

Promoción industrial en los difíciles años ochenta. Crisis del Banco Industrial del Perú, 1980-1990¹

Industrial promotion in the difficult eighties. Crisis of the Banco Industrial del Perú, 1980-1990

Franco Lobo Collantes²

RESUMEN

Se analiza el desempeño del Banco Industrial del Perú durante la década de 1980 en un contexto de crisis generalizada y se evalúa su papel en la política económica, la estrategia crediticia empleada, el apoyo a la pequeña industria y su relevancia en el sector financiero. En ese periodo, el Banco Industrial del Perú asignó importantes sumas de capital para rescatar a la industria de la crisis; sin embargo, la alta morosidad ante la poca respuesta del sector industrial comprometió la solvencia del banco.

Palabras clave: Banco Industrial del Perú, estrategia crediticia, industria peruana

275

1 Versión adaptada del cuarto capítulo de la tesis de maestría en historia sustentada en la Pontificia Universidad Católica del Perú en junio de 2018 con el título *Desarrollo inicial, crecimiento y crisis del Banco Industrial del Perú, 1936-1991*.

2 Docente de la Universidad del Pacífico. Correspondencia (Corresponding author): jf.loboc@up.edu.pe

ABSTRACT

The performance of the Banco Industrial del Perú during the 1980s in a context of generalized crisis is analyzed, as well as its role in economic policy, the lending strategy used, its support to small industry and its relevance in the financial sector. During that period, the bank allocated significant amounts of capital to rescue industry from the crisis; however, the high level of default due to the deterioration of the industrial sector compromised the bank's solvency.

Key words: Banco Industrial del Perú, credit strategy, Peruvian industry

* * *

1. Introducción

Los estudios sobre la banca de fomento en América Latina durante la promoción industrial que caracterizó a la región desde la posguerra hasta la crisis de los ochenta han tenido un importante impulso durante las dos últimas décadas en la región. Esta nueva historiografía analiza estos bancos con una perspectiva alejada del entusiasmo desarrollista y del fundamentalismo de mercado de los años ochenta y noventa. Por ello, busca comprender los bancos de fomento y evaluar su desempeño en los contextos temporales y espaciales en los que se desarrollaron.

276

Así, se destaca la precaria situación financiera debido a la dependencia de recursos que se tenía con el Estado, como lo demuestra Brando (2011) en el caso colombiano entre 1940 y 1964; el rol de fomento de la institución y su desnaturalización hacia un comportamiento parecido a la banca comercial, analizado por Rougier (2001) en Argentina entre 1944 y 1955, y la inestabilidad institucional que analizó Rougier (2011) con una visión de largo plazo (1944-1976) y atribuyó

la inestabilidad a motivos tanto internos (burocracia, capacidad de gestión y excesiva rotación en el personal de alto nivel) como externos (inestabilidad política del país y falta de autonomía de la institución). Sin embargo, en aquellos países donde la banca de fomento tuvo un relativo éxito en la promoción de la industrialización, los trabajos se centraron en explicar los vínculos entre las instituciones de desarrollo y el crecimiento del sector industrial en contextos diferentes. Desde esta perspectiva, encontramos el estudio de Durán y Fermandois (2011) sobre la Corporación de Fomento y Producción (CORFO) en Chile, que demuestra cómo la institución desarrolló áreas estratégicas con inversión estatal en sectores claves para el desarrollo industrial nacional. No obstante, la competitividad de las empresas creadas fue reducida, generó críticas en los sesentas y legitimó las reformas de Salvador Allende en la década de 1970, lo que disminuyó el papel de promotor de la CORFO. De igual modo, el caso estudiado por López (2011) sobre la Nacional Financiera (Nafinsa) de México identifica claramente cómo en la década de 1940 la institución tuvo un rol empresarial muy activo en el desarrollo de proyectos industriales, a partir de 1955 se centró en patrocinar proyectos de infraestructura vial y energía eléctrica, y luego retomó su protagonismo en el ámbito industrial desde 1970. Para el autor, el poco desarrollo de ramas industriales estratégicas y la crisis de la deuda de 1983 inició el retroceso de la institución en materia de industrialización. Siguiendo esta línea de análisis, Araújo et al. (2011) analizaron probablemente el caso de mayor éxito en la promoción económica de un banco de fomento, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil. Los autores plantean que en la década de 1950 la institución tuvo una fuerte inversión en sectores prioritarios, como la industria de equipamiento pesado y la siderurgia, que fue frenada

en la primera mitad de la década de 1960 cuando se centró básicamente en infraestructura vial para luego retomar su senda industrialista desde finales de la década de 1960 con el financiamiento de proyectos industriales de envergadura. Sin embargo, como en el caso mexicano, la crisis de los años ochenta generó problemas al banco, que inició un retiro progresivo. Finalmente, el estudio comparado de Isidro (2014) analiza los casos de México y Brasil; el autor resalta que ambos casos tuvieron razones parecidas para no impulsar el proceso de industrialización a partir de sus bancos de fomento: el lento proceso de construcción de bienes de capital que reemplazara a los importados y la dependencia de la inversión extranjera, lo que evitó la anhelada autonomía económica. En suma, se trata de investigaciones basadas en un acucioso trabajo de archivo y centrados en analizar contextos concretos para explicar los éxitos, fracasos y transformaciones en el periodo de posguerra y la crisis de la década de 1980.

En el caso peruano, se han identificado algunas tesis de ciencias económicas entre 1950 y 1980 caracterizadas por el uso de una amplia estadística, aunque mayormente descriptiva, con el objetivo de entender el funcionamiento de la institución y brindar recomendaciones de mejoras. De ellos, destaco dos de la década de 1980 que considero con mayor capacidad de análisis. La tesis elaborada por de la Cruz (1981) estudia la política crediticia del Banco Industrial del Perú entre 1969 y 1979, y plantea que la reconcentración del crédito en la industria pesquera limitó la posibilidad de capitalizar otras ramas y redujo la capacidad de ampliar el mercado interno y desarrollar las regiones del interior del país. El segundo análisis relevante es el de Méndez (1986), quien estudia el periodo de 1975 a 1985. Considera que las limitaciones de la institución para promover el país fueron

centrarse en financiar industrias ligeras y no de bienes intermedios y de capital, el creciente financiamiento en moneda extranjera que generó dificultades por las devaluaciones entre 1983 y 1985, la falta de un proyecto nacional de desarrollo que vinculara la industria con el crecimiento nacional y la dependencia del Ministerio de Economía. En general, a pesar de que estas tesis abordan problemáticas claves en el desempeño de la institución, existe un vacío al no contextualizar el desempeño económico y la política económica, y no hay un enfoque conceptual que permita analizar la institución como instrumento de desarrollo estatal.

