 y 1973 a un promedio 12.7% anual, la banca comercial iniciará un gran declive. A pesar de los esfuerzos por expandir el capital, la devaluación hizo su trabajo y la tasa de crecimiento anual promedio entre 1974 y 1979 fue de - 8% (SBS, memorias de 1969 a 1979). Para GianFranco Bardella (1989) este proceso es el resultado de las distorsiones generadas en el mercado de capitales. A la proliferación de modalidades de encaje establecidos por el Banco Central y las limitaciones para la captación de depósitos, se le sumaron el atenerse a las nuevas reglas de crédito a sectores prioritarios y de descentralización. Para el autor, las políticas de crédito prioritario no se modificaron adecuadamente al ritmo que si cambiaba la estructura económica del país, mientras que el crédito descentralizado obligaba a rechazar

solicitudes de crédito merecedoras de atención por el simple hecho de proceder de empresas establecidas en Lima.

Es evidente que estas distorsiones generaban desincentivos en el sistema bancario, más aún cuando existían instituciones de fomento que podían encargarse de dichas tareas. Sin embargo el apoyo a estas fue limitado. El Gráfico 15 muestra la relación porcentual entre las colocaciones de los bancos de fomento (agrario, minero e industrial) y la banca comercial.

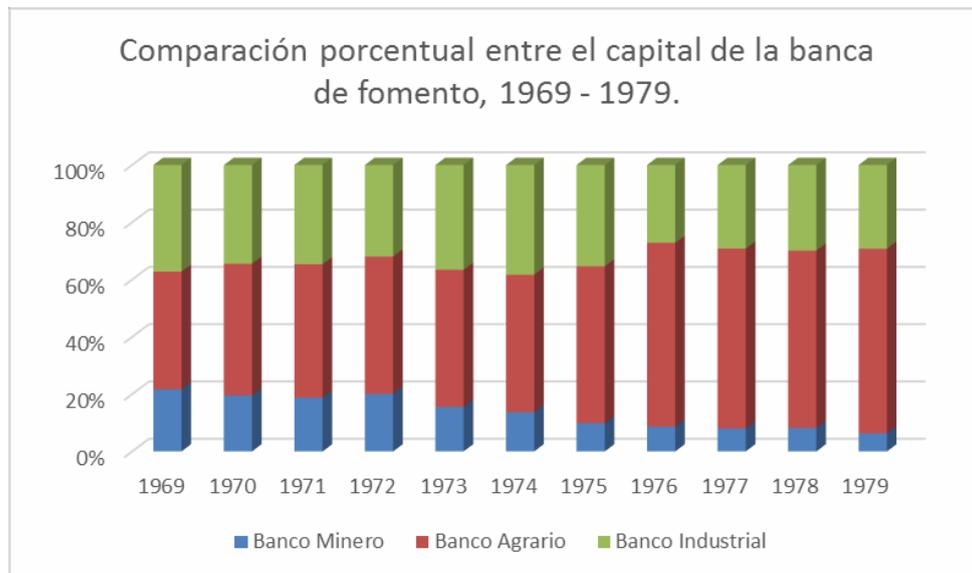
Gráfico 15



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Superintendencia de Banca y Seguros, memorias de 1969 a 1979.

Dentro de este contexto, la capacidad del BIP se fue mermando en la medida que el apoyo al Banco Agrario fue mucho mayor. Al analizar la provisión de capitales de los tres bancos de fomento, se observa como el Banco Agrario logra desplazar significativamente el liderazgo al Banco Industrial. En el periodo anterior, el liderazgo fue compartido, sobretodo en el gobierno de Fernando Belaúnde (1963-1968), sin embargo la diferencia entre estos Bancos se fue ensanchando, lo que también redujo aún más la importancia del Banco Minero como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 16



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Superintendencia de Banca y Seguros, memorias de 1969 a 1979.

En relación al apoyo a la industria, los incentivos de régimen militar terminaron llevando a la banca comercial a este sector, que tuvo un crecimiento relativo importante durante el periodo analizado. En el Cuadro 18 podemos observar la industria pasa de tener el 30% de las colocaciones en 1969 a cerca del 50% en 1979, desplazando a sectores importantes como comercio o construcción. Queda evidente que el sector agropecuario estaba deprimido por la Reforma Agraria, mientras que la minería seguía aletargada por las nuevas condiciones de inversión. Otro sector claramente sin apoyo crediticio era el pesquero, por sus evidentes problemas de solvencia ante la crisis de la depredación. Ante este panorama, hay una pregunta que cae por su propio peso, ¿Por qué el BIP no invirtió en sectores prioritarios con capacidad eslabonamiento si la industria más rentable estaba financiada por la banca comercial (dirigida por el Estado)? Peor aún, el BIP apostó por un sector como el pesquero que no valía la pena arriesgarse por la crisis de la depredación. Esto nos lleva a concluir que el BIP tuvo un comportamiento de subsidio, intentando sostener un sector como el pesquero en donde existía mucho capital privado invertido por los incentivos hechos por el gobierno, y apoyando de la misma manera a los sectores tradicionales de la industria manufacturera. El BIP terminó transfiriendo fondos públicos a empresas privadas bajo la lógica de intereses particulares y no de un desarrollo nacional.

Cuadro 18

Distribución porcentual por sectores de las colocaciones de la banca comercial en el Perú, 1969-1979.

Años	Agricultura	Ganadería	Minería	Pesca	Industria	Comercio	Construcción	Sector Público	Otros	Total
1969	6.76	1.33	0.52	4.17	30.91	29.61	9.09	0.91	16.70	100.00
1970	5.45	1.07	0.52	2.47	34.91	28.31	9.58	0.68	17.01	100.00
1971	4.24	1.30	1.09	1.21	36.92	28.45	9.68	0.75	16.35	100.00
1972	3.63	1.49	0.76	0.95	38.38	26.82	10.77	0.56	16.64	100.00
1973	2.95	1.42	0.59	0.70	38.56	25.84	12.16	0.65	17.12	100.00
1974	2.52	1.54	0.76	0.75	36.45	26.30	13.81	0.74	17.14	100.00
1975	1.88	1.43	1.12	0.41	38.25	25.86	12.16	0.61	18.28	100.00
1976	1.55	1.46	0.93	0.24	42.27	24.55	11.60	0.45	16.96	100.00
1977	1.36	1.45	1.32	0.23	42.89	24.17	10.59	1.35	16.64	100.00
1978	0.95	1.16	2.44	0.37	46.84	22.55	8.79	0.85	16.04	100.00
1979	0.87	0.87	1.78	0.54	47.40	19.33	6.08	0.39	22.73	100.00

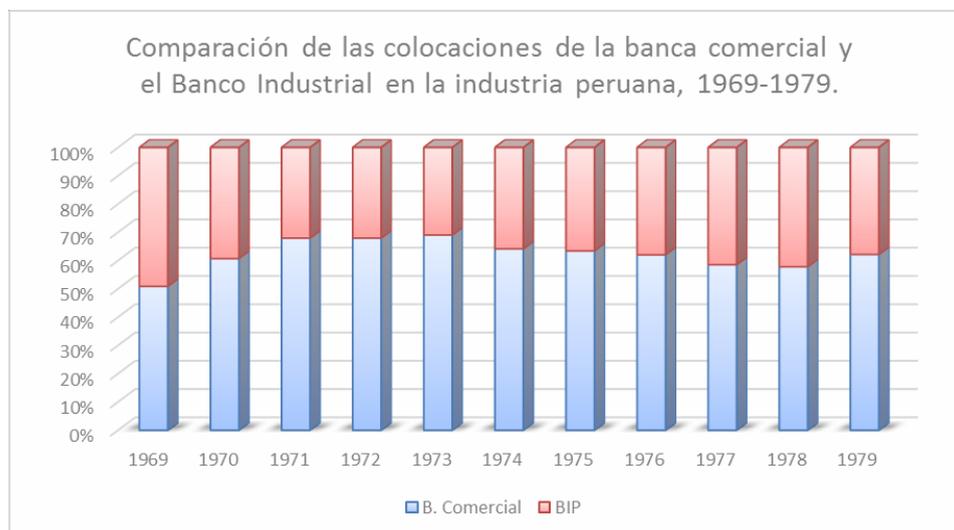
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Superintendencia de Banca y Seguros, memorias de 1969 a 1979.

Cabe señalar que, como indicamos párrafos arriba, el desempeño crediticio de la banca comercial tuvo un crecimiento fuerte hasta 1973 para luego caer hasta 1979, por lo que en términos reales hubo un retroceso en las colocaciones de todo el sistema de la banca privada. Esto quiere decir que el crecimiento relativo de la industria se dio a expensas de decrecimiento absoluto de los otros sectores. A pesar de ello, consideramos válida la posibilidad de que el BIP aprovechara las circunstancias para apoyar a aquellas ramas industriales que no eran apoyadas por la banca comercial, sobre todo teniendo en cuenta que el BIP proveía entre el 50% y el 35% de las colocaciones del sistema financiero en el sector industrial como advierte el gráfico 17.

Todo el comportamiento descrito hasta el momento, tanto de la banca privada, los bancos de fomento y el caso particular del BIP, muestra que, a pesar de todas los nuevos instrumentos y organismos estatales creados para coordinar mejor la banca, la estructura financiera siguió teniendo un comportamiento neutro, es decir, que promueve la canalización de recursos a las actividades dominantes desde la perspectiva de la rentabilidad y las posibilidades de expansión, pero sin alterar los patrones de crecimiento. Aún estaban lejos de tener una estructura desarrollistas como esperaba el régimen militar,

es decir, un sistema que cumpla un papel activo en la asignación de recursos, dirigiendo fondos hacia fines considerados prioritarios según sus efectos en el desarrollo económico y social (López y Rougier, 2011).

Gráfico 17



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Superintendencia de Banca y Seguros, memorias de 1969 a 1979.

3.5 Conclusiones

A lo largo del capítulo se ha podido observar del periodo militar es que los esfuerzos por hacer los cambios estructurales que pretendía el proyecto terminaron colisionando con realidades que escapaban a sus conceptos iniciales. La interminable lista de instituciones públicas, con nuevas funciones a las ya existentes y los órganos de coordinación que aparecían de la noche a la mañana tuvieron un sustento básico: quebrar con la oligarquía local y la influencia del capital extranjero. Con ello sería suficiente para que la sociedad peruana en su conjunto alcance el desarrollo económico y social. Sin embargo los resultados no fueron los esperados. Las medidas para promocionar la inversión privada en diversos sectores tuvieron efectos muy limitados, con incentivos poco estructurados y con la lógica de continuar el modelo exportador con la variante de darle mayor valor agregado. Ante la caída de la inversión privada, la expansión estatal fue la solución para continuar el proyecto, pero fue insostenible en el tiempo.

El BIP fue el reflejo en buena parte de este proceso, ya fue dotado de una serie de responsabilidades y funciones en el fomento de la industria nacional, pero que tenía la gran limitación de seguir carente de una estrategia en su política crediticia. En términos prácticos, el BIP continuó la cruzada por rescatar a la industria pesquera que inició Fernando Belaúnde en el gobierno anterior, insistiendo en una rama que iniciaba una franca caída ante la depredación de la materia prima. Buena parte de esa insistencia tenía como causa la necesidad de impulsar las exportaciones no tradicionales por las necesidades de divisas, siendo el sector pesquero en sus diversas modalidades (industria de harina de pescado, extracción pesquera y construcción de embarcaciones) el sector identificado para dicha misión. El error costó caro, no solo por los grandes capitales perdidos para el BIP y el Estado, sino porque se perdió la oportunidad para apoyar a otros sectores que, a pesar de sus pocos efectos a corto plazo, a largo plazo pueden lograr una mejor articulación interindustrial, como la industria de bienes de capitales.

Al iniciar la segunda fase del régimen militar, el gobierno de Francisco Morales Bermúdez, ante la fuerte devaluación, el déficit fiscal y la brecha externa, buscar potenciar el ingreso de divisas. Para ello, se le permite al BIP las exportaciones de productos no industriales, desvirtuando la naturaleza del BIP y colocándolo como plataforma de exportaciones de diversa índole. Con todo esto, puede afirmarse que el crecimiento del BIP durante el régimen militar fue una oportunidad perdida, ya que las decisiones tomadas para la institución no estuvieron coherentemente relacionadas con un diseño de desarrollo industrial estratégico.

El apoyo a la industria pesquera en una primera parte y luego, el apoyo al comercio al por mayor y menor, limitó cualquier posibilidad de un desarrollo estratégico. En primer lugar, las ramas industriales apoyadas estuvieron dependientes del apoyo al sector pesquero, por lo que el liderazgo de la rama alimentos estaba muy por encima de otras ramas. A medida que la crisis pesquera se acentuaba, la promoción de la construcción de embarcaciones y la pesca extractiva volvieron a modificar la tendencia. Finalmente, en la segunda fase el rubro “otros”, en el cual se incluían las actividades no industriales, se eleva significativamente por el apoyo al comercio al por mayor y menor.

En segundo lugar, la distribución crediticia por ubicación geográfica estuvo ampliamente dependiente del sector pesquero también. El primer puerto pesquero, Chimbote, logró darle al departamento de Ancash un porcentaje que llegó al 50% en los primeros años, para luego tener una franca caída. La comparación entre Lima y Callao con provincias

también se afectó ante la caída de la industria pesquera, generando un quiebre en la distribución que disminuyó la participación de las provincias en forma dramática. En la segunda fase, los departamentos que van a destacar son aquellos relacionados con las exportaciones en general, respondiendo a la lógica de las exportaciones no necesariamente no tradicionales impulsadas por el nuevo gobierno, pero bastante lejos de responder a la lógica de formar polos de desarrollo industrial que ampliaran el sector fuera de la capital. Finalmente, en tercer lugar, el uso de los créditos también estuvo condicionada a los fenómenos descritos. A medida que se profundizaba el apoyo a la industria pesquera, el uso de los créditos se concentraba más en los gastos de evolución, en consonancia con los créditos de consolidación financiera a la industria pesquera. Cuando esta cayó en crisis, el uso de los créditos nuevamente se fueron concentrando en elevar la productividad, proceso que fue interrumpido nuevamente por el apoyo a la exportación del comercio en general. Los vaivenes en el uso de los créditos y en los otros indicadores mencionados líneas arriba no hacen más que evidenciar la poca claridad para elaborar una estrategia coherente de desarrollo industrial.

