

Perú: financiamiento para el desarrollo y su evolución reciente

Pedro Francke*

Pontificia Universidad Católica del Perú

Recibido: 2 de febrero de 2024

Aceptado: 16 de febrero de 2024

Resumen

El pobre desempeño de las economías latinoamericanas, y en especial del Perú, los últimos años, nos regresa a la necesidad de analizar el financiamiento para el desarrollo interno. Este breve informe busca presentar los cambios que, durante y después de la pandemia, han tenido las instituciones y mecanismos de financiamiento público al desarrollo en el Perú. Repasamos brevemente la historia previa, la respuesta a la pandemia y su transformación posterior. Se discute la fuerte respuesta de financiamiento público a la crisis económica de la pandemia, cómo los mecanismos adoptados no facilitaron una modernización institucional y las condiciones políticas posteriores que han llevado a su rápido retorno a la situación anterior con escasa presencia de políticas públicas y predominio de una banca privada altamente concentrada.

Palabras clave: financiamiento, programa Reactiva, pandemia, Perú

Abstract

The poor performance of Latin American economies, especially Peru, in recent years, brings us back to the need to analyze financing for domestic development. This brief article seeks to present the changes that, during and after the pandemic, have taken place in the institutions and mechanisms of public financing for development in Peru. We briefly review the previous history, the response to the pandemic and its subsequent transformation. We discuss the strong response of public financing to the economic crisis of the pandemic, how the mechanisms adopted did not facilitate institutional modernization, and the subsequent political conditions that have led to its rapid return to the previous situation with little public policy presence and the predominance of a highly concentrated private banking sector.

Keywords: financing, Reactiva program, pandemic, Peru

* Profesor principal del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, magister en economía, ex-ministro de Economía y Finanzas del Perú. Contacto: pfranck@pucp.edu.pe

1. Banca pública en Perú antes de la pandemia

Un excelente balance analítico de este tema es el de Dancourt y Jiménez (2017). Lo resumo brevemente. Luego de un par de décadas de estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, con un ingreso del Estado como ente promotor y planificador del desarrollo, “a principios de los 80, los créditos de las entidades financieras estatales, que ejercían las funciones de banca de desarrollo, llegaron a representar 15% del PIB” (2017, p. 2). La década de los 80s fue de crisis de deuda, hiperinflación y recesión. Entre 1990 y 1993 se aplicaron las muy radicales reformas estructurales neoliberales de la dictadura de Alberto Fujimori, incluyendo una amplia privatización y liquidación de varios de los bancos de fomento entonces existentes. Así, el crédito de las entidades financieras estatales se redujo a 3% del PIB en 1993; desde esa fecha tuvo algunas subidas y bajadas, pero al 2015 seguía debajo de 4% del PBI, frente a 35% del PBI prestado por la banca privada.

Para Dancourt y Jiménez, en “la economía peruana actual, las principales fallas de mercado del sistema financiero están aún relacionadas al financiamiento de largo plazo, al financiamiento agrícola y al financiamiento de las pequeñas empresas” (2017, p. 9), incluyendo además “las relacionadas al financiamiento de la necesaria diversificación productiva de la economía o de la mitigación del cambio climático” (2017, p. 9). Se añade a esto que el mercado financiero está dominado por un oligopolio, con cuatro bancos concentrando más del 80% del crédito, sosteniendo *spreads* elevados y con altas rentabilidades sobre el patrimonio (a niveles del 20% anual de manera sostenida). La escasa presencia del Estado en el mercado financiero favorece ese dominio oligopólico en el sector bancario.