El objetivo del presente artículo es analizar el desempeño del Banco Industrial del Perú (BIP de ahora en adelante) en la difícil década de 1980. Trata de responder las siguientes interrogantes: ¿De qué manera el BIP se insertó en la política industrial de la década? ¿Cuál fue la estrategia crediticia desplegada por la institución en la década? ¿Hasta qué punto el BIP apoyó el desarrollo de la pequeña industria? Estas cuestiones estructuran los apartados.

El artículo sostiene que el BIP durante la década de 1980 intentó rescatar al sector industrial de la crisis de la deuda externa y la inflación generalizada. Para ello, desplegó 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 Banco Central. 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, lo que sumado a la disminución real del capital del BIP y a las deudas contraí-

das con entidades nacionales y extranjeras llevaron a la institución a presentar saldos negativos. Esta situación condujo 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, desarrollar una estrategia coherente en la política crediticia para generar un crecimiento industrial de largo plazo tuvo fuertes limitaciones. Por ello, el apoyo a la industria en el interior del país tuvo un avance limitado, el mayor porcentaje de los créditos se usaron para solventar problemas de liquidez y no para incrementar la productividad, y las ramas más apoyadas siguieron siendo las de bienes ligeros, mientras que las de bienes intermedios y de capital redujeron su participación; esto último a pesar de que la banca privada incrementó relativamente su apoyo al sector industrial. En consecuencia, el BIP cumplió el rol de subsidiar a la industria tradicional (alimentos y textiles) y apoyar a la pequeña industria, pero no llegó a fomentar un franco proceso de diversificación dirigido a industrias con mayor potencial de encadenamiento.

Para respaldar la propuesta, se ha consultado las memorias del BIP y de la Superintendencia de Banca y Seguros, complementado con la estadística del Banco Central de Reserva del Perú en su plataforma digital y el compendio estadístico publicado por Seminario en 2015.

2. Antecedentes

Inaugurado en 1936, el BIP en sus orígenes tuvo como objetivo principal proteger la producción de artículos manufacturados que se importaban, además de una duración de treinta años con capacidad de renovarse y con un capital de 40 millones de soles, que se obtendría mediante un impuesto

del 1% a todas las mercancías importadas (Lobo, 2013). Sin embargo, es clave comprender el contexto en el que se apareció. En los años treinta, se crearon algunas medidas de promoción industrial como el proteccionismo en ciertos sectores para ampliar el mercado de consumo interno y la creación del BIP, que respondían a la coyuntura específica de la crisis generalizada producto del *crac* de 1929, pero no a un programa articulado de diversificación económica, lo que limitó sus alcances (Lobo, 2013). En esa línea, Drinot y Contreras (2015) consideran que los efectos de la gran depresión en el Perú sí generaron una mayor participación del Estado en la economía, sobre todo en lo que respecta a sus funciones como regulador y supervisor, aunque no hubo planes concretos de diversificación de la estructura económica. Con este planteamiento, considero que el nacimiento del BIP se puede comprender dentro de un contexto propicio para crear ciertas instituciones que permitirían enfrentar la coyuntura de crisis, pero no como un instrumento que fomente una franca industrialización, sino como una entidad encargada de reducir los riesgos que enfrentaba el sector industrial en la década de 1930. Este contexto de aparición del BIP es fundamental para comprender sus alcances y límites en periodos posteriores.

Derivado de lo anterior se entiende cómo, desde su fundación hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, el BIP tuvo incrementos significativos de capital y montos asignados al sector industrial, gracias a medidas adicionales implementadas en la primera mitad de la década de 1940 y, sobre todo, a la coyuntura específica de crisis, no a un programa de industrialización articulado. Esto se explica por lo sucedido a partir de 1946, ya que la crisis económica del gobierno de Bustamante y Rivero (1945-1948), así como la orientación

primario-exportadora del gobierno del Manuel Odría (1948-1956), estancó el crecimiento del BIP en cuanto a capital y asignación crediticia debido a una política económica que relegó el desarrollo industrial (Lobo, 2018).

Un segundo periodo en el desempeño del banco puede esbozarse entre 1956 y 1968, cuando el BIP tuvo un crecimiento significativo gracias a las medidas dictadas por los gobiernos de Manuel Prado y Fernando Belaúnde, lo que implicó un extraordinario aumento del volumen prestado, del número de préstamos y del número de empresas beneficiadas. Primero, el BIP aumentó su capital y sus funciones, lo que le permitió participar como inversionista en algunos proyectos industriales considerados estratégicos. Segundo, hubo contacto con organismos internacionales, como el Grupo Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, así como con otros bancos de fomento de la región, lo que impulsó trabajos conjuntos y generó la posibilidad de aprovisionarse de capital externo. Tercero, fue significativo que por primera vez se establecieron sectores prioritarios y fomento de la descentralización crediticia. Sin embargo, en la década de 1960 se dio prioridad al rescate de la industria de harina de pescado, cuyo auge iniciaba un periodo de declive. Esta función del BIP mermó su capacidad de financiamiento y distorsionó por completo su estrategia de sectores prioritarios, al apoyar un sector que no tenía posibilidad de producir de igual o mayor manera debido a la depredación de la anchoveta. La consecuencia directa fue la dificultad de responder a las obligaciones contraídas con bancos extranjeros, ya que la crisis generalizada del sector pesquero impidió pagar los montos que el BIP les había otorgado (Lobo, 2018).

En 1968, el golpe militar del General Juan Velasco inició una nueva etapa en la historia peruana, ya que tuvo el objetivo de alterar profundamente las características económicas y sociales del país, proceso en el cual el BIP estuvo inserto. El BIP fue dotado de una serie de responsabilidades y funciones en el fomento de la industria peruana, que tomó una prioridad importante con la singularidad de que a partir de la década de 1970, el BIP fue incluido como parte del Ministerio de Economía. Sin embargo, a pesar de la aparente renovación de la institución, el BIP continuó apoyando el rescate de la industria pesquera, como lo hicieron gobiernos anteriores. El objetivo del gobierno era impulsar las exportaciones no tradicionales por la necesidad de divisas y el sector pesquero en sus diversas ramas (extracción pesquera, procesamiento de harina de pescado y construcción de embarcaciones) fue el sector identificado para ello. La crisis estructural del sector pesquero por la deprecación de la anchoveta representó una oportunidad perdida para el BIP, ya que las sumas otorgadas por la institución alcanzaron niveles que no se lograron alcanzar posteriormente. La crisis del gobierno de Juan Velasco culminó con otro golpe de Estado, el del General Francisco Morales en 1975, que inició un proceso de desmontaje del aparato estatal. Uno de sus objetivos principales fue el ingreso de divisas para frenar la fuerte devaluación, el déficit fiscal y la brecha externa. Para ello, el BIP fue una plataforma de exportaciones de una serie de productos indiferenciados, lo que desvirtuó la esencia industrial de la institución y lo convirtió en promotor de exportaciones de diversa índole (Lobo, 2018).