El único rol de fomento que pudo lograr el BIP fue el apoyo a la pequeña industria y a la industria artesanal. Sea con cooperación internacional, capitales propios o hasta la misma estatización de sus organizaciones, se buscó seguir potenciando este sector, con una prioridad importante por la cantidad de trabajadores que dependían de esta actividad. Resaltan las características de la asignación crediticia de este tipo de industria, con un fuerte acento en provincias y un uso importante de los créditos en elevar su productividad que evidenciaba el crecimiento constante. A pesar de no representar más del 10% de la cantidad prestada por el BIP, la mayoría del número de créditos estuvo dirigido a esta sección.

Finalmente, el proceso explicado en un inició quedó clarificado en el accionar del sistema financiero. Nacionalizado primero, y estatizado después, el sistema financiero tuvo un crecimiento inicial para luego desplomarse hacia finales del periodo, reduciendo sus colocaciones reales entre 1969 y 1979. Se le dieron funciones a la banca comercial que eran en buena parte los objetivos esenciales de la banca de fomento, por lo que los segundos terminaron siendo una réplica de las actividades del primero. El caso del BIP es relevante porque a pesar de que la banca comercial decidió apostar francamente al sector industrial y proveer de capital a los sectores más rentables, el BIP decidió aportar

créditos a sectores en caída libre como la industria pesquera y dejó de lado la posibilidad de apostar por sectores con mayor capacidad de eslabonamiento.

En resumen, el régimen militar, en relación a la tesis desarrollada, luego de más de diez años de gobierno tuvo como resultados: que la esencia de la estructura económica no cambio (seguiríamos primario-exportadores), la estructura del desarrollo industrial tampoco (el mayor porcentaje siguió perteneciendo a los bienes de consumo) y el Banco Industrial del Perú siguió sin tener una estrategia clara de desarrollo.



CAPÍTULO IV

Crisis del Banco Industrial del Perú, 1980-1990

La crisis generalizada de los años ochenta alteró el paradigma del desarrollo industrial que se había construido durante las décadas anteriores. Como indican Bértola y Ocampo (2013), el rápido proceso de industrialización en América Latina ya se había frenado a mediados de los setenta, pero la crisis de la deuda de los años ochenta consolidó la tendencia. En consecuencia, los esfuerzos de apertura al mercado, que habían sido parciales y localizados en algunas economías, se generalizaron en la región. De esta manera es más sencillo entender como algunos instrumentos que fomentaban el desarrollo industrial, como el BIP en el caso peruano, no recibieron una ayuda significativa para reflatarlos y, al contrario, entraron en procesos de liquidación o de fusión con otras instituciones en los nuevos contextos de apertura de mercado, debido a sus problemas de insolvencia financiera.

En el presente capítulo argumentamos que el BIP durante la década de 1980, va a intentar rescatar al sector industrial del contexto de la crisis de la deuda externa y la inflación generalizada. Para ello, va a desplegar fuertes capitales dirigidos a consolidar financieramente a la industria manufacturera y otras actividades del mercado interno con ayuda de la cooperación internacional y nuevas líneas de crédito del BCR. Sin embargo, la crisis estructural de la economía peruana y, por ende, de la producción interna, hizo insostenible el rescate mencionado. La recesión del sector industrial al final de la década redujo la posibilidad de cumplir con sus obligaciones crediticias, que sumado a la disminución real del capital del BIP y a las deudas contraídas con entidades nacionales y extranjeras, llevaron a la institución a presentar saldos negativos. Esta situación llevó a la administración del nuevo gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) a declararla insolvente y fusionarla con otros bancos de fomento. En ese contexto de crisis, era más difícil desarrollar una estrategia coherente en la política crediticia que en los periodos previos. Por ende, la descentralización crediticia tuvo un avance limitado, el mayor porcentaje de los créditos fueron dirigidos solventar problemas de liquidez y las ramas más apoyadas siguieron siendo las de menor eslabonamiento industrial; esto último a pesar de que la banca privada incrementó relativamente su apoyo al sector industrial. En consecuencia, el BIP seguirá cumpliendo el rol tradicional que cumplió en los periodos anteriores, es decir, el de subsidiar la industria tradicional (alimentos y textiles) y apoyar

a la pequeña industria, pero alejado de fomentar un franco proceso de diversificación dirigido a industrias con mayor potencial de encadenamiento.

4.1 La política económica y el Banco Industrial del Perú

La imposibilidad de las empresas de cumplir con sus obligaciones crediticias fue una de las razones fundamentales del desplome de las instituciones financieras que estaban ligadas directamente a los sectores productivos en los años ochenta. La fuerte recesión que vivió el aparato productivo en el país comenzó a erosionar la liquidez de estas instituciones financieras, lo que las hizo insolventes en los momentos de mayor depresión. En ese marco, planteamos que la misión del BIP por rescatar la producción industrial interna fue desgastando sus recursos al punto de comprometer su solvencia financiera. El rescate de la industria se observa a través de las diferentes medidas de promoción industrial implementadas en esta década, en donde los ritmos de crecimientos y caídas de la asignación crediticia tienen una relación directa con los ritmos de crecimientos y caídas del sector industrial. Además, el desgaste interno del BIP se observa en el fuerte crecimiento del financiamiento de cooperaciones internacionales y del BCR, lo que eleva sus compromisos significativamente, pero que al final del periodo, ante la hiperinflación y el derrumbe de la producción interna, harían imposible el cumplimiento de sus obligaciones.

Durante la década de 1980 el desempeño crediticio estuvo relacionado con los ritmos de crecimiento de la economía en general y, sobre todo, con el crecimiento de la manufacturas. En ocasiones, la caída del sector industrial generaba un impulso crediticio del BIP para rescatarla, mientras en otros momentos el crecimiento de la producción industrial significaba una contracción de desempeño crediticio del BIP, debido a la consolidación generada en el año previo, por lo que las necesidades de capital se relacionaban con los momentos de crisis. Para dar mayor claridad presentamos el siguiente cuadro, a través del cual desarrollaremos la relación mencionada.

Cuadro 19

Comparaciones de la variación porcentual del PBI, la producción industrial y de la asignación crediticia del BIP entre 1980 y 1990

Año	Variación % del PBI	Variación % de la Producción Industrial	Variación % de la asignación crediticia del BIP
1980	4.7	10.1	45.4
1981	4.6	2.5	-24.3
1982	0.1	-3.7	84.5
1983	-13.4	-15.8	-30.2
1984	4.6	1.2	60.6
1985	1.9	3.8	-34.5
1986	10	21.6	25.2
1987	8.5	17.7	7.1
1988	-8.2	-11.1	-81.2
1989	-12.2	-23.7	-27.1
1990	-5.1	-4.7	-86.6

Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos de Seminario (2015), *El desarrollo de la economía peruana en la era moderna*, y Banco Industrial del Perú, memorias de 1980 a 1990.

La década inicia con un crecimiento en las tres variables, siendo la del PBI la más modesta, el de la producción industrial más significativo y el de la asignación crediticia extraordinario. Sin embargo, para 1981, a pesar de que el PBI sostiene el mismo crecimiento, la producción industrial se desacelera y la asignación crediticia del BIP sufre una importante contracción. El crecimiento inicial tiene su origen a finales de la década de los setenta. Como consecuencia del programa de estabilización de 1978 y el crecimiento de la demanda de nuestras materias primas, el país para 1980 contaba con una importante disponibilidad de reservas, con capacidad instalada ociosa y con superávit en la balanza de pagos. El único problema macroeconómico por resolver era la inflación, cuestión que se volvió más compleja ante el déficit fiscal que implicaba el incremento en la inversión pública llevada a cabo por Fernando Belaúnde (Parodi, 2000). En ese marco, la orientación del gobierno de Belaúnde estuvo dirigida a la estabilidad y a la transformación de la economía en un sistema más liberal, donde el mercado se convertía en el principal asignador de recursos (Parodi, 2000). Estas medidas son conocidas como ortodoxas, alejándose del experimento militar de los setenta.

A partir de 1981, inicia un declive que va ser más acentuado en 1982. En 1981 los términos de intercambio se deterioraron 18% con respecto a 1980, ya que los precios de

las exportaciones cayeron sensiblemente, esto como consecuencia de los inicios de la crisis de la deuda (Parodi, 2000). Como argumenta Bértola y Ocampo (2013), durante la fase final de Industrialización Dirigida por el Estado, en la década de 1970, los países latinoamericanos experimentaron desequilibrios externos y necesidades de recursos para cubrir las nuevas responsabilidades estatales generadas, los cuales fueron satisfechos a corto plazo por el financiamiento externo. Sin embargo, a finales de esa década la Reserva Federal de Estados Unidos decide elevar las tasas de interés para frenar la inflación experimentada en dicho país. Esto elevó significativamente el servicio de la deuda externa latinoamericana, que sumado al deterioro de los precios de las materias primas, inició una fuerte crisis en la región. Por ello, siguiendo a los autores, el factor determinante fue el agudo ciclo de auge y contracción de la financiación externa privada, es decir, la propia dinámica macroeconómica fue el elemento decisivo del derrumbe, no las deformaciones estructurales del modelo de Industrialización Dirigida por el Estado (Bértola y Ocampo, 2013).

La crisis se hizo sentir en toda la economía peruana para 1982 cuando el PBI prácticamente no creció y el sector industrial paso de desacelerarse a contraerse. Por ello, el BIP descargó una suma importante de capitales para compensar la caída, teniendo el crecimiento más alto en la asignación crediticia de la década. No olvidemos que en el nuevo paradigma más ortodoxo, las industrias que debían fomentar eran las más eficientes y competitivas frente a las importadas, con capacidad de colocar sus productos en el mercado mundial. Por ello la nueva Ley de Industrias de 1982 redujo los aranceles¹³ y el apoyo promocional a las exportaciones no tradicionales (Durand, 1995). Al perder la industria estos incentivos, la hizo más vulnerable a los choques externos.

A pesar de lo mencionado, en términos comparativos, el Perú tuvo un impacto menor de la crisis de la deuda que el promedio regional. Esto debido a que el Perú sólo tenía el 47% de su deuda en manos de la banca privada internacional, muy por debajo del promedio de la región que era 73% (Parodi, 2000). De todas maneras, para enfrentar las dificultades, el gobierno peruano toma el camino de acordar con el FMI reprogramaciones de la deuda

¹³ Se redujo el arancel promedio de 39% a 34% entre julio y diciembre de 1980, mientras que el arancel máximo bajo de 160% a 60% en el mismo periodo. También se redujeron significativamente las restricciones para arancelarias. Véase en: Parodi (2000), *Perú 1960-2000, políticas económicas y sociales en entornos cambiantes*. Capítulo VI.

y programas de ajuste, los cuales cambiarán a medida que las dificultades por cumplir con las metas se hicieron evidentes (Parodi, 2000).

Sin embargo el golpe más duro se recibió en 1983. La estrepitosa caída del PBI de 13.4% se debió a la alarmante situación de las brechas externas y fiscales, así como el fenómeno del niño (Parodi, 2000). Mientras que la caída de 15.8% de la producción industrial respondió a la misma recesión del mercado interno, la apertura comercial y al poco dinamismo de las exportaciones no tradicionales (Durand, 1995). En ese sentido, el BIP, que había ampliado significativamente su cobertura en 1982 y, por ende, las obligaciones de sector industrial, sufrió el impacto de la recesión que no permitió cumplir con las deudas contraídas. Por ello, ante la reducción de sus ingresos y por el mismo contexto recesivo, el BIP redujo aún más su asignación crediticia en 30.2%.

Ante esta situación, el gobierno de Fernando Belaúnde implementa un programa de ajuste con la idea de contraer la demanda, por medio básicamente de reducir los subsidios. Por un lado, se logró reducir la brecha externa ya que las caídas de las importaciones fueron más pronunciadas que la de las exportaciones, reduciendo el déficit de la balanza de pagos. Pero por otro lado, el déficit fiscal se elevó debido a que la contracción de la demanda redujo los ingresos tributarios. De hecho, uno de los elementos claves para entender los problemas de inflación fue el constante crecimiento de déficit fiscal. Por ello, Carlos Parodi (2000) plantea que fue un modelo liberal combinado lo que se dio durante el gobierno de Belaúnde, ya que intentó poner en marcha un enfoque liberal con una significativa inversión pública que originó mayor déficit.

Los resultados fueron un nuevo crecimiento del PBI de 4.6% y, de manera más modesta, de la producción industrial, de 1.2%. El fuerte incremento en la asignación crediticia del BIP en el año 1984 no respondió la mejora de la producción industrial, sino, al contrario, este incremento de un 60% se dio para potenciar el desempeño industrial, impulsando nuevamente créditos dirigidos a la consolidación financiera de las empresas prestatarias. La evidencia de ello fue que para 1985 la industria tuvo un crecimiento de 3.8%, pero con una nueva contracción de la asignación crediticia del 34%, lo que significaba que la consolidación financiera en parte se había logrado, pero la capacidad de elevar la productividad solo estaba dirigida hacia la capacidad ociosa, no a superar el potencial previo a la crisis. Además, el crecimiento respondía también al nuevo contexto de impulso del mercado interno con la administración de Alan García (1985-1990).

Como menciona Ricardo Lago (1991), las condiciones dejadas por el gobierno de Fernando Belaúnde eran las idóneas para impulsar el programa populista de Alan García: auge efímero impulsado por el consumo, retrasos externos y un país con problemas sociales. Como habíamos observado, el problema latente desde inicios de los ochenta fue la inflación constante. Para resolverlo, el equipo económico del nuevo gobierno va implementar el enfoque del empuje de los costos: se incrementaría significativamente la demanda agregada, la que no aumentaría los precios debido a que sería absorbida por la capacidad ociosa de la industria y, al contrario, generaría mayor productividad y por ende la reducción de precios. Para ello se incrementó la demanda mediante la elevación de los salarios, los subsidios directos, la inversión pública y las transferencias financieras. Mientras que la capacidad ociosa de la oferta se promovería con proteccionismo industrial, financiamiento del agro y las empresas informales. Esto se complementó con un tipo de cambio múltiple para incentivar diferenciadamente las exportaciones y el establecimiento de controles de cambio para mejorar la asignación de recursos en el mercado (Lago, 1991).