2. La pandemia y el programa Reactiva

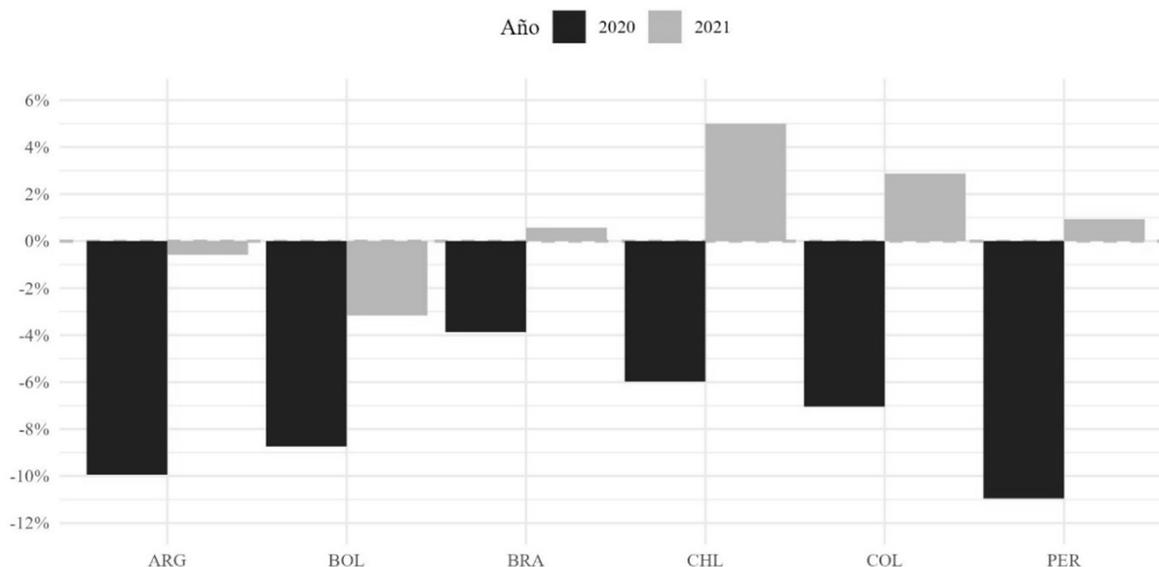
Para enfrentar el duro golpe a la economía de la pandemia, el Estado peruano tomó medidas extraordinarias que implicaron un cambio profundo en su participación en el crédito a las empresas, que merece resaltarse en el análisis por su gran magnitud respecto a la historia previa.

La pandemia fue extraordinariamente fuerte en el Perú; la mortalidad producto de la pandemia, medida como “exceso de muertes” - la diferencia entre las muertes estimadas y las muertes esperadas llega en el Perú a 873 por cada cien mil habitantes de manera acumulada durante 2020-2021, la cifra mayor en la comparación de 194 países realizada por la OMS (Msemburi et al., 2023). Sólo a partir de las campañas de vacunación aplicadas en el 2021, y con cobertura amplia desde el segundo semestre de ese año, la mortalidad debida a la pandemia fue controlada. El PBI peruano cayó en 11% durante el 2021, primer año de la pandemia, con distintos niveles de afectación y tiempos de recuperación entre las actividades económicas. Por ejemplo, el sector agropecuario y la pesca lograron sostener permanentemente niveles de producción superiores a los niveles registrados previos a la pandemia; sectores como comercio, minería e hidrocarburos, y servicios mantienen niveles de PBI por debajo de lo registrado el 2019 durante los dos años 2020 y 2021; mientras los sectores de construcción, electricidad y agua, y manufactura pasan de caídas en el PBI durante el 2020 a superar los niveles de PBI pre-pandemia durante el 2021.

El 2021 sin embargo fue de rápida recuperación, gracias a las políticas monetarias y fiscales expansivas. Durante 2020, en comparación a la región, Perú es uno de

los países con mayor caída de PBI, y, a pesar de eso, tiene una recuperación rápida en el 2021. Si agrupamos a los países según el resultado de la variación del PBI al 2021, tenemos tres grupos: países con niveles de PBI desde que se inició la pandemia por debajo de los niveles de 2019 (Argentina y Bolivia), países que en el 2021 produjeron un poco más que el 2019 (Brasil y Perú), y países con crecimiento moderado al 2021 (Chile y Colombia)¹. El PBI del Perú en el 2021 llegó a ser 0.9% superior al del 2020.