Con estos antecedentes, en la década de 1980 el BIP estaba en un proceso de retroceso en su capacidad de financiar al sector industrial, dada la política liberal implementada en los últimos años de la década de 1970. Sin embargo, un elemen-

to fundamental para comprender la década es la crisis generalizada en la región derivada de la deuda externa, crisis que puso en jaque a los bancos de fomentos más exitosos, como el caso mexicano y brasilero. La crisis 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, instrumentos que fomentaban el desarrollo industrial, como el BIP, no recibieron una ayuda significativa para reflotarlos; por el contrario, debido a sus problemas de insolvencia financiera entraron en procesos de liquidación o de fusión con otras instituciones en los nuevos contextos de apertura de mercado.

3. El desempeño económico nacional y el Banco Industrial del Perú

Durante la década de 1980, el desempeño crediticio del BIP estuvo relacionado con los ritmos de crecimiento de la economía en general y, sobre todo, con el crecimiento de la producción industrial. En ocasiones, la caída del sector industrial generó un impulso crediticio del BIP para rescatarlo; en otros momentos, el crecimiento de la producción industrial significó una contracción del desempeño crediticio del BIP, debido a la consolidación generada en el año previo, por lo que las necesidades de capital se relacionaron con los momentos de crisis. En el siguiente cuadro, se desarrolla la relación mencionada.

Cuadro 1. Comparación de la variación porcentual del PBI, la producción industrial y 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

Elaboración basada en los datos de Seminario (2015) y las memorias de 1980 a 1990 del Banco Industrial del Perú.

La década de 1980 se inició con un crecimiento en las tres variables. El del PBI, fue el más modesto; el de la producción industrial, el más significativo; y el de la asignación crediticia, fue extraordinario. Sin embargo, en 1981, a pesar de que el PBI mantuvo el mismo crecimiento, la producción industrial se desaceleró y la asignación crediticia del BIP sufrió una importante contracción. El crecimiento inicial tuvo 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 en 1980

contó con una importante disponibilidad de reservas, con capacidad instalada ociosa y superávit en la balanza de pagos. El único problema macroeconómico por resolver fue la inflación, que se volvió más compleja ante el déficit fiscal que implicó el incremento de 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 con el mercado como el principal asignador de recursos (Parodi, 2000). Estas medidas son conocidas como ortodoxas y alejadas del experimento militar de los setenta.

A partir de 1981, se inició un declive que se fue 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 debido al inicio de la crisis de la deuda externa (Parodi, 2000). Como argumentan Bértola y Ocampo (2013), durante la fase final de la industrialización dirigida por el Estado³ en la década de 1970, los países latinoamericanos experimentaron desequilibrios externos y necesidades de recursos para cubrir las nuevas responsabilidades estatales, los cuales fueron satisfechos en el corto plazo mediante el financiamiento externo. Sin embargo, a finales de esa década la Reserva Federal de Estados Unidos decidió elevar las tasas de interés para frenar la inflación en dicho país. Esto elevó significativamente el servicio de la deuda externa latinoamericana, que sumado al deterioro de los precios de

3 Considero este concepto pertinente para conceptualizar el periodo en Latinoamericana, ya que la promoción de la industria tuvo muchos más elementos que la sustitución de importaciones, además que otros países de la región tuvieron modelos mixtos, que impulsaron la industria y la exportación de materias primas (como el caso peruano).

las materias primas, inició una fuerte crisis en la región. Por ello, de acuerdo con estos 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.

La crisis se manifestó en toda la economía peruana en 1982 cuando el PBI prácticamente no creció y el sector industrial pasó de desacelerarse a contraerse. Por ello, el BIP descargó una suma importante de capitales para compensar la caída y tuvo 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 aranceles⁴ y el apoyo promocional a las exportaciones no tradicionales (Durand, 1995). Al perder la industria estos incentivos, fue más vulnerable a los choques externos.

A pesar de lo mencionado, en términos comparativos, el impacto de la crisis de la deuda fue menor en el Perú respecto al promedio regional, debido a que el Perú 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,

4 El arancel promedio se redujo de 39% a 34% entre julio y diciembre de 1980, mientras que el arancel máximo bajó de 160% a 60% en el mismo periodo. También se redujeron significativamente las restricciones para arancelarias (Parodi, 2000, cap. VI).

el gobierno peruano acordó reprogramaciones de la deuda y programas de ajuste con el FMI, los cuales cambiaron a medida que las dificultades por cumplir 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 a los efectos climáticos sobre la producción agraria y urbana del fenómeno El Niño en la costa peruana (Parodi, 2000). Además, la caída de 15.8% de la producción industrial se explica por 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 del sector industrial, sufrió el impacto de la recesión, que no permitió cumplir las deudas contraídas. Por ello, ante la reducción de sus ingresos y por el contexto recesivo, el BIP redujo aún más su asignación crediticia en 30.2%.

Ante esta situación, el gobierno de Fernando Belaúnde implementó un programa de ajuste con la idea de contraer la demanda mediante la reducción de los subsidios. Por un lado, se logró reducir la brecha externa, ya que las caídas de las importaciones fueron más pronunciadas que las de las exportaciones, lo que redujo el déficit de la balanza de pagos. 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 del déficit fiscal. Por ello, Parodi (2000) plantea que fue un modelo liberal combinado lo que ocurrió 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 incremento en la asignación crediticia del BIP en 1984 no respondió a la mejora de la producción industrial; al contrario, el incremento de 60% se dio para potenciar el desempeño industrial e impulsar nuevamente créditos dirigidos a la consolidación financiera de las empresas prestatarias. La evidencia fue que en 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 respondió también al nuevo contexto de impulso del mercado interno con la administración de Alan García (1985-1990).

Como menciona Lago (1991), las condiciones que dejó 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. El problema latente desde inicios de los ochenta fue la inflación constante. Para resolverlo, el equipo económico del nuevo gobierno implementó el 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 producción interna 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.