A corto plazo, el PBI creció 10% y la producción industrial en 21.6%. Este resultado favorable se debió al incremento general de la producción, del empleo, del salario real y la reducción de la inflación (Lago, 1991). Parecía que el experimento heterodoxo nos iba alejando de la crisis generalizada. El crecimiento de la asignación crediticia del BIP del 25.2% respondió al paquete de incentivos implementados por el equipo económico, por lo que este crecimiento colaboraba con el impulso de la producción industrial. Sin embargo, a mediano plazo el enfoque comenzaba a evidenciar algunos problemas: hubo una fuerte reducción de los ingresos del sector público, un aumento significativo de déficit, una expansión en base más a las importaciones que a la producción industrial y una reducción de la capacidad de inversión (Lago, 1991). Esto se evidencia en la desaceleración de las tres variables: PBI creció 8.5%, el sector industrial en 17.7% y la asignación del BIP en 7.7%. La más acentuada la que corresponde al BIP debido a precisamente la desaceleración de la producción industrial, con la consecuente reducción de solicitudes de crédito a la institución.

Este auge efímero entre 1985 y 1987, además de los problemas estructurales del modelo ya mencionados, tendrá su punto de inflexión en la caída de la confianza del sector privado. El fomento a las exportaciones fracasó debido a que se crearon contradictoriamente una serie de incentivos a las importaciones, lo que incrementó la

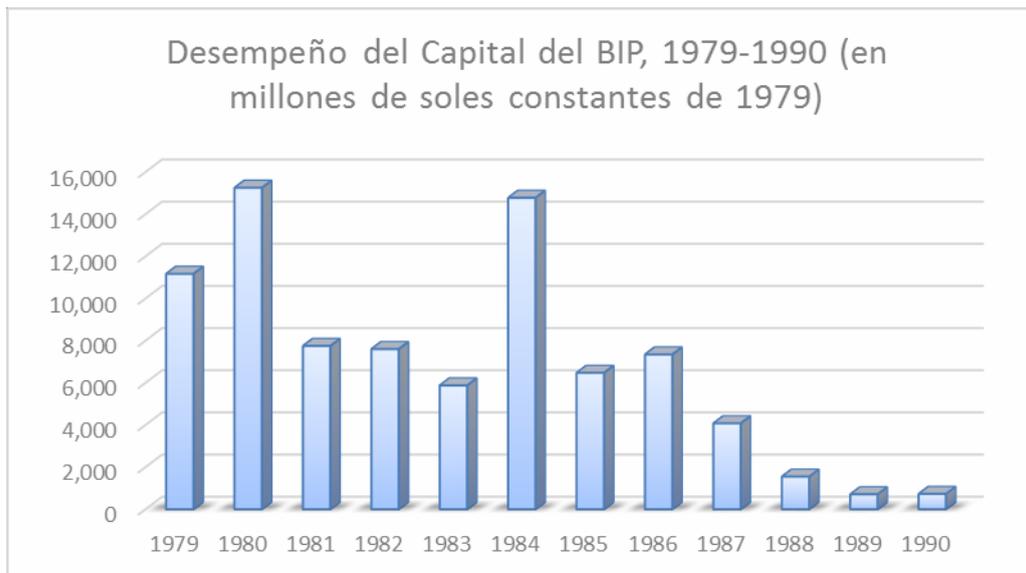
brecha externa. Ante ello, el gobierno presionó al sector privado para invertir en las exportaciones, creando un clima de tensión que, por el contrario, desincentivaba la inversión. Finalmente, la gota que derramó el vaso fue el intento de controlar el sistema financiero mediante la estatización de bancos y seguros. Si a estos fenómenos le sumamos el aislamiento internacional provocado por la suspensión de la deuda, la renegociación de hidrocarburos y la nacionalización de algunas empresas; las posibilidades de elevar la inversión y la producción que se esperaba eran muy limitadas (Lago, 1991).

La recesión iniciada en 1988 provocada por la presión inflacionaria se debió a la reducción significativa de las reservas, la reducción de los ingresos del sector público, el aumento de los salarios y el fuerte financiamiento a la producción interna (Lago, 1991). En consecuencia, el PBI cayó en 8.2% y la producción industrial en 11.1%, mientras que, como consecuencia de la caída del sector industrial y la imposibilidad de cumplir sus obligaciones crediticias, la asignación crediticia del BIP va tener una caída significativa de 81.2%. A pesar de los intentos de recuperación¹⁴, la depresión siguió siendo significativa hasta finalizar la década. En 1989, mientras que el PBI y la producción industrial tenían una recesión más profunda que en 1988 (12.2% y 23.7% respectivamente), la asignación crediticia tuvo una menor caída (27%). Esto se debe a un nuevo intento de sostener la caída de la producción industrial, pero que va tener consecuencias catastróficas para la institución. A pesar de la menor caída del PBI y de la producción industrial en 1990 (5.1% y 4.7%, respectivamente), la industria tuvo la caída más profunda de la década: 86.6%. Si bien el BIP experimentó fuertes caídas durante esta década (como se observa en Cuadro 19 al inicio del apartado), estas fueron acompañadas de crecimientos importantes, generando una fuerte inestabilidad que aún podía sostener. Pero a partir de 1988, fueron tres años de caída constante, donde no solo se limitaba la cobertura del BIP en apoyo a la industria, sino que comenzó a comprometer su liquidez al punto de llegar a saldos negativos.

Los constantes incumplimientos de las obligaciones por parte del sector industrial al BIP por los profundos periodos de recesión eran cubiertos por refinanciamientos constantes que comenzaron a disminuir hasta caer dramáticamente en los últimos tres años. El siguiente gráfico muestra la tendencia al deterioro de este capital.

¹⁴ El programa trienal, uso de subsidios selectivos, ajuste de precios del BCR, los paquetazos y el enfoque monetarista independiente del BCR entre finales de 1988 y principios de 1989. Véase en: Lago (1995), *The Illusion of Pursuing Redistribution through Macropolicy: Peru's Heterodox Experience, 1985-1990*.

Gráfico 17



Fuentes: Elaboración propia a partir del Banco Industrial del Perú, memorias de 1979 a 1990. Superintendencia de Banca y Seguros, memorias de 1979 a 1990.

Luego del impuso de finales de los setenta, a partir de 1981 se ve el deterioro producto del impacto de la crisis de la deuda en el mercado interno. El impulso extraordinario de 1984 responde la intención de Fernando Belaúnde por incentivar no solo la industria, sino en general la producción interna. Como indica el mismo BIP, la vocación del BIP no sólo fue industria sino también atendería al transporte, la pesca y el turismo (BIP, memoria de 1981). Sin embargo, el impulso fue básicamente para recuperarse a corto plazo, en consonancia con el auge efímero que experimentaba el país al culminar el mandato de Belaúnde. Entre 1985 y 1986 se ve evidencia el impulso que origino la política heterodoxa de la administración de Alan García, para iniciar la caída en 1987 y el posterior desplome en los últimos tres años.

Las posibilidades del BIP de rescatar al mercado interno en los momentos de depresión con su propio capital era difícil de sostener a mediano plazo, por lo que se incrementó significativamente el apoyo de la cooperación internacional y los préstamos del Banco Central. Estas dos modalidades ya habían sido implementadas desde el segundo gobierno de Manuel Prado (1956-1962), pero en la década de 1980 el incremento va ser mucho más elevado.

Este incremento importante en el financiamiento del BIP por canales externos inicia en 1982, coincidiendo con el golpe inicial de la crisis de la deuda. En torno a la cooperación

internacional hubo 3 gestiones financieras. En primer lugar se gestionaron dos préstamos para fomentar la pequeña industria. El primero por un convenio con COFIDE y con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento por 25 millones de dólares y, el segundo, con la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos por 10 millones de dólares. En segundo lugar, se gestionaron 20 millones de dólares con la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional para fomentar la industria forestal. En tercer lugar, un línea financiera por 30 millones de francos con el Credit Lyonnais de Francia para la importación de capitales. Mientras que por el lado del financiamiento interno, el BCR otorgó dos líneas de crédito dirigidas a consolidar el patrimonio del sector ante la situación de recesión que se vivía. La primera estaba dirigida exclusivamente a la industria textil por 8 mil millones de soles, y la segunda por 10 mil millones de soles para las demás industrias que experimenten la fuerte crisis (BIP, memoria de 1982).

En 1983, momento de mayor profundización de la crisis, se crea como propuesta del BIP, la línea de Reactivación Industrial, con recursos proveídos por el Banco Central y con el objetivo de refinanciar las obligaciones del corto plazo al mediano plazo, buscando mejorar la solidez financiera de las empresas. Se llamarían “Línea de Apoyo” y “Línea de Capitalización”, básicamente orientadas al capital de trabajo (BIP, memoria de 1983). La propuesta fue aceptada por el gobierno, aunque se prefirió no comprometer más al Banco Central y se gestionó otro apoyo con la Agencia Internacional para el Desarrollo para crear la nueva línea.

Con la nueva administración de Alan García, durante la segunda mitad de la década de los ochenta se va reducir el financiamiento externo a la institución, probablemente porque la inflación y los incumplimientos del sector industrial por la recesión imposibilitaban cancelar las obligaciones contraída en los años anteriores. En 1986, con recursos del Banco Central, se creó el Programa de Reordenamiento Financiero, con el fin de nuevamente refinanciar las obligaciones del sector empresarial deudor del Banco, dotando a las empresas beneficiarias recursos en casi el 50% de los casos (BIP, memoria de 1986). Además de ello, se crea un Fondo específico para reactivar la industria de reparación y equipamiento de embarcaciones, con el objetivo de mejorar la actividad pesquera en su conjunto. Finalmente, se crea en el mismo año un Fondo especial para apoyar al sector informal, con la intención de potenciar a los microempresarios (BIP, memoria de 1986).

Sin embargo, como ya hemos visto, este enfoque nunca despertó como se esperaba la capacidad ociosa industrial y, al contrario, aceleró la inflación de manera alarmante. Los fuertes capitales brindados para fomentar la industria nacional se diluían en términos reales por la inflación galopante. En 1987 se crean nuevas modalidades con la intención de generar mayores recursos propios: los certificados de Depósitos Reajustables, los Certificados Convertibles y la Libreta de Ahorro Comunal (BIP, memoria de 1987). Sin embargo, como vimos el Gráfico 17, no se logró impulsar el propio capital, y en los años finales los recursos eran más escasos. En el siguiente Cuadro se observa el desempeño de las obligaciones del BIP con el financiamiento externo a la institución:

Cuadro 20

Desempeño, estructura porcentual y relación con capital propio del total de deudas del BIP, 1980-1990 (en millones de soles constantes de 1979)

Año	Total de deudas	Variación	Estructura porcentual de las obligaciones del BIP				Capital propio como % de recursos
			Banco Central	Banca Comercial	Cooperación internacional	Otras instituciones	
1980	S/.43,751.92		53.29	0.01	36.98	9.72	25.8
1981	S/.46,278.82	5.8%	37.06	0.29	56.39	6.26	14.3
1982	S/.62,674.67	35.4%	44.73	4.85	47.15	3.27	10.8
1983	S/.69,793.54	11.4%	52.25	1.86	39.27	6.62	7.8
1984	S/.72,723.84	4.2%	52.29	0.25	40.41	7.05	16.9
1985	S/.38,341.45	-47.3%	60.39	0.55	28.48	10.58	14.4
1986	S/.22,807.14	-40.5%	58.46	0.45	31.5	9.59	24.3
1987	S/.24,005.64	5.3%	37.67	9.93	43.24	9.16	14.5
1988	S/.16,825.74	-29.9%	20.09	0.02	56.48	22.6	8.4
1989	S/.8,708.06	-48.2%	26.35	2.23	52.39	19.03	7.5
1990	S/.4,373.96	-49.8%	15.57	3.01	58.2	23.22	14.2

Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú, memorias de 1980 a 1990, y la Superintendencia de Banca y Seguros, memorias de 1980 a 1990.

Como se observa, las obligaciones se elevaron constantemente hasta 1984, para luego iniciar una fuerte caída, con la excepción del incremento de 1987 por la materialización de las nuevas líneas creadas en 1986. La devaluación constante redujo la capacidad real de las líneas de financiamiento para la segunda parte de la década, además de la reducción significativa de los aportes del Banco Central. Como observamos en el cuadro, entre 1980 y 1982 el mayoritario endeudamiento fue repartido aleatoriamente entre el Banco Central y la cooperación internacional, para luego pasar a una mayor presencia del BCR entre 1983 y 1986. A partir de 1987, la caída relativa del Banco Central es importante, lo que eleva la participación de la cooperación internacional y el de otras instituciones, como el Banco de la Nación o COFIDE.

Otro elemento importante es la participación del porcentaje del Capital propio en los recursos del BIP. Entre 1980 y 1981 pasa del 25% al 14%, no sobre pasando el 16% hasta el final del periodo, salvo el 24% de 1986 producto del impulso del financiamiento que promovió el gobierno de Alan García en sus primeros años. Por ello, a pesar de que las obligaciones del BIP con otras instituciones se reducían, el capital también, por lo que para 1990 sólo el 14% del capital era propio, el otro 86% debía ser devuelto a las instituciones prestatarias. El colapso de la industria a finales de la década implicó una fuerte morosidad al BIP, el cuál replicó esa morosidad con las entidades externas, al punto de comprometer su propia liquidez. Entre 1980 y 1990, el BIP tuvo una reducción real dramática de sus utilidades netas, pasando de 334 millones de soles a 0.03 millones¹⁵, respectivamente. Esto significó una caída promedio anual del 30.3%, siendo las profundas las de 1989 y 1990, llegando en ambos casos a casi el 100% (SBS, memorias de 1980 a 1990).

Por ello, para 1991, la situación del BIP era insostenible. A pesar de que en dicho año la producción industrial logró mejorar, la recesión de los últimos años de la década de los ochenta había desgastado mucho al BIP. Como indica la Superintendencia de Banca y Seguros:

“Las dificultades del sector manufacturero, hacia el cual orienta el banco su actividad promotora y de financiamiento, ha ocasionado un serio deterioro en la situación económica financiera y patrimonial del mismo, traduciéndose en un incremento de la morosidad de su cartera, la que aunada a una restricción en el agenciamiento de recursos del público y de instituciones financieras, han limitado sus posibilidades de apoyo a los agentes productivos.” (SBS, memoria de 1991)

Esta frágil situación llevo a la administración del nuevo gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) a intentar rescatar la institución en un primer momento. Por Decreto Legislativo 637 se llevó a cabo un programa de reestructuración y racionalización orientando a recuperar la eficiencia y reducir el atraso de su cartera. Sin embargo la situación no mejoraba, la cartera atrasada seguía presentando el 50% de préstamos y para setiembre de 1991, las utilidades netas se expresaban negativamente, siguiendo la tendencia a la caída de toda la década anterior (SBS, memoria de 1991). Finalmente, en noviembre del mismo año, por Decreto Legislativo 754 se ordenó la fusión de los bancos

¹⁵ En soles constantes de 1979.

estatales de fomento y crear el “Banco de Fomento Nacional”. Además, el mismo mes, mediante Resolución 691-191 la Superintendencia, a solicitud del Ministerio de Economía y Finanzas, intervino los bancos estatales de fomento y designó delegados en los bancos. Esto produjo la renuncia de los miembros del Directorio del BIP, por lo que la Superintendencia asumió transitoriamente su dirección y administración, para posteriormente iniciar su proceso de liquidación (SBS, memoria de 1991). Como se mencionó al iniciar el capítulo, la ola de liberalización del mercado indujo a relacionar cualquier instrumento o entidad pública con la ineficiencia y la crisis generalizada de los años ochenta. Por ello los intentos por frenar la ola de privatización o liquidación de la banca de fomento especializada como lo era el BIP fueron casi nulos.