Gráfico 1: Comparativo del PBI regional, 2020-2021 (variación respecto de 2019 %)



Nota: Variación anual calculada en términos de moneda local constante

Fuente: World Bank – Data Bank

Elaboración: Propia

En el contexto de choque externo de la pandemia sobre la actividad económica local e internacional, la política monetaria del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) desde el inicio de la pandemia hasta julio de 2021 fue fuertemente expansiva, con “reducción del costo de financiamiento, provisión de liquidez al sistema financiero y la disminución de la volatilidad de las tasas de interés de largo plazo y del tiempo de cambio” (Banco Central de Reserva del Perú, 2021, p. 101). La tasa de interés de referencia del Banco Central se rebaja 2 puntos porcentuales rápidamente hasta un mínimo histórico de 0.25% en el contexto de estímulo a la economía.

En el contexto del periodo de política monetaria expansiva del BCRP, el Gobierno lanzó el Programa de Garantía del Gobierno Nacional para la Continuidad en la Cadena de Pagos “Reactiva Perú”², el cual buscaba asegurar la continuidad de la cadena de pagos durante la pandemia (Banco Central de Reserva del Perú, 2021) y contribuyó a transmitir la reducción en la tasa de interés de la política monetaria al sistema financiero (Montoro, 2020, p. 3).

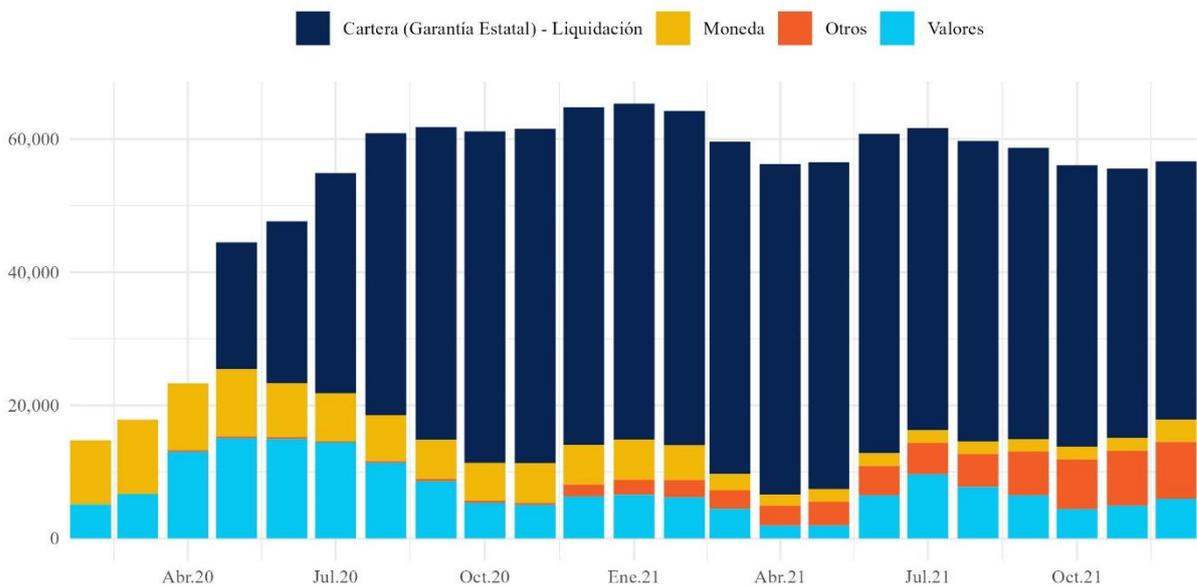
¹ La recuperación leve sería aquella con un crecimiento menor al 2% respecto a 2019, mientras que la moderada sería aquella superior al crecimiento de 2% respecto a 2019.

² El programa se crea el 6 de abril de 2020 mediante el Decreto Legislativo N° 1455 y se modifican los montos máximos y criterios de elegibilidad mediante el Decreto Supremo N° 124-2020-EF el 28 de mayo de 2020.