En el 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 alejaba al país 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 colaboró con el impulso de la producción industrial. Sin embargo, en el mediano plazo el enfoque comenzaba a evidenciar algunos problemas, pues hubo una fuerte reducción de los ingresos del sector público, un aumento significativo del déficit, una expansión de las importaciones más que de la producción industrial y una reducción de la capacidad de inversión (Lago, 1991). Esto se evidenció en la desaceleración de las tres variables: el PBI creció 8.5%, el sector industrial en 17.7% y la asignación del BIP en 7.7%. La más acentuada fue la del BIP, debido precisamente a 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 mencionados problemas estructurales del modelo, tuvo 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, que incrementó la brecha externa. Ante ello, el gobierno presionó al sector privado para invertir en las exportaciones, lo que creó un clima de tensión que, por el contrario, desincentivó la inversión. Finalmente, la gota que derramó el vaso fue el intento de controlar el sistema financiero mediante la estatización de bancos y seguros. A estos fenómenos se sumaron el aislamiento internacional provocado por la suspensión de la deuda, la renegociación de hidrocarburos y la nacionalización de algunas empresas. Por ello, las posibilidades de elevar la inversión y la producción que se esperó fueron 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 tuvo una caída significativa de 81.2%. A pesar de los intentos de recuperación,⁵ 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 debió a un nuevo intento de sostener la caída de la producción

5 Los intentos fueron el programa trienal, el uso de subsidios selectivos, el ajuste de precios del Banco Central, los paquetazos y el enfoque monetarista independiente del Banco Central entre finales de 1988 y principios de 1989 (Lago, 1991).

industrial, pero tuvo 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), el BIP tuvo la caída más profunda de la década: 86.6%. Si bien el BIP experimentó caídas durante esta década (como se observa en el cuadro 1), estas fueron acompañadas de crecimientos que generaron una inestabilidad que pudo sostener. Pero a partir de 1988, fueron tres años de caída constante que no solo limitaba la cobertura del BIP para apoyar 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 debido a los profundos periodos de recesión eran cubiertos por refinanciaciones que comenzaron a disminuir hasta caer dramáticamente en los últimos tres años. El gráfico 1 muestra la tendencia al deterioro de este capital.

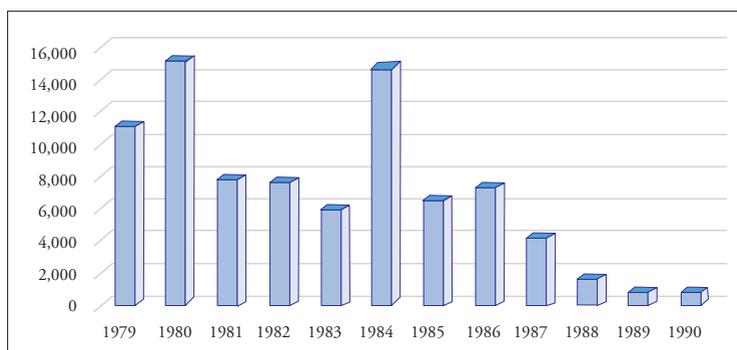


Gráfico 1. Desempeño del capital del BIP, 1979-1990

Elaboración propia basada en las memorias de 1979 a 1990 del Banco Industrial del Perú y de la Superintendencia de Banca y Seguros.

Luego del impulso de finales de los setenta, a partir de 1981 se ve el impacto de la crisis de la deuda en el mercado interno. El impulso extraordinario de 1984 correspondió a la intención de Fernando Belaúnde de incentivar no solo la industria, sino en general la producción interna. Como indica el BIP, la vocación del BIP no solo fue la industria, sino que también atendería el transporte, la pesca y el turismo (BIP, memoria de 1981). Sin embargo, el impulso fue básicamente para recuperarse en el corto plazo, en consonancia con el auge efímero que experimentaba el país al culminar el mandato de Belaúnde. Entre 1985 y 1986 se evidencia la promoción que originó 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 fueron difíciles de sostener en el 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 fue mucho más elevado.

El incremento importante en el financiamiento del BIP por canales externos se inició en 1982 y coincidió con el golpe inicial de la crisis de la deuda. En torno a la cooperación internacional, hubo tres gestiones financieras. En primer lugar, se gestionaron dos préstamos para fomentar la pequeña industria. El primero por un convenio con COFIDE y 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, una línea financiera por 30 millones de francos con el *Crédit Lyonnais* de Francia para la importación de capitales. Por el lado del financiamiento interno, el Banco Central otorgó dos líneas de crédito para consolidar el patrimonio del sector ante la situación de recesión que se vivía. La primera estuvo 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 (BIP, memoria de 1982).

En 1983, durante la mayor profundización de la crisis, el BIP propuso la creación de la línea de reactivación industrial con recursos del Banco Central con el objetivo de refinanciar las obligaciones de corto plazo y pasarlas al mediano plazo a fin de mejorar la solidez financiera de las empresas. Se llamarían “línea de apoyo” y “línea de capitalización” 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 redujo el financiamiento externo de la institución, probablemente porque la inflación y los incumplimientos del sector industrial por la recesión imposibilitaban cancelar las obligaciones contraídas en los años anteriores. En 1986, con recursos del Banco Central, se creó el Programa de Reordenamiento Financiero, con el fin de refinanciar nuevamente las obligaciones del sector empresarial deudor del Banco y se dotó de recursos a las empresas beneficiarias en casi el 50% de los casos (BIP, me-

moria de 1986). Además de ello, se creó 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 creó en el mismo año un fondo para apoyar al sector informal con la intención de potenciar a los microempresarios (BIP, memoria de 1986).

Sin embargo, como se ha visto, este enfoque nunca incentivó como se esperaba la capacidad ociosa industrial; por el contrario, aceleró la inflación de manera alarmante. Los capitales brindados para fomentar la industria nacional se diluían en términos reales por la inflación galopante. En 1987 se crearon 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 muestra el gráfico 1, no se logró impulsar el propio capital y en los años finales los recursos eran más escasos. El cuadro 2 muestra el desempeño de las obligaciones del BIP con el financiamiento externo a la institución. Como se observa, las obligaciones se elevaron constantemente hasta 1984 para luego iniciar una caída con la excepción del incremento de 1987, debido a las nuevas líneas creadas en 1986. La devaluación constante redujo la capacidad real de las líneas de financiamiento en la segunda parte de la década, además de la reducción significativa de los aportes del Banco Central. Como se observa en el cuadro, entre 1980 y 1982 el endeudamiento fue repartido aleatoriamente entre el Banco Central y la cooperación internacional y luego pasó a una mayor presencia del BCR entre 1983 y 1986. A partir de 1987, la caída relativa del Banco Central fue importante, lo que elevó la participación de la cooperación internacional y el de otras instituciones, como el Banco de la Nación y COFIDE.