En suma, tanto la asignación crediticia y los recursos del BIP tuvieron correlación con los vaivenes del desarrollo industrial, lo que lo terminó condenando ante sus problemas de liquidez. La asignación crediticia busco impulsar los momentos de recesión industrial, así como aprovechar los momentos de crecimiento, pero con incrementos y caídas más pronunciados que la producción industrial en general, lo que generaba una inestabilidad constante. Este intento de rescate comprometió al BIP, ya que la imposibilidad de las empresas por cumplir con sus obligaciones empujaba al BIP a crear planes de refinanciamiento constante, que en alto porcentaje dependía de la habilitación de líneas de crédito proveídas por el BCR o la cooperación internacional. Hacia finales de la década, la recesión generalizada hizo imposible el sostenimiento del BIP. La fuerte disminución de la asignación crediticia correspondió a una marcada caída de sus recursos, lo que llevó a que las utilidades netas, que habían estado cayendo constantemente desde inicios de la década, tengan las caídas más marcadas en los últimos años. Como consecuencia, una cartera atrasa de alrededor del 50% y los saldos ya en negativo para 1991, impulsó la decisión de fusionar la institución primero, para luego iniciar el proceso de liquidación.

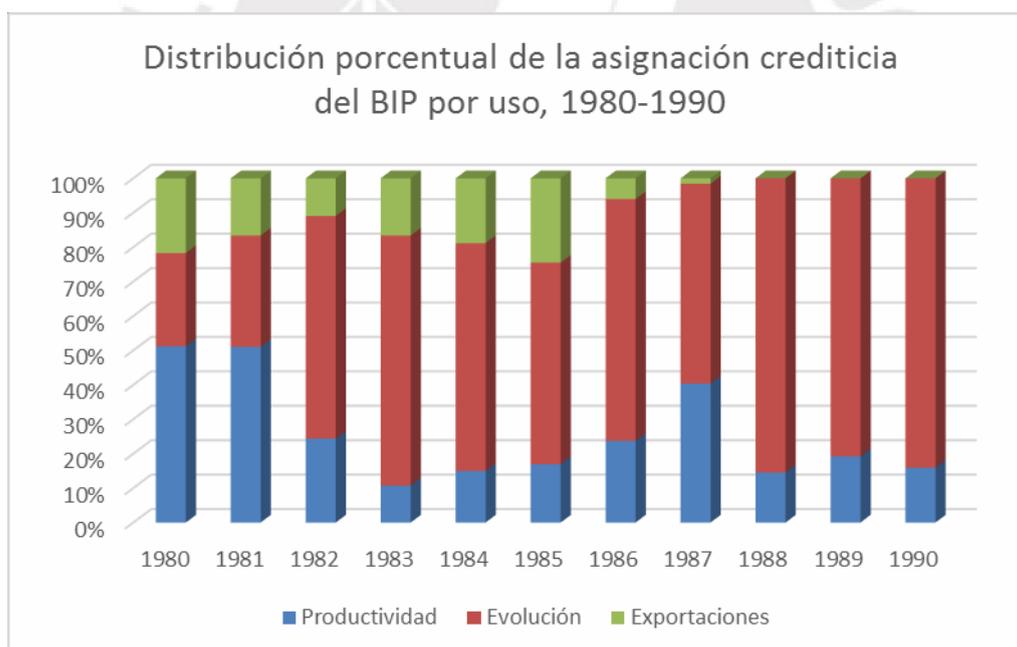
4.2 La estrategia crediticia

Durante este periodo de crisis, las necesidades de impulsar la industria para sacarla de la profunda recesión en el mayor corto plazo posible, hacían difícil establecer una estrategia coherente de desarrollo en la política crediticia. Si ya de por sí había sido limitada en los periodos anteriores, esperararlo en los ochenta sería mucho más difícil. Se argumenta que

durante la década de 1980 la crisis generalizada condicionará la política crediticia del BIP, limitando la posibilidad de impulsar una estrategia de desarrollo basada en financiar el aumento de la productividad, apoyando a ramas con mayor encadenamiento y profundizando la descentralización. Las dificultades del sector industrial llevaron al BIP a dirigir los créditos mayoritariamente hacia la consolidación financiera, alejados de elevar la productividad, mientras que las ramas más beneficiadas siguieron siendo las tradicionales, alimentos y textiles, por su capacidad de recuperación en el corto plazo. Finalmente, la descentralización tuvo mayores avances, pero sin alterar el orden jerárquico que imponía Lima.

Como vimos en el primer apartado, las diferentes líneas crédito creadas en la década con recursos de la cooperación internacional y del BCR, eran dirigidas a consolidar financieramente las empresas industriales en franca crisis, refinanciando constantemente sus obligaciones, no sólo con las entidades bancarias sino con sus mismos trabajadores.

Gráfico 18



Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú, memorias de 1980 a 1990

Queda claro en el Gráfico 18 como la crisis altera significativamente la tendencia heredada de finales de los setenta. A partir de 1982, se incrementa significativamente los créditos dirigidos a la evolución de las empresas, a pesar de haberse celebrado ese mismo año un protocolo financiero con la institución financiera Credit Lyonnais para la

importación de bienes de capital de origen francés (BIP, memoria de 1982). Los mayores incrementos relativos de los créditos dirigidos a la evolución fueron en los momentos de crisis más profunda, con la salvedad de que entre 1983 y 1985, los incrementos estuvieron dirigidos sobre todo a refinanciar sus obligaciones con la banca comercial, mientras que entre 1988 y 1990 estuvieron dirigidos a sostener los salarios de los trabajadores. El caso de la inversión en productividad (maquinaria, repuestos e inmuebles), tuvo un comportamiento inverso. Luego de tener una presencia importante a principios de la década, su participación se reduce significativamente en los momentos de mayor crisis. Entre 1986 y 1987 tuvo un importante incremento debido al auge efímero producto de la mejora al corto plazo del programa heterodoxo. Sin embargo, la caída a partir de 1988 es estrepitosa, colocándose en índices porcentuales que probablemente sean los más bajos de su desarrollo desde la fundación.

Siguiendo con el análisis de la estrategia, con respecto a la distribución por ramas, se evidencia un fortalecimiento en la tendencia de apoyar a los sectores tradicionales como alimentos y textiles, como muestra el Cuadro 21. Hubo algunos intentos por desarrollar industrias con mayor encadenamiento, como el de la construcción de material de transportes originado por el incremento de ensamblajes de autos en 1980¹⁶, o la creación de la primera Bolsa de sub-contratación en el Perú orientada al sector metalmecánico en 1982, con la intención de emplear al máximo la capacidad ociosa de la rama mediante a subcontratación de procesos industriales (BIP, memorias de 1980 y 1982). Sin embargo, la necesidad de reflotar el sector en el corto plazo impulsó el mayor apoyo a los sectores tradicionales de la industria, por su capacidad de responder lo más rápido posible. Por esta razón podemos ver como existían fondos dirigidos exclusivamente para reactivar sectores como el textil en 1982 o el pesquero en 1984 (BIP, memorias de 1982 y 1984). Un factor adicional a destacar es la importancia de las ramas no clasificadas en “otros”, que en realidad agrupan en mayor medida a las actividades que no eran propiamente industriales. Desde finales de la década del setenta, el BIP fomento las exportaciones de productos no necesariamente industriales, desvirtuando la esencia de la institución por las necesidades de divisas. Esta idea se consolidó en los ochenta, ya que se consideraba que la vocación del Banco era su apoyo al mercado interno, siendo el principal la industria, pero también al transporte, la pesca y el turismo (BIP, memoria de 1981).

¹⁶ Creció un 68% con respecto al año anterior, incentivado por el aumento de los ensamblajes de autos que paso de 10745 unidades en 1979 a 18699 en 1980. Véase en: BIP, memoria de 1980.

Cuadro 21

Distribución porcentual de la asignación crediticia del BIP por ramas industriales, 1980 – 1989¹⁷

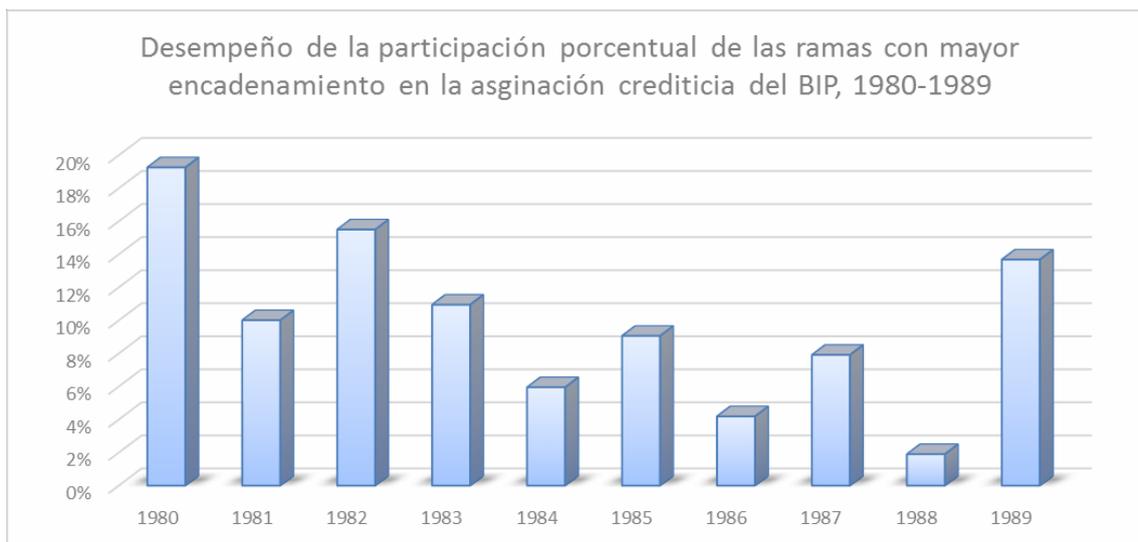
Años	Alimentos y bebidas	Textiles y confecciones	Cuero y calzado	Muebles y madera	Papel e imprenta	Productos y sustancias químicas	Minerales no metálicos	Productos metálicos	Equipo electrónico y electrónica	Maquinaria y equipo	Vehículos	Fuerza eléctrica	OTROS	TOTAL
1980	14.16%	15.53%	0.60%	5.65%	5.01%	9.16%	2.05%	5.94%	0.55%	1.94%	16.77%	0.00%	23.00%	100.00
1981	12.03%	23.16%	0.59%	4.11%	6.73%	10.36%	4.54%	5.54%	1.36%	1.96%	6.69%	0.00%	23.00%	100.00
1982	20.30%	18.64%	2.08%	2.84%	3.92%	12.34%	4.68%	7.48%	6.12%	3.11%	6.27%	0.00%	12.00%	100.00
1983	26.39%	18.05%	1.91%	3.02%	4.82%	7.91%	6.35%	5.52%	1.91%	2.22%	6.76%	0.06%	15.00%	100.00
1984	25.84%	23.39%	2.04%	1.63%	5.62%	6.74%	8.37%	6.84%	1.53%	1.94%	2.45%	0.03%	14.00%	100.00
1985	31.41%	20.00%	1.21%	2.30%	1.69%	6.52%	1.99%	7.55%	2.72%	2.72%	3.50%	0.12%	18.00%	100.00
1986	24.54%	19.68%	2.99%	3.97%	3.88%	7.73%	4.09%	6.58%	0.83%	1.48%	1.83%	0.05%	22.00%	100.00
1987	20.42%	21.53%	0.88%	2.33%	9.63%	3.68%	1.53%	7.89%	3.11%	2.06%	2.74%	0.00%	24.00%	100.00
1988	11.87%	21.05%	0.25%	1.41%	0.69%	31.35%	0.73%	13.87%	0.73%	0.85%	0.32%	0.00%	17.00%	100.00
1989	19.78%	27.05%	0.40%	2.02%	2.09%	7.64%	4.24%	9.20%	6.48%	2.34%	4.86%	0.00%	14.00%	100.00

Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú, memorias de 1980 a 1989.

¹⁷ No se encontró referencias a la distribución por ramas para 1990. En general, la información es limitada para los últimos ejercicios.

Por todo lo mencionado, el apoyo a las industrias con mayor capacidad de encadenamiento era muy limitada. Luego de haber heredado un porcentaje cercano al 20% de la década de 1970, el retroceso relativo fue la tendencia general hasta 1988, en el punto más bajo de la participación con el 2%, para tener un incremento en 1989, aunque más como producto de la caída de la rama química que como una intención deliberada del BIP de alterar la tendencia. El Gráfico 19 deja visualizarlo.

Gráfico 19



Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú, memorias de 1980 a 1989.

El comportamiento descrito del BIP tiene una relación directa con el desempeño de la producción industrial general. Según los datos de Bruno Seminario (2015), las ramas de alimentos y textiles aportaron alrededor del 50% de la producción industrial en la década de 1980, mientras que la producción metal-mecánica, la de mayor capacidad de encadenamiento, tuvo un retroceso relativo de 13.8% en 1980 a 8.4% en 1990. En consecuencia, el comportamiento del BIP siguió los ritmos del mercado, contradiciendo su rol de fomento.