Las características del programa Reactiva se pueden resumir (Montoro, 2020) de la siguiente manera: (i) ser un programa de garantía estatal masivo; (ii) determinar de forma simple de las necesidades de financiamiento de cada empresa según sus obligaciones tributarias; (iii) reducir la incertidumbre al absorber riesgo (el Gobierno garantizaba entre el 80% a 98%); (iv) alentar el buen comportamiento al incluir criterios ligados a buen contribuyente y deudor previo a la pandemia; y, (iv) brindar condiciones favorables a las empresas (liquidez a largo plazo, mecanismos de subasta competitivas para dar tasas de interés bajas y periodos largos de financiamiento). El programa Reactiva le brindó estabilidad al sistema financiero y aseguró salvaguardar la cadena de pagos. Por ejemplo, a setiembre de 2020, el programa permitió a las entidades financieras expandir el crédito (+14% en septiembre de 2020), fortalecer su posición patrimonial (redujo la probabilidad de no pago) e incrementar la liquidez de las entidades participantes (Nivín et al., 2020, p. 5).

Junto a Reactiva hubo medidas complementarias para facilitar liquidez y crédito. Considerando el total de las operaciones de inyección de liquidez del BCRP en el contexto de la pandemia, estas llegaron al 9.4% del PBI al 31 de enero de 2021, mientras que al 12 de diciembre de 2022 representaban el 4.6% del PBI (Banco Central de Reserva del Perú, 2022b, p. 90).

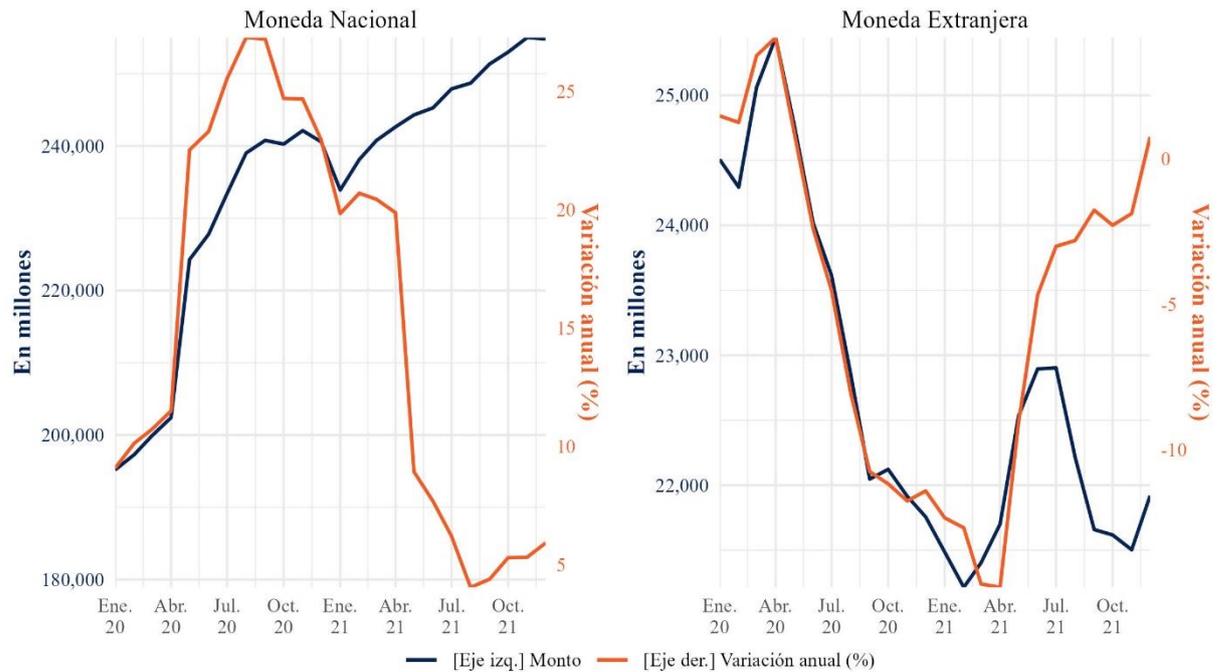
Gráfico 2: Saldo de operaciones de REPO del BCRP durante los primeros años de la pandemia (en millones de soles)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú – Reportes de inflación 2020/2022
Elaboración: Propia

Con ese apoyo, los créditos de las empresas bancarias al sector privado en moneda nacional durante el periodo 2020-2021 alcanzaron un gran crecimiento, con un pico durante el periodo de lanzamiento del programa Reactiva Perú.