Cuadro 2. Desempeño, estructura porcentual y relación con el capital propio del total de deudas del BIP, 1980-1990 (en millones de soles constantes de 1979)

Año	Total de deudas S/.	Variación %	Estructura porcentual de las obligaciones del BIP				Capital propio como % de recursos
			Banco Central	Banco Comercial	Cooperación internacional	Otras instituciones	
1980	43,751.92		53.29	0.01	36.98	9.72	25.8
1981	46,278.82	5.8	37.06	0.29	56.39	6.26	14.3
1982	62,674.67	35.4	44.73	4.85	47.15	3.27	10.8
1983	69,793.54	11.4	52.25	1.86	39.27	6.62	7.8
1984	72,723.84	4.2	52.29	0.25	40.41	7.05	16.9
1985	38,341.45	-47.3	60.39	0.55	18.48	10.58	14.4
1986	22,807.14	-40.5	58.46	0.45	31.5	9.59	24.3
1987	24,005.64	5.3	37.67	9.93	43.24	9.16	14.5
1988	16,825.74	-29.9	20.09	0.02	56.48	22.6	8.4
1989	8,708.06	-48.2	26.35	2.23	52.39	19.03	7.5
1990	4,373.96	-49.8	15.57	3.01	58.2	23.22	14.2

Elaboración propia basada en las memorias de 1980 a 1990 del Banco Industrial del Perú y de la Superintendencia de Banca y Seguros.

Otro elemento importante fue la participación del porcentaje del capital propio en los recursos del BIP. Entre 1980 y 1981 pasó del 25% al 14% y no sobrepasó el 16% hasta el final del periodo, salvo el 24% de 1986 producto del impulso al 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 en 1990 solo el 14% del capital era propio, el otro 86% debía ser devuelto a las instituciones acreedoras. El colapso de la industria a finales de la década implicó una fuerte morosidad al BIP, que replicó esa morosidad con las entidades externas, al punto de comprometer su propia solvencia. Entre 1980 y 1990, el BIP tuvo una reducción real dramática de sus utilidades netas, pues pasó de 334 millones de soles a 0.03 millones,⁶ respectivamente. Esto significó una caída promedio anual del 30.3%, siendo las más profundas las de 1989 y 1990, que llegó en ambos casos a casi el 100% (SBS, memorias de 1980 a 1990).

Por ello, en 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 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, traducándose en un incremento de la morosidad de su cartera, la que, aunada a una restricción en el agenciamiento de recursos

6 En soles constantes de 1979.

del público y de instituciones financieras, han limitado sus posibilidades de apoyo a los agentes productivos. (SBS, memoria de 1991)

Esta frágil situación llevó 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 orientado 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 en 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 estatales de fomento y la creación del Banco de Fomento Nacional. Además, en el mismo mes, mediante la Resolución 691-191 la Superintendencia, por 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, 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 y liquidación de la banca de fomento especializada, como lo era el BIP, fueron casi nulos.

4. La estrategia crediticia

Durante este periodo de crisis, las necesidades de impulsar la industria para sacarla de la profunda recesión en el corto plazo hicieron difícil establecer una estrategia crediticia coherente con el desarrollo de largo plazo. Considero que una estrategia crediticia coherente con un desarrollo de largo plazo debe basarse en la propuesta de Marcelo Rougier (2001), quien prioriza el crédito hacia ramas con potencial de encadenamiento (bienes intermedios y de capital), la promoción de la descentralización crediticia a fin de crear polos de desarrollo industrial en el nivel nacional y la canalización del crédito hacia un uso que esté ligado a elevar la producción de las fábricas.

El primer elemento que se analizará es el uso que se le dio a los créditos otorgados. Como se vio en el primer apartado, las diferentes líneas de crédito creadas en la década con recursos de la cooperación internacional y del BCR se dirigieron a consolidar financieramente las empresas industriales en franca crisis y se refinanciaron constantemente sus obligaciones, no solo con las entidades bancarias, sino con sus mismos trabajadores. Por ello, adapto la propuesta de Rougier (2001) a la información de las memorias y clasifico los créditos en tres categorías: productividad (inversión en maquinaria, repuestos y bienes inmuebles), evolución (obligaciones con otros bancos, materia prima y pago a trabajadores) y para la exportación.

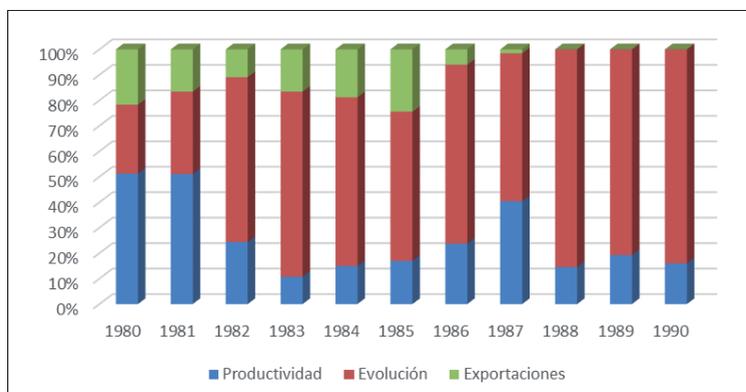


Gráfico 2. Distribución porcentual de la asignación crediticia del BIP por uso, 1980-1990

Elaboración propia a partir de los datos de las memorias de 1980 a 1990 del Banco Industrial del Perú.

En el gráfico 2, queda claro cómo la crisis altera significativamente la tendencia heredada de finales de los setenta. A partir de 1982, se incrementan los créditos dirigidos a la evolución de las empresas, a pesar de haberse celebrado ese mismo año un protocolo financiero con el Crédit 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. 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 redujo en los momentos de mayor crisis. Entre 1986 y 1987 tuvo un incremento debido al auge efímero de la mejora en el

corto plazo del programa heterodoxo. Sin embargo, la caída a partir de 1988 fue estrepitosa y tuvo índices porcentuales del nivel de 1983 y 1984.