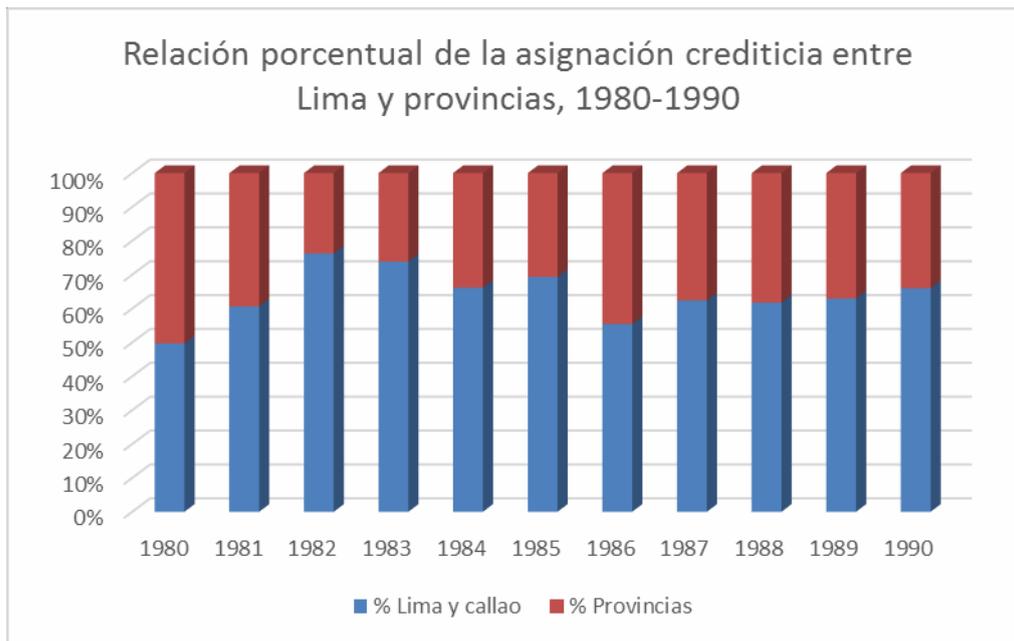
Continuando con el análisis de la estrategia, la variable final sería la descentralización. Uno de los puntos prioritarios donde coincidieron los dos gobiernos de turno en la década, tanto el de Fernando Belaúnde como el de Alan García, fue el impulso a la descentralización crediticia del BIP, aunque las forma de hacerlo variaron. Durante la primera mitad de la década se prosiguió con las modalidades de los periodos previos, es decir, el de inaugurar agencias y sucursales para acercar al BIP a las industrias del interior,

pero con un énfasis en la Amazonía. En 1980 se inauguran las sucursales de Tarapoto, San Martín, San Ramón, Jaén y, en 1984 en Puerto Maldonado. El objetivo era fortalecer el desarrollo industrial de la ceja de selva. Para ello, se gestionó el crédito por 20 millones de dólares con la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, dirigidas a modernizar y aumentar la capacidad de producción de la industria forestal (BIP, memorias de 1980, 1982 y 1984). Esta expansión se va complementar con la inauguración de las nuevas sucursales de Huancayo, Chiclayo, Juliaca e Ilo (BIP, memorias de 1981, 1983 y 1984).

Sumado a las nuevas sucursales, se estableció el programa “Llave en Mano”. Este programa implicaba una serie de actividades de orden técnico y financiero para promover la generación de nuevas empresas y empleo en el sector privado en base a oportunidades de inversión. De esta manera, el BIP ofrecía financiamiento, asistencia técnica y supervisión del proyecto industrial durante su realización. Sus primeros planes pilotes fueron justamente en la Amazonía, en Tarapoto. Sin embargo, contrariamente a la idea de descentralizar pero coherentemente con la idea de enfrentar la recesión industrial, se crean en Lima las agencias de comas, san juan de Miraflores y la sucursal de Higuiereta. Si la mayoría de la industria estaba establecida en la capital, los esfuerzos por rescatar tendieron al centralismo.

Este impulso a la descentralización neutralizada por la crisis en la primera década de los años ochenta, va ser modificada a partir de 1985 con la creación de los distritos financieros. Mediante Decreto Supremo de ese mismo año, se crea esta nueva modalidad con el objetivo de democratizar el crédito y canalizar los recursos para financiar actividades productivas y sociales consideradas prioritarias para el desarrollo integral del país (Bardella, 1989). Se trataba de la desmembración de cada integrante del sistema financiero que operaba a nivel nacional en tantos distritos financieros abarcase su organización. También implicó la creación de 8 sucursales de la SBS y otras más del BCR, así como los bancos de fomento en base a sus sucursales (Bardella, 1989). Representaba, a fin de cuentas, la primera intervención al sistema financiero, aunque sin generar los problemas que generó posteriormente el intento de estatización. En consecuencia, el BIP tuvo que dividir también sus actividades en los ocho distritos creados: Norte, nor-centro, oriente, centro, sur-oriente, sur, altiplano y Lima Metropolitana. Los resultados de la primera modalidad tradicional y la nueva establecida por la administración García para descentralizar el crédito se observa en el Gráfico 20.

Gráfico 20



Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú, memorias de 1980 a 1990, y la Superintendencia de Banca y Seguros, memorias de 1980 a 1990.

La paridad entre provincia y Lima que inicia la década es el resultado de la herencia de la orientación del gobierno a finales de la década los setenta. Como vimos en el capítulo anterior, al finales de los setenta las necesidades de divisas impulsaron las exportaciones de productos no necesariamente industriales, lo que potenció el porcentaje de las ciudades portuarias de la costa. Sin embargo, adentrándonos en los ochenta, a medida que la crisis se acentuaba, la centralización se agudizó, para luego reducirse un poco entre 1984 y 1985. El auge efímero de 1986 promovió la descentralización, para luego permanecer en una relación prácticamente permanente del 60%-40% a favor de Lima. Al parecer los distritos industriales dieron la posibilidad a que por lo menos, a diferencia de la asignación por uso o por rama industrial, la tendencia de la depresión de la producción industrial de los últimos tres años no altere significativamente distribución regional. A pesar de que para GianFranco Bardella (1989) la decisión de estatizar el sistema financiero ocasionó que la creación de los distritos financieros tuviera una aplicación parcial y limitada, nosotros consideramos que, con respecto al BIP, este sistema permitió establecer una relación expectante del 60%-40% entre Lima y provincias, a favor del primero, mucho más pareja que las tendencias experimentadas en los periodos previos. El hecho que esta relación no se altere significativamente en los últimos años de mayor recesión evidencia la intención de una mayor promoción de la descentralización.

Cuadro 22

Distribución de la asignación crediticia del BIP por regiones fuera de Lima y Callao, 1980-1987¹⁸.

Años	Amazonia	Ancash	Arequipa	Cuzco	Junin	Ica	La Libertad	Lambayeque	Piura	Tacna	tumbes	Otros	total
1980	7.61	20.32	8.52	3.54	8.48	3.43	11.20	4.10	9.40	6.49	1.30	15.61	100.00
1981	12.35	7.58	14.73	3.16	6.02	3.33	14.24	9.57	7.87	2.88	0.95	17.31	100.00
1982	16.41	6.01	10.35	3.24	1.70	2.78	9.30	5.99	19.82	2.37	2.02	19.99	100.00
1983	12.76	12.15	8.05	1.88	2.06	4.72	8.17	4.91	16.71	4.16	3.94	20.49	100.00
1984	6.48	27.29	14.64	0.86	1.99	7.20	9.15	3.62	9.87	2.42	2.24	14.24	100.00
1985	7.54	9.99	6.26	3.29	3.99	7.79	16.55	3.94	2.67	4.00	8.75	25.22	100.00
1986	8.32	10.15	6.56	1.76	5.99	6.62	11.52	3.88	20.80	3.96	5.64	14.80	100.00
1987	19.14	15.97	8.51	2.46	4.70	3.99	5.45	4.26	7.69	6.26	4.36	17.23	100.00
Otros: Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Moquegua, Pasco y Puno.													

Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Industrial del Perú, memorias de 1980 a 1987.

¹⁸ No se encontró referencias a la distribución regional entre 1988 y 1990. En general, la información es limitada para los últimos ejercicios.

A pesar de la falta de datos para los últimos tres años del periodo en análisis, sobre todo por ser los de profunda recesión, el Cuadro 22 muestra los departamentos más favorecidos de la asignación crediticia del BIP fuera de Lima y Callao. Resalta el desempeño de la Amazonía, precisamente por todo el impulso que se le brindó desde inicios de la década, además de la caída relativa de Arequipa, considerada la segunda ciudad industrial hasta los años sesenta, cuando el “boom” de harina de pescado llevó a colocar a las regiones más portuarias como las de mayor desarrollo industrial. A pesar de que en la década de los ochenta no queda expresa en la estrategia la prioridad de rescatar la industria pesquera, como si lo fue en los setenta, esta rama siguió influenciando en la distribución. Esto se deja notar al observar el porcentaje que absorben ciudades portuarias como Chimbote en Ancash, La libertad, Lambayeque y Piura. Estos departamentos tuvieron una participación promedio de 40%, teniendo picos que iban del 48% a 32%. Es más, el mismo BIP señalaba la importancia de esta actividad en la costa norte:

“En el norte, el mayor volumen se destinó esencialmente al sector pesquero. Los departamentos de La Libertad y Lambayeque fueron los más importantes.” (BIP, memoria de 1982).

En conclusión, el impulso por la descentralización tuvo una estrategia más efectiva en la segunda parte de la década de los ochenta que en la primera. La modalidad de incrementar agencias y sucursales no tuvieron la capacidad de enfrentar la tendencia hacia la centralización limeña de los créditos producto de la recesión, pero en la segunda mitad, con la implementación de los distritos financieros, se pudo sostener la relación 60-40 a favor de Lima, a pesar de la fuerte crisis a finales de la década. Además, el desarrollo fuera de Lima se caracterizó por la importancia de la Amazonía a causa de las facilidades brindadas desde principio de la década, y concentración en las ciudades portuarias por influencia del crecimiento de la industria pesquera. Además, como consecuencia de la crisis de la deuda y la inflación, los créditos se usaron básicamente para la consolidación financiera de las empresas industriales, refinanciando obligaciones previas o pagando el salario de sus trabajadores, lo que reducía significativamente la posibilidad de brindar créditos para elevar la productividad. Finalmente, las ramas industriales más apoyadas fueron las tradicionales, alimentos y textiles, por su capacidad de recuperación en el corto plazo. Esto generó la tendencia a reducir la importancia de las ramas con mayor encadenamiento, respondiendo a la lógica del mercado en la producción industrial. Todo lo mencionado nos lleva a plantear que la crisis condicionó el actuar del BIP, alejándolo,

más de lo que ya estaba, de desarrollar una estrategia coherente que impulse la industria con un crecimiento a largo plazo más sostenido, por lo que estaría más cerca al comportamiento de la banca comercial que de la verdadera banca de fomento.

4.3 El apoyo a la pequeña industria

A lo largo de los años de funcionamiento del BIP, el apoyo a la pequeña industria ha sido muy significativa. Un porcentaje importante del número de préstamos estuvo dirigida a este sector, asumiendo su papel de fomento brindando créditos a microempresarios que no tenían acceso a la banca privada por los escasos de garantías. En ese contexto argumentamos que el apoyo a la pequeña industria en la década de 1980 fue más intensa que en los períodos anteriores, debido al importante incremento relativo de los montos asignados a este sector y a la creación de programas mejor estructurados en base a los diferentes segmentos. Sin embargo, la crisis económica frenó este impulso y terminó reduciendo nuevamente los montos asignados al final de la década, colocándolo nuevamente en los niveles relativos de los años setenta.

El apoyo a la pequeña industria fue explícito en toda la década. Al igual que la promoción de la descentralización, el apoyo a la pequeña industria tuvo una marcada presencia en las prioridades establecidas por el BIP al inicio de cada uno de los gobiernos. Sin embargo, el gran cambio lo originó la administración de Fernando Belaúnde. A pesar de que la mayoría del número de préstamos del BIP estaba dirigida hacia la pequeña industria, en términos de montos, esta sólo representaba el 10% para 1979. Pero para 1980, representaba el 40% de los montos, lo que evidencia el nuevo enfoque del BIP (BIP, memorias de 1979 y 1980).

Este crecimiento relativo importante respondió a una serie de incentivos especiales que se concedieron para la pequeña empresa, como reducción de tasas de interés, un trato preferencial en los plazos y un régimen de garantías diferenciado. Además, se intensificaron las campañas de capacitación técnica y la difusión de los productos a través de grandes ferias a nivel nacional (BIP, memoria de 1980). Estos incentivos iniciales dieron paso a la creación de programas diferenciados a partir de 1981. Desde décadas anteriores, existieron algunos programas para promocionar la pequeña industria y la artesanía en el Perú, pero a partir de 1981 estos programas estuvieron dirigidos a

segmentos más específicos, especializando a los diversos funcionarios del BIP en rubros diferenciados que ayudaría a potenciar su eficiencia.

Primero, se creó la División de Pequeña Empresa y Artesanía con el objetivo de descentralizar administrativamente el sector en el BIP, lo que implicó la creación del Comité Ejecutivo de la Pequeña Empresa y la División de Sucursales y Oficinas Regionales, dirigidas a potenciar la pequeña empresa fuera de la capital. Segundo, para diferenciar la promoción artesanal de la pequeña industria, se crea el Fondo Artesanal (FONART), que implicaba préstamos para artesanos destinados a financiar las necesidades de capitales de trabajo, activos fijos y asistencia técnica (capacitación y participación en ferias). Éstos préstamos podría cubrir hasta un máximo del 90% de las necesidades financieras, el resto lo aportaba el propio empresario. Tercero, se crea FONCRAE¹⁹, destinado a atender tanto a la pequeña empresa como a la artesanía a nivel nacional pero financiado con recursos del Kreditanstalt Fur Wiederaufbau (KFW), como convenio acordado entre los gobiernos de Perú y la República Federal Alemana. Además, con el apoyo del mismo KFW se crea el Fondo de Embarcaciones (FODEM), con el objetivo de apoyar a pescadores artesanales y medianas empresas pesqueras, cooperativas y otras formas asociativas de pescadores dedicadas a la extracción, procesamiento, transporte y comercialización del pescado. Este FODEM realizaba préstamos exclusivamente para la adquisición o equipamiento de embarcaciones, lo que comprendía también mejoras en embarcaciones existentes. (BIP, memoria de 1981). Cuarto y último, se crea el Fondo de Desarrollo de Pequeñas Empresas Urbanas (FDU), con el apoyo financiero de la Agencia Internacional para el Desarrollo y dirigido a ayudar financieramente al Programa de Desarrollo de Pueblos Jóvenes, cuya función era financiar, capacitar y brindar asistencia técnica a empresas caseras, artesanales, pequeñas industrias, talleres, servicios y agro-negocios de pequeña escala ubicados en pueblos jóvenes de la costa (BIP, memoria de 1982).

Con estos nuevos cuatro fondos se masificó los créditos a los pequeños industriales y artesanos, llegando a constituir el 55% de los montos asignados por el BIP para 1982, lo que además implicó un incremento hacia los sectores propiamente industriales. Para 1980, el segmento “otros”, que incluía algunos servicios, constituía el 31% de los créditos dirigidos a la pequeña empresa, pero para 1982 este se había reducido a 18%. Los demás

¹⁹ No se ubicó referencias al nombre completo.

segmentos beneficiados de esta reducción relativa fueron la industria de bienes de consumo, que paso del 34% al 48% entre 1980 y 1982, y la de bienes de capital, que pasó de 16% al 21% en el mismo periodo (BIP, memoria de 1982). De esta manera, el posicionamiento de la pequeña empresa y, dentro de ella, de la industria propiamente dicha, cobraba una relevancia que no se observó en periodos anteriores. En 1984, para enfrentar la recesión del año anterior, se creó el sistema de “Maquicentros”. Consistía en una serie de talleres donde el pequeño empresario o artesano podía operar y utilizar maquinaria y equipos que requiera bajo la modalidad de arrendamiento, logrando de esta manera el aprovechamiento de la capacidad ociosa instalada en las empresas ya existentes.

Con la nueva administración del gobierno de Alan García se creará un nuevo fondo para potenciar un sector muy relacionado con la pequeña empresa: el sector informal. Recordemos que en el enfoque del nuevo equipo económico del gobierno, la capacidad ociosa que se despertaría para absorber el aumento de la demanda estaba constituía por la producción industrial, pero también por el agro y las empresas informales (Lago, 1991). Por ello, dentro del BIP se creó el Fondo de Financiamiento del Sector Informal (FOFISI), orientado a lograr progresivamente la incorporación de este sector debido a “su importancia en la producción y en la generación de empleo” (BIP, memoria de 1986). Los potenciales beneficiarios de este fondo serían:

“...los microempresarios que se dedican a la producción, el comercio, los servicios manuales o la artesanía en áreas urbano marginales, por lo cual el impacto social y económico que genera dicho programa es beneficioso.” (BIP, memoria de 1986)

Lamentablemente, la crisis sobrepasó las posibilidades de estas pequeñas empresas. Para 1987 habían reducido su participación en los montos asignados a 29%, llegando a 15% en 1989. En términos absolutos, pasó de alrededor de 11 millones de soles en 1987 a 300 mil en 1990 (en soles constantes de 1979). (BIP, memorias de 1987 a 1990). Esta caída estrepitosa tiene que ver con la incapacidad de las pequeñas empresas de sostenerse en las grandes depresiones. Si, como vimos, el sector industrial en su conjunto tuvo una caída sostenida entre 1988 y 1990, la pequeña industria, por su limitado respaldo, era la primera en derrumbarse. Como concluye Ricardo Lago (1991) uno de los aspectos más contradictorios del paradigma populista, ejemplificado en el Perú con el gobierno de Alan García, es que sus políticas son dirigidas a beneficiar a los sectores menos favorecidos,

pero que al largo plazo, por el derrumbe económico, son estos sectores los que terminan empobreciéndose más.

En suma, puede afirmarse que la década de 1980 significó un impulso sin precedentes hacia la pequeña industria. Para 1982 su participación en los montos asignados por el BIP había llegado al 55%, cuando sólo tuvo un 10% en 1979. Esto fue consecuencia de una serie de programas que se crean para promocionarla: una división especial de promoción de la pequeña empresa dentro del BIP, un fondo especial para la artesanía, la cooperación internacional para el apoyo en provincias y el sector pesquero, un fondo para promocionar actividades en los “pueblos jóvenes” y otro para el sector informal. Esta suma de nuevos fondos especiales elevó la absorción crediticia de la pequeña industria que, a la vez, la comprometieron con nuevas obligaciones. La recesión económica de finales de los ochenta golpeó este sector, reduciendo drásticamente la asignación crediticia para el sector, así como su participación porcentual en el total de los montos asignados. Por ello, el sector que se buscaba ser más beneficiado terminó siendo el más perjudicado, ya que su limitada escala lo hacían más vulnerables ante las variaciones negativas de la economía.

4.4 El Banco Industrial del Perú en el Sistema financiero

En la década de 1980 el deterioro del sistema financiero fue una consecuencia directa del proceso recesivo, lo que elevaba la morosidad y reducían la liquidez de las instituciones públicas y privadas. La banca de fomento también va sufrir el proceso, puesto que la inflación deterioraba la capacidad de sus capitales y la recesión económica provocaba la refinanciación constante de las obligaciones. En ese marco, este apartado plantea que a pesar de la crisis generalizada del sistema financiero, durante los años ochenta el BIP va conservar una importancia relativa en relación a la provisión de capital en la banca de fomento y a las colocaciones de la banca comercial, sin embargo, a partir de 1988, la caída del BIP va ser más pronunciada que otras instituciones. Estos hechos se desarrollaron en un contexto en el que el sector industria seguía siendo el más apoyado por la banca comercial, por lo que el BIP, al continuar apoyando a las ramas tradicionales caracterizadas por tener acceso al crédito privado, reafirmaba su rol de subsidio para este tipo de industrias.

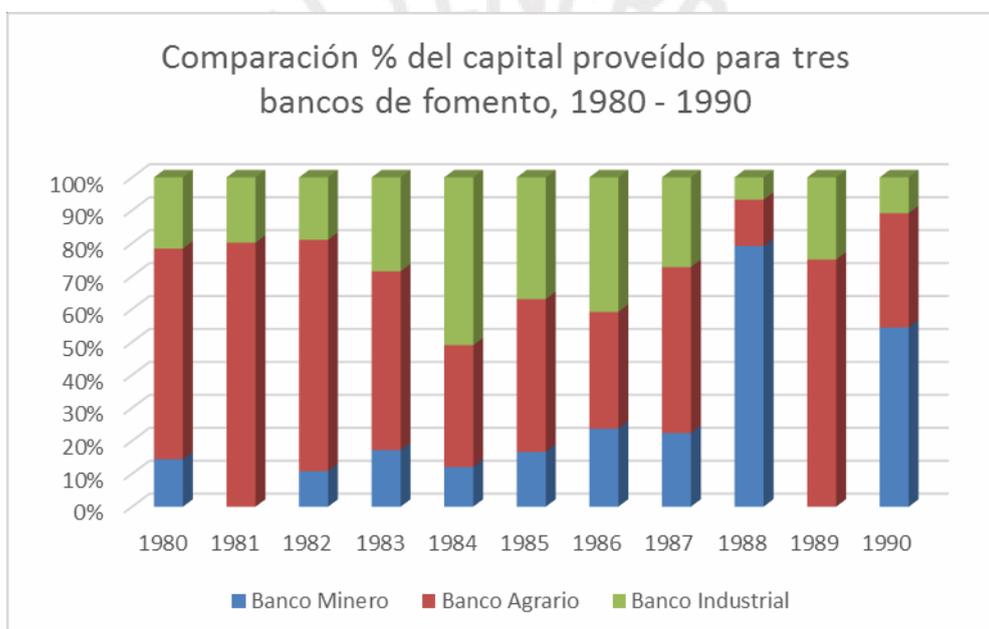
Al iniciar la década parecía existir una mejoría en el sistema financiero con respecto a los setenta. Entre 1976 y 1978 se redujo el ahorro en moneda nacional del 8% al 6%, pero a partir de 1979 la tendencia se revierte. Las acciones del BCR como la liberalización del periodo de capitalización de intereses o la autorización para captar depósitos a mayores plazos promovió la competencia entre la banca comercial, elevando las colocaciones (Bardella, 1989). Esto se notó sobre todo en 1981, cuando las colocaciones reales se incrementaron en 24% con respecto al año anterior, para luego pasar a crecimientos más modestos del 3.6% y 2.2% en 1982 y 1983, respectivamente (SBS, memorias de 1980 a 1983). Para GianFranco Bardella (1989), los problemas comenzaban a hacerse notar debido a la nueva flexibilidad del BCR (a diferencia de la fuerte rigidez de los setenta), que incentivó a los clientes a ahorrar cada vez más en dólares. Por ejemplo, para 1985, el 67% del ahorro en el sistema financiero estaba en dólares. Siguiendo a este autor, este proceso fomentó que la banca comercial satisficiera la demanda de créditos ofreciéndolos en moneda extranjera. Sin embargo, con la crisis de 1983 y el incremento de la inflación, las posibilidades de cumplir con las obligaciones se hacían más difíciles para los clientes, por lo que inicia un proceso fuerte de moratoria. La cartera atrasada de la banca comercial paso de 1.9% en 1980 a 17.7% en 1985 de la cartera total. Esto va tener una consecuencia directa en el desempeño de las colocaciones, que iniciaron un franco retroceso a partir de 1984 con una caída de 7.9% y en 1985 con una de 13.9% (SBS, Memorias de 1984 y 1985).

Sin embargo, el deterioro del sistema financiero se profundizó a partir de las medidas del gobierno de Alan García (1985-1990). Las primeras medidas fueron la congelación de los tipos de cambios y de los certificados bancarios, además de iniciar un fuerte proceso de desdolarización para aumentar el ahorro en moneda nacional. Esto lo logró gracias a la disminución de las tasas de interés del BCR, lo que impulsó la circulación crediticia ante la escasez de billetes (Bardella, 1989). Estos cambios iniciales generaron cierta incertidumbre, pero estas fueron agravadas por el sorpresivo anuncio de la estatización de la banca en 1987. Según el análisis del nuevo gobierno, el sistema financiero demostró deficiencias de carácter estructural, organizacional y operativo, que al ser contrastadas con los requerimientos de un desarrollo integral, evidenciaba la necesidad de dotarlo de una racionalidad básica para que lidere una política de financiación del desarrollo. Este anuncio tuvo un impacto directo en el sistema financiero, que vio reducir su liquidez en un 73% entre 1987 y 1988 (Bardella, 1989). El golpe en la banca comercial fue dramático,

ya que tuvo una caída de sus colocaciones entre 1988 y 1990 con un promedio anual de 47%. De igual manera la banca de fomento que experimentó una franca caída, con un retroceso promedio anual de 53% (SBS, memorias de 1988 a 1990).

Con respecto a la banca de fomento, este retroceso en las colocaciones tiene una relación directa con el deterioro general de sus capitales, que para 1990 solo representaban aproximadamente el 20% del nivel de 1980 en términos reales (SBS, memorias de 1980 y 1990). En este contexto general de deterioro del sistema financiero y en particular de la banca de fomento, el incremento de la participación porcentual del BIP en los capitales proveídos a la banca de fomento y su posterior deterioro se deja notar en el Gráfico 21.

Gráfico 21



Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos de la Superintendencia de Banca y Seguros, memorias de 1980 a 1990.

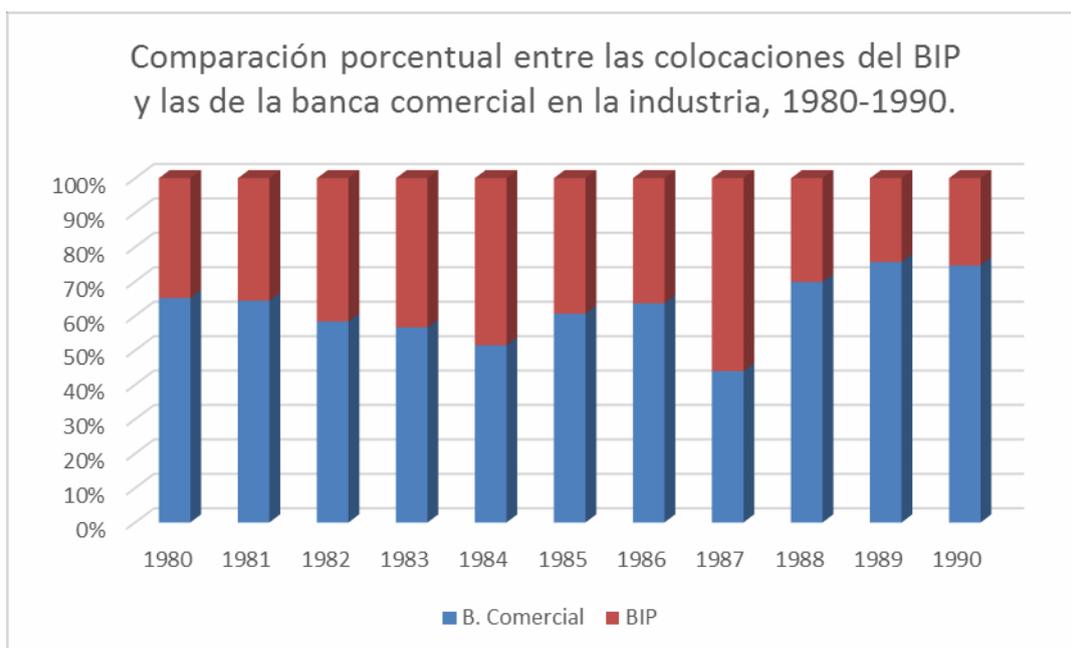
La importancia del Banco Agrario es una herencia contraída de la década del setenta que respondía a la depresión del sector a causa de la Reforma Agraria. Esto va tener una modificación importante a partir de 1983, cuando comienza a golpear la crisis de la deuda en el país, evidenciando un intento de rescate del sector industrial con mayor prioridad que el agrario y el minero. Esta tendencia va modificarse a partir de 1985, y en 1987 el BIP va tener un retroceso relativo pronunciado, retroceso que va permanecer y profundizarse en los últimos tres años de la década.

Para entender el retroceso relativo del BIP ante la crisis debemos comprender la situación del Banco Agrario y del Banco Minero, más que el propio BIP. Como argumenta Luis Palomino (1993), desde la década de 1970 el capital bancario tendió a desplazarse hacia la industria y el comercio, dejando de lado al agro. Sin embargo, el crecimiento general de la banca comercial incrementó su participación en el agro a partir de 1980, que en términos reales tuvo un promedio anual de crecimiento del 31% entre 1980 y 1987. La crisis aguda entre 1987 y 1990 representó un fuerte retroceso de la banca comercial en el sector agrario, por lo que se proveyeron de más capitales al Banco Agrario para cubrir dicho retroceso. El resultado es el fuerte incremento relativo de sus capitales con respecto al Banco Industrial, que contrariamente, como observamos en el primer apartado, se fue deteriorando (SBS, memorias de 1980 a 1990).