El segundo elemento de la estrategia que se analiza es la distribución por ramas; se evidencia un fortalecimiento en la tendencia de apoyar a los sectores tradicionales de alimentos y textiles, como muestra el cuadro 3. Hubo intentos por desarrollar industrias con mayor encadenamiento, como el de la construcción y transportes, originado por el incremento de ensamblajes de autos en 1980,⁷ o la creación de la primera bolsa de subcontratación en el Perú orientada al sector metalmeccánico en 1982 con la intención de emplear al máximo la capacidad ociosa mediante la 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 las ramas tradicionales de la industria por su capacidad de responder rápidamente en el mercado. Por esta razón, existían fondos dirigidos exclusivamente a reactivar sectores como el textil en 1982 o el pesquero en 1984 (BIP, memorias de 1982 y 1984). Un factor adicional es la importancia de las ramas clasificadas en “otros”, que en realidad agrupan a las actividades que no eran propiamente industriales. Desde finales de la década del setenta, el BIP fomentó las exportaciones de productos no necesariamente industriales, lo que desvirtuó la esencia de la institución por la necesidad de divisas. Esta idea se consolidó en los ochenta, ya que se consideró que la vocación del BIP era su apoyo al mercado interno, siendo el principal la industria, pero también al

7 Creció 68% con respecto al año anterior por el aumento del ensamblaje de autos que pasó de 10 745 unidades en 1979 a 18 699 en 1980 (BIP, memoria de 1980).

transporte, la pesca y el turismo (BIP, memoria de 1981).

Por lo mencionado, el apoyo a las industrias con mayor capacidad de encadenamiento era muy limitada. En el gráfico 3, se ve que luego de haber heredado un porcentaje cercano al 20% de la década de 1970, el retroceso relativo fue la tendencia general hasta 1988, con 2% como el punto más bajo de la participación y tuvo un incremento en 1989, aunque más como producto de la caída de la rama química y no como una intención deliberada del BIP por alterar la tendencia.

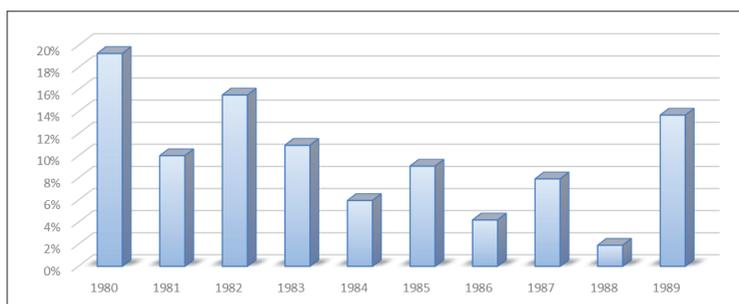


Gráfico 3. Desempeño de la participación porcentual de las ramas con mayor encadenamiento en la asignación crediticia del BIP, 1980-1989
Elaboración propia basada en las memorias de 1980 a 1989 del Banco Industrial del Perú.

El comportamiento del BIP tuvo una relación directa con el desempeño de la producción industrial general. Según los datos de 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 metalmecánica, 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, lo que contradice su rol de fomento.

Cuadro 3. Distribución porcentual de la asignación crediticia del BIP por ramas industriales, 1980-1989¹

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 %	Maquinaria y equipo %	Vehículos %	Fuerza eléctrica %	OTRO %	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	1.38	1.96	6.89	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	7.65	4.24	9.20	6.48	2.34	4.86	0.00	14.00	100.00

Elaboración propia basada en las memorias de 1980 a 1989 del Banco Industrial del Perú.

¹ No se encontraron referencias sobre la distribución por ramas para 1990. En general, la información es limitada para los últimos ejercicios.

Continuando el análisis de la estrategia, el tercer elemento fue la descentralización. Uno de los puntos prioritarios de coincidencia de los dos gobiernos de la década, tanto el de Fernando Belaúnde como el de Alan García, fue el impulso a la descentralización crediticia del BIP, aunque las formas 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, con 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 con el propósito de modernizar y aumentar la capacidad de producción de la industria forestal (BIP, memorias de 1980, 1982 y 1984). Esta expansión se complementó con la inauguración de las nuevas sucursales de Huancayo, Chiclayo, Juliaca e Ilo (BIP, memorias de 1981, 1983 y 1984).

Además de las nuevas sucursales, se estableció el programa Llave en Mano, que implicó una serie de actividades de orden técnico y financiero para promover la generación de nuevas empresas y empleo en el sector privado basado en oportunidades de inversión. El BIP ofrecía financiamiento, asistencia técnica y supervisión del proyecto industrial durante su realización. Sus primeros planes pilotos fueron en la Amazonía, en Tarapoto. Sin embargo, contrariamente a la idea de descentralizar, pero coherente con la idea de enfrentar la recesión industrial, se crearon en Lima las agencias de Comas, San Juan de Miraflores y la sucursal de Higuiereta. Si la mayoría de la industria estaba en la capital, los esfuerzos de rescate tendieron al centralismo.

Este impulso a la descentralización, neutralizada por la crisis en la primera década de los años ochenta, se modificó a partir de 1985 con la creación de los distritos financieros. Mediante Decreto Supremo de ese año, se creó 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 en el nivel nacional en tantos distritos financieros como abarcase su organización. También implicó la creación de ocho sucursales de la Superintendencia de Banca y Seguros y otras más del Banco Central de Reserva, así como los bancos de fomento basado en sus sucursales (Bardella, 1989). Representó, a fin de cuentas, la primera intervención al sistema financiero, aunque sin 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 de García para descentralizar el crédito se observa en el gráfico 4.

La paridad entre provincia y Lima que inició la década fue resultado de la orientación del gobierno a finales de la década de los setenta, cuando 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, 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 y luego permaneció en una relación permanente de 60%-40% a favor de Lima. Al

parecer, los distritos industriales dieron la posibilidad de 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 alterara significativamente la distribución regional.

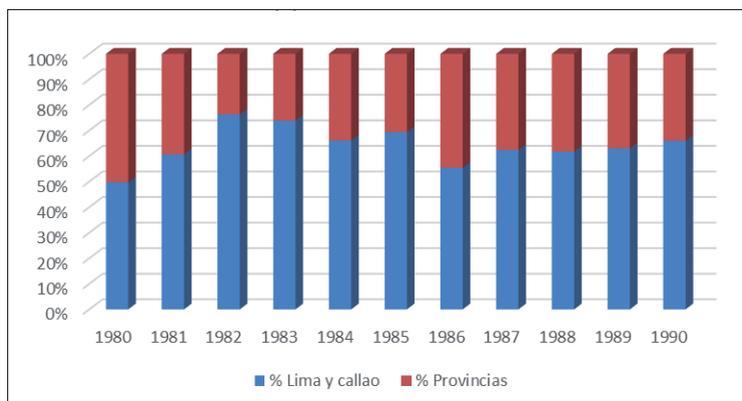


Gráfico 4. Relación porcentual de la asignación crediticia entre Lima y provincias, 1980-1990

Elaboración propia basada en las memorias de 1980 a 1990 del Banco Industrial del Perú y la Superintendencia de Banca y Seguros.

306

A pesar de que para Bardella (1989) la decisión de estatizar el sistema financiero ocasionó que la creación de los distritos financieros tuviera una aplicación parcial y limitada, considero 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 de que esta relación no se alteró significativamente en los últimos años de mayor recesión evidencia la intención de una mayor promoción de la descentralización.

A pesar de la falta de datos para los últimos tres años del periodo analizado, sobre todo por ser los de profunda recesión, el cuadro 4 muestra los departamentos más favorecidos de la asignación crediticia del BIP fuera de Lima y Callao.

Resalta el desempeño de la Amazonía, precisamente por 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 auge de la harina de pescado llevó a colocar a las regiones 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 sí lo fue en los setenta, esta rama siguió influenciando en la distribución. Esto se nota al observar el porcentaje de ciudades portuarias como Chimbote en Áncash, La Libertad, Lambayeque y Piura. Estos departamentos tuvieron una participación promedio de 40% con picos que iban de 48% a 32%. El mismo BIP señaló 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 a 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

Cuadro 4. Distribución de la asignación crediticia del BIP por regiones fuera de Lima y Callao, 1980-1987¹

Años	Amazonía	Áncash	Arequipa	Cuzco	Junín	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	8.21	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.

Elaboración propia basada en las memorias de 1980 a 1987 del Banco Industrial del Perú.

¹ No se encontraron referencias sobre la distribución regional entre 1988 y 1990. En general, la información es limitada para los últimos ejercicios.

a finales de la década. Además, el desarrollo fuera de Lima se caracterizó por la importancia de la Amazonía debido a las facilidades brindadas desde principio de la década y la concentración en las ciudades portuarias por influencia del crecimiento de la industria pesquera. Sumado a ello, como consecuencia de la crisis de la deuda y la inflación, los créditos se usaron básicamente para la consolidación financiera de las empresas industriales y la refinanciación de obligaciones previas o el pago del 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. Esta respuesta a la lógica del mercado en la producción industrial generó la tendencia a reducir la importancia de las ramas con mayor encadenamiento. Lo mencionado lleva a plantear que la crisis condicionó la actuación del BIP y lo alejó de desarrollar una estrategia coherente que impulsara la industria con un crecimiento de largo plazo más sostenido, por lo que estaría más cerca al comportamiento de subsidio de las empresas establecidas antes que a un banco de fomento.

5. El apoyo a la pequeña industria

Durante los años de funcionamiento del BIP, el apoyo a la pequeña industria fue significativo. Un porcentaje importante del número de préstamos estuvo dirigida a este sector, por lo que asumió su papel de fomento al brindar créditos a microempresarios que no tenían acceso a la banca privada por la escasez de garantía (Lobo, 2018), lo que continuó en la década de 1980. 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 solo representaba el 10% en 1979. Pero en 1980, representaba el 40% de los montos, lo que evidencia el nuevo enfoque del BIP (BIP, memorias de 1979 y 1980).

Este relativo crecimiento importante respondió a una serie de incentivos especiales que se concedieron a la pequeña empresa, como la 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, dirigidos a segmentos más específicos, lo que especializó a los diversos funcionarios del BIP en rubros diferenciados que ayudarían 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 creó el Fondo Artesanal (FONART) para dar préstamos a artesanos y cubrir las necesidades de capital de trabajo, activos fijos y asistencia técnica (capacitación y participación en ferias). Estos préstamos cubrieron hasta un máximo del 90% de las necesidades financieras, el resto lo aportaba el propio empresario. Tercero, se

creó FONCRAE⁸ para atender tanto a la pequeña empresa como a la artesanía a nivel nacional, financiado con recursos del Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) mediante convenio acordado entre los gobiernos del Perú y la República Federal de Alemania. Además, con el apoyo del KfW se creó el Fondo de Embarcaciones (FODEM) para apoyar a los pescadores artesanales y medianas empresas pesqueras, cooperativas y otras formas asociativas dedicadas a la extracción, procesamiento, transporte y comercialización del pescado. El FODEM realizaba préstamos exclusivamente para la adquisición o equipamiento de embarcaciones, lo que comprendía también mejoras de las embarcaciones existentes (BIP, memoria de 1981). Cuarto y último, se creó el Fondo de Desarrollo de Pequeñas Empresas Urbanas (FDU) con el apoyo financiero de la Agencia Internacional para el Desarrollo para ayudar financieramente al Programa de Desarrollo de Pueblos Jóvenes, cuya función fue financiar, capacitar y brindar asistencia técnica a empresas caseras, artesanales, pequeñas industrias, talleres, servicios y agronegocios de pequeña escala ubicados en pueblos jóvenes de la costa (BIP, memoria de 1982).

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

8 No se ubicó la referencia al nombre completo.

relativa fueron la industria de bienes de consumo, que pasó del 34% a 48% entre 1980 y 1982, y la de bienes de capital, que pasó de 16% a 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, cobró relevancia. En 1984, para enfrentar la recesión del año anterior, se creó el sistema de “maquicentros”, que consistía en una serie de talleres donde el pequeño empresario o artesano podía operar y utilizar maquinaria y equipos con la modalidad de arrendamiento, lo que logró el aprovechamiento de la capacidad ociosa instalada en empresas existentes.

En la administración del gobierno de Alan García se creó un fondo para potenciar un sector 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. En 1987 habían reducido su participación en los montos asignados a 29% y disminuyó 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. Como vimos, el sector industrial en su conjunto tuvo una caída sostenida entre 1988 y 1990, y la pequeña industria, por su limitado respaldo, fue la primera en derrumbarse. Como concluye 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 se dirigen a los sectores menos favorecidos, pero en el largo plazo, por el derrumbe económico, estos sectores son los que terminan empobreciéndose más.

6. Conclusiones

La década de 1980 significó un periodo de dura recesión en la economía peruana y tuvo fuertes implicaciones en el desempeño del sector industrial. El desempeño del BIP no estuvo exento del proceso, al contrario, tuvo un papel 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 y pasó de crecimientos extraordinarios a caídas profundas. Esto 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 basados en líneas especiales creadas en el Banco Central y préstamos de la cooperación internacional, siendo su propio capital una

pequeña proporción. En consecuencia, a medida que las empresas incrementaban su morosidad en el contexto de la crisis, el BIP se volvía a refinanciar para rescatar al sector industrial, lo que comprometió gradualmente su propia solvencia.