El caso del Banco Minero es un caso anómalo, ya que su comportamiento en los últimos años de la década alteró significativamente la tendencia de proporciones observadas de las décadas anteriores. Este banco siempre tuvo una pequeña participación, por lo que normalmente fue el de menores capitales en comparación con el Banco Industrial y el Banco Agrícola. Sin embargo, el extraordinario aumento de sus capitales en 1988 y 1990 responden a la crisis de liquidez que arrastraba este banco. Como argumenta Lino Cerna (1994), en los años setenta el Banco Minero, al sufrir la intervención militar, empezó a recibir sumas importantes del BCR, lo que lo hizo más dependiente. Esta dependencia terminó siendo muy costosa para el banco, por lo que la institución terminó arrojando saldos negativos a finales de los setenta. Sin embargo, a partir de 1980, en búsqueda de mejorar su liquidez, el Banco Minero comenzó a comercializar oro, maquinaria y todo lo necesario para el trabajo en la mina; siendo estas actividades generadoras de mayores ingresos que los propios créditos de la institución. La recesión económica iniciada a partir de 1987 generó una disminución importante en la rentabilidad de las mercancías que el Banco Minero promocionaba. La consecuencia directa fue la falta de liquidez y saldos negativos, por lo que el impulso extraordinario que recibe en su capital fueron los últimos intentos de rescatar a la institución.

Este incremento relativo del capital del BIP con respecto a los otros bancos de fomento al inicio de la década, para un deterioro del mismo hacia finales de los ochenta, tiene mucho parecido al desempeño de las colocaciones del BIP comparado con las colocaciones de la banca comercial en la industria. El siguiente Gráfico lo ilustra.

Gráfico 21



Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos de la Superintendencia de Banca y Seguros, memorias de 1980 a 1990.

El crecimiento relativo del BIP con respecto a la banca comercial lo colocó en un pico de 48% en 1984, para luego tener un retroceso sostenido hasta 1986, ubicándose nuevamente en el nivel de 1980. El incremento relativo de 1987 responde al retroceso general de la banca comercial por el anuncio de la estatización, por lo que el incremento del BIP fue de efecto rebote. Sin embargo, en los últimos tres años el deterioro relativo del BIP se profundizó. Este fenómeno tuvo como causa principal el tipo de préstamos que desarrolló el BIP en el último periodo, es decir, créditos destinados a la consolidación financiera. En otras palabras, el BIP fomentó créditos que buscaran pasar las obligaciones a corto plazo que tenía la industria con la banca comercial a obligaciones a largo plazo con el BIP. De esta manera, en el contexto de mayor recesión, el estado transfería dinero público al sector privado, desgastando las posibilidades del BIP en favor de la banca comercial, lo que explicaría el deterioro porcentual del primero y el incremento del segundo.

Este punto es clave durante la década de los ochenta debido a que la industria, a pesar del deterioro real de las colocaciones de la banca comercial, siguió siendo el sector más financiado por esta banca. Al igual que en la década anterior, si tenemos en cuenta que la banca comercial provee de recursos a las ramas más rentables del sector (alimentos y textiles), el hecho de que el BIP repita este comportamiento muestra una inconsistencia con su rol de fomento, asumiendo de esta manera un papel de subsidio de la industria tradicional.

Cuadro 23

Distribución porcentual de las colocaciones de la banca comercial por sectores económicos, 1980-1990.

Año	Agricultura	Ganadería	Minería	Pesca	Industria	Comercio	Construcción	Sector Público	Otros	Total
1980	1.0	0.8	3.4	0.7	42.5	21.4	5.5	0.4	24.2	100
1981	1.4	0.8	4.3	1.3	37.8	26.8	8.0	0.4	19.4	100
1982	1.8	0.9	2.9	1.2	38.9	28.4	4.6	2.0	19.3	100
1983	1.5	0.8	5.0	1.5	41.0	25.5	3.9	3.2	17.6	100
1984	1.9	0.7	7.5	1.8	38.8	21.6	4.4	1.0	22.3	100
1985	2.5	0.5	8.6	1.7	39.4	20.9	2.9	1.5	22.0	100
1986	3.0	1.0	5.3	1.9	34.9	25.3	2.3	1.1	25.2	100
1987	5.4	1.3	5.2	1.9	33.5	25.3	1.8	0.6	25.0	100
1988	2.5	1.3	9.1	3.9	42.0	19.2	0.7	1.1	20.2	100
1989	2.9	0.9	9.7	2.9	42.4	19.1	0.7	1.1	20.3	100
1990	5.7	1.0	9.1	2.7	36.8	22.1	1.0	0.8	20.8	100

Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos de la Superintendencia de Banca y Seguros, memorias de 1980 a 1990.

La participación de la industria en el Cuadro 23 oscila entre el 33.5% y el 42.5%, siendo el sector con más apoyo, lejos de los rubros Comercio y “Otros”, que lo siguen en importancia. Por ello, el comportamiento del BIP al apoyar las ramas tradicionales de la industria, similar al de la banca comercio, generaba una estructura financiera neutra, es decir, que promueve la canalización de recursos a las actividades dominantes en base a la rentabilidad y la expansión, pero lejos de crear un nuevo patrón de crecimiento (Cepal, 1971)²⁰.

En suma, puede advertirse lo planteado al inicio, es decir, el comportamiento del BIP tuvo nuevamente más un rol de subsidio que de fomento. La crisis generalizada del sistema financiero fue el resultado de la recesión, crisis que se aceleró con las medidas implementadas en la administración de Alan García (1985-1990). En este contexto de deterioro, el BIP va tener una prioridad relativa en la década, al tener sendos aumentos de su capital, pero al llegar la recesión más profunda a finales de los ochenta, el retroceso relativo fue significativo. Más que al desempeño del mismo BIP, la causa principal de este deterioro fue los aumentos del Banco Agrario y el Banco minero, por las crisis que cada uno pasaba en su sector. Este desempeño fue muy semejante al desempeño comparativo de las colocaciones con la banca comercial. Luego de un incremento progresivo de las colocaciones del BIP hasta 1984, la banca comercial iniciará un impulso

²⁰ Citado en López y Rougier (2011), *La banca de desarrollo en América Latina. Luces y Sombras en la industrialización de la región*, Introducción.

que va profundizarse a finales del periodo. Esto se dio debido que los préstamos del BIP eran dirigidos a consolidar las deudas que los industriales tenían con la banca comercial, transfiriendo fuertes capitales del sector público al privado. En ese marco, la industria era el sector más apoyado por la banca comercial, por lo que las ramas más rentables tenían la posibilidad de proveerse de recursos. El hecho de que el BIP tenga el mismo comportamiento, y no asuma un rol de fomento apoyando a sectores con mayor encadenamiento, evidencia su fuerte rol de subsidio de las industrias tradicionales.

4.5 Conclusiones

La década de 1980 significó un periodo de dura recesión en la economía peruana, teniendo fuertes implicaciones en el desempeño del sector industrial. El desempeño del BIP no estuvo exento del proceso y, al contrario, tuvo un papel muy activo en el intento de rescatar la industria manufacturera, pero la crisis estructural de la economía superó cualquier esfuerzo. Durante buena parte de la década el BIP tuvo fuertes oscilaciones en la asignación crediticia, pasando de crecimientos extraordinarios a caídas profundas. Estuvo tuvo relación directa con el desempeño de la industria: cuando esta caía, el BIP en el corto plazo reducía su participación, pero al año siguiente incrementaba significativamente los créditos con el objetivo de consolidar las deudas de la industria y refinanciar sus obligaciones. El problema de este desempeño fue que el BIP brindaba créditos en base a líneas especiales creadas en el BCR y por préstamos de la cooperación internacional, siendo su propio capital una mínima proporción. En consecuencia, a medida que las empresas incrementaban su morosidad en el contexto de crisis, el BIP se volvía a refinanciar para rescatar al sector industrial, lo que fue comprometiendo gradualmente su propia liquidez.

El BIP y la industria tuvieron la capacidad de superar el primer impacto de la crisis de la deuda, pero el proceso de inflación galopante durante la segunda mitad de la década de 1980 terminó desgastando su propia solvencia. La dramática recesión de la economía y, por ende, de la industria, entre 1987 y 1990 hizo insostenible los esfuerzos del BIP. La hiperinflación reducía la capacidad real de los préstamos y la imposibilidad de cumplir con sus obligaciones derivó en saldos negativos para 1990. La insolvencia del BIP llevó al nuevo gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) a fusionar la institución y luego iniciar su proceso de liquidación.

Esta crisis estructural condicionó cualquier intento de estrategia de desarrollo que podría haber sido implementada en el BIP. Los problemas con la morosidad y la propia liquidez de la institución empujaron a apoyar a las industrias tradicionales por su potencial de crecimiento en el corto plazo (alimentos y textiles). Por ello, se observa un deterioro en la participación porcentual de las ramas con mayor capacidad de encadenamiento, reduciendo la posibilidad de un crecimiento intersectorial más efectivo. Además, debido a que los rescates financieros estaban dirigidos a sostener la industria, el porcentaje de los montos dirigidos a elevar la productividad terminaron rodeando el 20%, subsidiando las limitaciones de la propia evolución del sector. En el caso de la descentralización, se observa un avance entorno la poca alteración que generó la crisis de finales de la década. Efectivamente, la promoción de la descentralización crediticia fue considerada una de las prioridades claves, sobre todo por el impulso a la pequeña industrial fue de Lima. Por ello, en los años finales de la década la participación de las provincias en la asignación crediticia conservó un 35% sin ser prácticamente alterada. Este fenómeno se considera consecuencia de la relativa efectividad del programa de distritos financieros implementados durante el gobierno de Alan García (1985-1990).

Sin embargo, a pesar de continuar con una carencia de estrategia en su política crediticia, el apoyo a la pequeña empresa industrial siguió siendo uno de los pilares de la institución. Además, en la década de 1980 este impulso va tener otras connotaciones por la creación de nuevos programas para segmentos diferentes, lo que hizo que el apoyo en este periodo se diferencia de los periodos anteriores. Solo en los primeros años de la década, el apoyo al pequeño industria llegó a significar el 55% de los montos totales asignados por el BIP, incremento significativo si lo comparamos con el 10% en promedio que tenía en los setenta. Lamentablemente la crisis económica terminó reduciendo las posibilidades de crecer a este sector, lo que se evidenció en su participación en la asignación de montos, que se redujo al 15% al finalizar el periodo. Es claro que en los momentos de mayor recesión, la pequeña empresa es más vulnerable debido al poco respaldo económico que la sostiene a causa de la limitación de su envergadura. Por ello, los sectores económicos y sociales que buscaban beneficiar tanto la administración de Belaúnde como la de García con todas las facilidades que se brindaron, terminaron siendo los sectores más afectados por la crisis, paradoja que es característica de los gobiernos populistas.

En concordancia con lo analizado, el desempeño del BIP en el sistema financiero va tener fuertes limitaciones. Primero, por la propia crisis del sistema, ya que el deterioro de los

capitales, las colocaciones y la elevación de la morosidad evidenciaban el impacto de la recesión en todo el ámbito financiero. Segundo, el BIP va terminar reduciendo su capital con mayor profundidad que el Banco Agrario y el Banco Minero, debido a los problemas propios del sector al que corresponden estos bancos, como el retroceso de la banca comercial en el agro o los problemas de circulación de mercancías mineras en el mercado. Tercero, y probablemente más importante, la banca comercial continuó apoyando significativamente al sector industrial, sector que se caracterizaba por tener a ramas como alimentos y bebidas como las más rentables. Por ello, el hecho que el BIP siga apostando por ellas evidencia su poca coherencia con su labor de fomento, alejado de contribuir con ramas con mayor potencial de encadenamiento industrial. Al contrario, el hecho de apoyar a los sectores beneficiados por la banca comercial muestra su orientación de subsidio de las ramas tradicionales, lo que explica su limitado impacto en alterar la estructura de crecimiento.



Conclusiones

El Banco Industrial del Perú durante sus 55 años de funcionamiento, mostró características que lo acercan más hacia los casos de limitado desempeño en la promoción industrial en la región, como en Argentina y Colombia, y alejado de los casos relativamente exitosos, como en Brasil, Chile y México, tal como se analizó en la introducción de esta investigación. A medida que pasaban las décadas y los contextos de política económica se iban modificando, el BIP siguió constante en su promoción de la industria tradicionalmente rentable, como alimentos y bebidas, alejado de fomentar nuevos sectores prioritarios basados en su potencial de encadenamiento. El BIP, al continuar aportando capitales a estas ramas se terminó constituyendo en un subsidio para estas industrias, dejando de lado su rol de fomento y transfiriendo capitales del sector público al sector privado sin tener en cuenta una estrategia de desarrollo de impacto nacional.

La participación de BIP en la política económica fue relativamente importante, y fue variando según los contextos, con una tendencia a aumentar su participación en la promoción industrial. En los primeros veinte años de desempeño, su influencia en la promoción industrial era mínima. Esto queda claro al observar la discordancia entre los ritmos de crecimiento de la asignación crediticia del BIP y los ritmos la producción industrial. Además, en comparación con la banca privada, el BIP solo tenía una participación promedio del 10% en los capitales que proveían al sector industrial. Sin embargo, a finales de los años cincuenta y sobre todo con el primero gobierno de Fernando Belaúnde (1963-1968), va iniciar un fuerte crecimiento de la participación del BIP en el desarrollo industrial, incrementando su asignación crediticia significativamente en comparación con los periodos anteriores. Lamentablemente este crecimiento estuvo asociado con la cruzada por rescatar a la industria de harina de pescado que había entrado en franco proceso de crisis. Durante los gobiernos militares de los años setenta se va seguir persiguiendo este fin, pero en ambas décadas el esfuerzo no rindió frutos por depredación pesquera que se había originado. En consecuencia, durante los años sesenta y setenta se perdió la gran oportunidad de tener un impacto más significativo en el desarrollo industrial por las fuertes sumas de capital que se le asignaron al BIP, pero la decisión de beneficiar al sector pesquero frustró cualquier posibilidad. Finalmente, durante los ochenta, el banco estuvo vinculado con los intentos de sostener la recesión

económica que pasaba el país por la crisis de la deuda y la hiperinflación. Los fuertes refinanciamientos a la industria terminaron por elevar las obligaciones de las empresas beneficiadas, iniciando un proceso de morosidad que comprometió la liquidez del BIP, sobre todo teniendo en cuenta que la mayor parte de los créditos brindados no era con capital la propia institución sino del BCR y la cooperación internacional. La profundidad de la recesión a finales de los ochenta generó saldos negativos en el BIP, por lo que se inició un proceso de fusión con otros bancos de fomento y, finalmente, su liquidación.

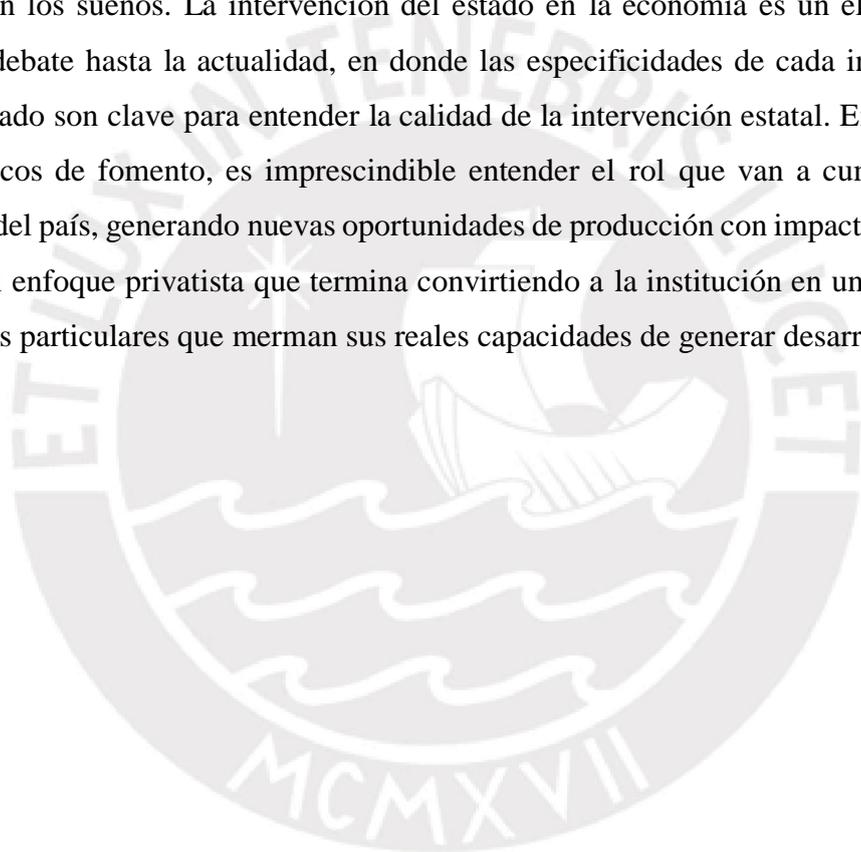
Las razones de la limitada contribución del BIP al desarrollo industrial lo encontramos en la prácticamente inexistente estrategia de desarrollo fundamentado en tres pilares que generaron el desarrollo industrial ansiado en otros países de la región: el apoyo a sectores con capacidad de eslabonamiento interindustrial, el apoyo crediticio de manera descentralizada para formar polos de desarrollo industrial con mayor impacto a nivel nacional y el uso de los créditos para aumentar la productividad de las empresas. Sin embargo, los resultados han mostrado una realidad diferente. En los primeros 20 años las industrias mayor capacidad de encadenamiento tenían un promedio de participación del 15% en la asignación crediticia total, solo el 20% de este total fueron destinados fuera de Lima y sólo el 35% fueron usados para elevar la productividad. Esta tendencia se va a alterar al llegar el apoyo a la industria pesquera en los sesenta y setenta, elevando la participación de los sectores con mayor encadenamiento relacionado con la industria de construcción de embarcaciones pesqueras, aunque no significativamente. Este proceso también influyó en la descentralización, ya que el porcentaje los montos asignados fuera de la capital supero a los asignados dentro de ella, pero en respuesta a los fuertes préstamos para los puertos pesqueros como Chimbote. En el caso del uso de los créditos, también significó un retroceso relativo de los créditos en productividad, ya que la mayoría de los préstamos para el sector pesquero era para consolidar sus estados financieros y rescatarlo de la crisis, por lo que se evitaba la caída pero no se elevaba la producción. La evidencia del fracaso en este proceso de rescate de la industria pesquera es que, a finales de los setenta, los niveles de préstamos por ramas, por ubicación geográfica y por uso volvían a parecer al del periodo inicial. En la década de 1980, el contexto de crisis bloqueaba cualquier posibilidad de desarrollo estratégico, por lo que se prestaba a aquellas industrias que se caractericen por su crecimiento a corto plazo y que utilicen una mayor cantidad de mano de obra. Con ello se buscaba evitar un colapso completo, cuestión que fue imposible de realizar con el contexto de la hiperinflación.

Al no haber una estrategia de desarrollo basada en potenciar una industria con potencial de encadenamiento, descentralizada y con posibilidades de incrementar su producción, las posibilidades de actuar bajo un rol de fomento eran muy limitadas. El único papel de fomento que desempeñó el BIP fue con la pequeña industria. A lo largo de su funcionamiento la institución permitió el acceso al crédito a muchos pequeños empresarios que veían imposible el acceso a financiamiento en la banca privada, debido a las tasas de interés, los cortos plazos o la exigencia de garantías. El BIP va a cubrir este vacío, asumiendo esta función al punto de que la mayoría del número de créditos asignados fueron dirigidos a este sector, aunque los montos aún no superaban el 10%. Para ellos se crearon una serie de programas de promoción especial, que tendrán su apogeo en los años ochenta, cuando logró asignar al sector más del 50% de los montos.

Sin embargo, este apoyo a la pequeña industria no fue suficiente para que el BIP tuviera el impacto esperado en la promoción industrial. Al ser comparados con otros bancos de fomento, el BIP tiene una participación relativamente menor para el primer periodo, pero luego, a partir de los sesenta, se posiciona como el más importante hasta finales de los setenta, cuando la crisis agraria impulsó un mayor apoyo al Banco Agrícola. Los vaivenes de los ochenta evitan mostrar una tendencia clara, pero el deterioro relativo se observa en los momentos de crisis más aguda. Además de la relativa importancia en la banca de fomento general, también va a tener un desempeño parecido al compararlo con la banca privada. Los aportes a la industria en comparación con la banca privada al mismo sector son muy cortos durante el primer periodo, pero entre los sesenta y los setenta lograron equiparar equitativamente los aportes a los industriales, para luego reducirse significativamente en los momentos de mayor depresión en los ochenta. Sin embargo, a pesar de la relativa importancia entorno a los capitales y la asignación crediticia general frente a toda la banca de fomento y la banca comercial, cuando volvemos a observar los sectores más apoyados nos encontramos nuevamente con sus limitaciones. A medida que el paradigma del desarrollo industrial generaba nuevos incentivos para sector industrial desde los años sesenta, la banca comercial inició un crecimiento relativamente importante en el apoyo a dicho sector. Si tomamos en cuenta que la banca comercial en esencia busca apoyar a los sectores más rentables para reducir los riesgos y que, como vimos en la investigación, los grupos económicos buscan diversificar sus inversiones hacia sectores más rentables a través del sistema financiero, ¿por qué el BIP seguía apoyando a las industrias tradicionales como alimentos y textiles si estas eran proveídas de capital por la

banca comercial? La conclusión a la que llegamos es que este comportamiento responde a una lógica de subsidio, en donde el BIP fue usado por las industrias tradicionales más rentables para solventar sus problemas de liquidez. Por ello, la lógica del mercado va primar en el desempeño del BIP, no la de un desarrollo nacional articulado.

Con la presente investigación queremos invitar al lector a reflexionar sobre el desempeño de algunas entidades creadas en el paradigma estatal, teniendo en cuenta su propia dinámica y alejándonos de los fundamentalismos del mercado que las critican sin haberlas entendido en esencia. El BIP es un claro ejemplo de instituciones que se crearon con grandes expectativas e intenciones, pero que no pasaron de ello, puesto que en la realidad se acabaron los sueños. La intervención del estado en la economía es un elemento de profundo debate hasta la actualidad, en donde las especificidades de cada instrumento implementado son clave para entender la calidad de la intervención estatal. En los casos de los bancos de fomento, es imprescindible entender el rol que van a cumplir en la economía del país, generando nuevas oportunidades de producción con impacto nacional, alejado del enfoque privatista que termina convirtiendo a la institución en una trinchera de intereses particulares que merman sus reales capacidades de generar desarrollo.



Bibliografía

Araujo, V., Caputo, A., Moraes, G. y Pereira, H., “La experiencia brasileña con bancos de desarrollo: el caso del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil.” En Rougier, M. (Ed.) *La Banca de desarrollo en América Latina. Luces y sombras en la industrialización de la región* (p. 111-182). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Bardella, G. (1989). *Un siglo de vida económica en el Perú 1889-1989*. Lima: Banco de Crédito del Perú.

Bértola, L. y Ocampo, J. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Brando, C., (2011). “Economía política de la promoción industrial en Colombia: el Instituto de Fomento Industrial”. En Rougier, M. (Ed.), *La Banca de desarrollo en América Latina. Luces y sombras en la industrialización de la región*, (p. 227-274). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Cadillo, A. (1972). *Política de crédito del Banco Industrial del Perú, años: 1958-1968*. Manuscrito no publicado.

Calderon, R., (2005). *La banca de desarrollo en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.

Caravedo, B. (1976). *Burguesía e industria en el Perú, 1933-1945*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

_____ (1979). *Estado, pesca y burguesía 1939 -1973*. Lima: Centro de Proyección Cristiana.

Caravedo, B. y Vellinga, M. (1989). El proceso formativo de la burguesía arequipeña. En: Cerruti, M. y Vellinga, M. (Comps.) *Burguesías e industria en América Latina y Europa meridional*. (p. 147-179). Madrid: Alianza Editorial.

Cerna, L. (1994). *Cómo se quebró un banco*. Lima. (No hay más datos).

Cruz, S. de la, (1981), *Política crediticia de la banca estatal de fomento en los años 1969 - 1979*. Lima: Tesis de Bachillerato, Pontificia Universidad Católica del Perú, Programa Académico de Ciencias Sociales, mención en Economía.

Diamond, W. (1960). *Bancos de fomento*. México: Fondo de Cultura Económica.

Durand, F. (1995). “Historia de la industria en el Perú Republicano 1840-1980.” En Milla, C. (Ed.) *Atlas histórico y geográfico del Perú, Tomo III: La independencia y la república 1800-2000* (p. 133-212). Lima: Editorial Milla Batres.

_____. (2004). *El poder incierto: trayectoria económica y política del empresariado peruano*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Durand, S. y Fernandois, J. (2011). “La Corporación de Fomento y Reconstrucción en Chile como el espíritu de la economía política de una época, 1939-1970.” En Rougier, M. (Ed.) *La Banca de desarrollo en América Latina. Luces y sombras en la industrialización de la región* (p. 183-226). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Isidro, V. (2014). “The role of development Banks in the process of economic development – Two Latin American experiences: México and Brazil”. *Word Review of Political Economy*, 5 (2), 204 – 230.

Jiménez, F. (1999), *De la industrialización proteccionista a la desindustrialización neoliberal*. Lima: Consorcio de Investigación Económica.

Lago, R. (1991), “The Ilusion of Persuuing Redistribution throught Macropolicy: Peru’s Heterodox Experience, 1985-1990”. En: Dornbusch, R. y Edwardas, S. (Eds), *The Macroeconomics of Populism in Latin America* (pp. 263-330). Chicago: University of Chicago Press.

Lobo, F. (2012), “Industria e industriales en el Perú, 1890-1910.” En: Rosario E., Silva, O. y Chaupis, J., (Eds.), *Historia y Ciencias Sociales (XVI-XXI). Volumen I: Historia(s)*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Seminario de Historia Rural Andina.

_____. (2013), *La construcción de las políticas industriales en el Perú, 1930 – 1939*. Manuscrito no publicado.

López, G. (1954). *La Misión del Banco Industrial del Perú en el fomento de la industria fabril y manufacturera en el país*. Manuscrito no publicado.

López, P. (2011) “La experiencia mexicana con Banca de Fomento: Nacional Financiera entre 1940 y 1982”. En: Rougier, M. (Ed.) *La Banca de desarrollo en América Latina. Luces y sombras en la industrialización de la región* (p. 275-328). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

López, P. y Rougier, M. (2011). "Introducción". En: Rougier, M. (Ed.) *La Banca de desarrollo en América Latina. Luces y sombras en la industrialización de la región* (p. 21-54). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

_____. (2012). *Los Bancos de Desarrollo en América Latina en los años de la industrialización por sustitución de importaciones*. Madrid: Universidad de Alcalá y Universidad de Cantabria.

Mariante, A., (2007). *El rol de los Bancos de Desarrollo*. Brasil: Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social.

Méndez, R. (1986). *El Banco industrial del Perú en el desarrollo y promoción de la industria en el Perú*. Manuscrito no publicado.

Minuta, M. (1972). *El Banco Industrial del Perú, destino y aplicación del crédito industrial en el Perú y su incidencia en la economía*. Manuscrito no publicado.

Monsalve, M. (2011), "Industria y mercado interno, 1821-1930." En: Contreras C., (Ed.), *Compendio de Historia Económica del Perú IV: Economía de la primera centuria independiente* (p. 239-301). Lima: Instituto de Estudios Peruanos, BCRP.

Palomino, L., (1993), *Dos décadas del crédito agrario*. No hay más datos.

Parodi, Carlos, (2000). *Perú 1960-2000: políticas económicas y sociales en entornos cambiantes*. Lima: Universidad del Pacífico. Centro de Investigación

Quiroz, A. (1990), *Banqueros en conflicto: estructura financiera y económica peruana, 1884-1930*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.

_____. (1993), *Domestic and foreign finance in modern Peru, 1850 – 1950: financing visions of development*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Reyes, H. (1973). *Balance general del Banco de Fomento Industrial del Perú; análisis financiero evolutivo de 1962 a 1972*. Manuscrito no publicado.

Rougier, M., (2001), *La política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo (1944-1955)*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Investigaciones Económicas, Centro de Estudios de la Empresa y el Desarrollo.

_____ (2011). “La banca de desarrollo como palanca del crecimiento económico. Los problemas de la experiencia argentina”. En: Rougier, M. (Ed.) *La Banca de desarrollo en América Latina. Luces y sombras en la industrialización de la región*, (p. 55-110). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Seminario, B. (2015), *El desarrollo de la economía peruana en la era moderna. Precios, población, demanda y producción desde 1700*. Lima: Universidad del Pacífico.

Thorp, R. y Bertram, G. (2013), *Perú, 1890-1977: crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Universidad del Pacífico.

Torres, T. (1969). *El papel del Banco Industrial del Perú para la promoción del desarrollo*. Manuscrito no publicado.