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 desgastó su 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 en 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 de la morosidad y falta de 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, lo que redujo la posibilidad de un crecimiento intersectorial efectivo. Además, debido a que los rescates financieros estaban dirigidos a sostener la industria, el porcentaje de los montos para elevar la productividad era de 20%, siendo el resto un subsidio a las empresas industriales por las limitaciones de su propia evolución. En el caso de la descentralización, se observa un avance por 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 fuera de Lima. Por ello, en los años finales de la década la participación de las provincias en la asignación crecida conservó un 35% sin ser prácticamente alterada. Este fenómeno se considera que es consecuencia de la relativa efectividad del programa de distritos financieros implementados durante el gobierno de Alan García (1985-1990).

Sin embargo, a pesar de la carencia de estrategia en su política crediticia, el apoyo a la pequeña empresa industrial fue uno de los pilares de la institución. Este impulso se caracterizó por la creación de nuevos programas para segmentos diferentes. Solo en los primeros años de la década, el apoyo a la pequeña industria llegó a significar el 55% de los montos totales asignados por el BIP, lo que es un incremento significativo comparado con el 10% en promedio que tenía en los setenta. Sin embargo, la crisis económica redujo las posibilidades de crecimiento de este segmento, lo que se evidenció en su participación en la asignación de montos, que disminuyó a 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 por 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 una característica de los gobiernos populistas.

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

las colocaciones y la elevación de la morosidad evidenciaron el impacto de la recesión en todo el ámbito financiero. Segundo, el BIP redujo 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, que se caracterizaba por tener las ramas de alimentos y bebidas como las más rentables. Por ello, el hecho de que el BIP siguiera apostando por ellas evidencia su poca coherencia con su labor de fomento, que le impidió contribuir con ramas que tenían mayor potencial de encadenamiento industrial. Al apoyar a los sectores beneficiados por la banca comercial mostró su orientación de subsidio a las ramas tradicionales, lo que explica su limitado impacto en alterar la estructura de crecimiento.

Recibido: 15 de noviembre del 2021

Aprobado: 12 de febrero del 2022

* *

Fuentes

-
- 316 - Memorias del Banco Industrial del Perú, 1979 – 1990.
- Memorias de la Superintendencia de Banca y Seguros, 1979 – 1991.
- Banco Central de Reserva del Perú, Cuadros Históricos.

Referencias bibliográficas

- Araújo, 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 M. Rougier (Ed.), *La banca de desarrollo en América Latina. Luces y sombras en la industrialización de la región* (pp. 111-182). Fondo de Cultura Económica.
- Bardella, G.
(1989) *Un siglo de vida económica en el Perú 1889-1989*. Banco de Crédito del Perú.
- Bértola, L. y Ocampo, J.
(2013) *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. Fondo de Cultura Económica.
- Brando, C.
(2011) Economía política de la promoción industrial en Colombia: el Instituto de Fomento Industrial. En M. Rougier (Ed.), *La banca de desarrollo en América Latina. Luces y sombras en la industrialización de la región* (pp. 227-274). Fondo de Cultura Económica.
- Cerna, L.
(1994) *Cómo se quebró un banco*. Lima.
- Cruz, S. de la
(1981) *Política crediticia de la banca estatal de fomento en los años 1969 - 1979*. [Tesis para optar el grado de bachiller, Pontificia Universidad Católica del Perú, Programa Académico de Ciencias Sociales, mención en Economía].
- Diamond, W.
(1960) *Bancos de fomento*. Fondo de Cultura Económica.

- Drinot, P. y Contreras, C.
(2015) La gran depresión en el Perú. En: P. Drinot y A. Knight, *La gran depresión en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Durand, F.
(1995) Historia de la industria en el Perú republicano 1840-1980. En C. Milla (Ed.), *Atlas histórico y geográfico del Perú* (t. III, pp. 133-212). Ed. Milla Batres.
- Durand, S. y Fermandois, J.
(2011) La Corporación de Fomento y Reconstrucción en Chile como el espíritu de la economía política de una época, 1939-1970. En M. Rougier (Ed.), *La banca de desarrollo en América Latina. Luces y sombras en la industrialización de la región* (pp. 183-226). 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. *World Review of Political Economy*, 5 (2), 204-230.
- Lago, R.
(1991) The Illusion of Pursuing Redistribution through Macropolicy: Peru's Heterodox Experience, 1985-1990. En R. Dornbusch y S. Edwards (Eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America* (pp. 263-330). University of Chicago Press.
- Lobo, F.
(2013) *La construcción de las políticas industriales en el Perú, 1930 - 1939*. Lima: Tesis de Licenciatura en Historia, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Lobo, F.
(2018) *Desarrollo inicial, crecimiento y crisis del Banco Industrial del Perú, 1936-1991*. [Tesis para optar el grado

de magíster en historia, Pontificia Universidad Católica del Perú].

- López, P.
(2011) La experiencia mexicana con la banca de fomento: Nacional Financiera entre 1940 y 1982. En M. Rougier (Ed.), *La banca de desarrollo en América Latina. Luces y sombras en la industrialización de la región* (pp. 275-328). Fondo de Cultura Económica.
- López, P. y Rougier, M.
(2011) Introducción. En M. Rougier (Ed.), *La banca de desarrollo en América Latina. Luces y sombras en la industrialización de la región* (pp. 21-54). Fondo de Cultura Económica.
- Méndez, R.
(1986) *El Banco industrial del Perú en el desarrollo y promoción de la industria en el Perú*.
- Parodi, C.
(2000) *Perú 1960-2000: políticas económicas y sociales en entornos cambiantes*. Universidad del Pacífico, Centro de Investigación
- Rougier, M.
(2001) *La política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo (1944-1955)*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Investigaciones Económicas, Centro de Estudios de la Empresa y el Desarrollo.
- Rougier, M.
(2011) La banca de desarrollo como palanca del crecimiento económico. Los problemas de la experiencia argentina. En M. Rougier (Ed.), *La banca de desarrollo en América Latina. Luces y sombras en la industrialización de la región* (pp. 55-110). Fondo de Cultura Económica.

Los alfares marrones de los sitios Lima. Implicancias de una aproximación arqueométrica a su proveniencia
Brown wares at Lima sites. Implications of an archaeometric approach to their provenance

Seminario, B.

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