Gráfico 3: Evolución del crédito de las empresas bancarias al sector privado



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú – Series Estadísticas.
Elaboración: Propia

El programa Reactiva³, en sus fases 1 y 2, parece haber sido una de las principales herramientas para inyectar liquidez a las empresas, dar apoyo a su solidez patrimonial y promover una rápida reactivación.

El programa Reactiva Perú operó en el marco de una política monetaria expansiva; el BCRP baja rápidamente (entre el 19 de marzo y el 9 de abril 2020) su tasa de interés de referencia de 2.25% a 0.25%, lo que es complementado por el programa Reactiva y otras medidas de inyección de liquidez, reducción de encajes y expansión monetaria. A lo largo del 2020 el BCRP inyectó liquidez por S/ 64.8 mil millones (9.1 por ciento del PBI), de los cuales la mayor proporción están constituidos por S/ 50.7 mil millones de Reactiva y programas con garantía del Gobierno Nacional⁴. El BCRP resalta que “el saldo total alcanzado de operaciones de inyección de liquidez (S/ 64.8 mil millones) es 8 veces superior al máximo saldo de estas operaciones alcanzado durante la crisis financiera internacional de 2008-2009 (S/ 7.9 mil millones)” (BCRP, 2022a, p. 103). Como resultado de estas medidas, al 15 de septiembre las tasas de interés en soles cayeron fuertemente, en promedio en 10 puntos porcentuales (Banco Central de Reserva del Perú, 2020a) mientras el crédito a empresas privadas en el 2020 aumentó en 22%.

Reactiva Perú fue un programa de crédito con garantía fiscal y fondos provistos por el BCRP, siendo COFIDE el operador financiero público que administra las

³ Creado por Decreto Legislativo 1455 del 6 de abril de 2020, con una primera cantidad de 30 mil millones de soles (luego se ampliaría y ajustaría sus reglamentos). Varios aspectos de topes y condiciones se modificaron por Decreto Supremo N° 124-2020-EF del 28 de mayo para darle mayor flexibilidad.

⁴ Del total de 7.9% del PBI en estas operaciones de crédito, 7.5% corresponde a Reactiva y 0.4% a la suma de otros programas (Banco Central de Reserva del Perú, 2020a). Concentramos por eso nuestro análisis en Reactiva.

garantías fiscales y el sistema financiero privado (incluyendo bancos, financieras y cajas, aunque no cooperativas de ahorro y crédito) quien canaliza los créditos. El esquema de Reactiva consistió en entregar fondos prestables a las empresas del sistema financiero bajo un esquema de subasta que asigna los fondos a quienes ofrecieron cobrar menor tasa de interés a sus clientes. Otorgaba garantías según se señala en el siguiente cuadro, siendo el máximo posible de un préstamo el de 10 millones de soles:

Tabla 1: Nivel de cobertura de garantías de Reactiva Perú según crédito por fase

Créditos por empresa (en soles)		Garantías (%)
Fase 1	Fase 2	
Hasta 30,000	Hasta 90,000	98%
De 30,001 a 300,000	De 90,001 a 750,000	95%
De 300,001 a 5,000,000	De 750,001 a 7 500,000	90%
De 5,000,001 a 10,000,000	De 7,500,001 a 10,000,000	80%

Fuente: Elaboración propia en base a normativa de Reactiva Perú.

Los créditos de Reactiva no podían ser usados para pagar otros créditos, las empresas no debían tener cobranza coactiva de SUNAT (administración tributaria peruana) por más de 1 UIT y no podían tener clasificación de riesgo alto por la SBS (solo las clasificadas como “normal” o “con problemas potenciales”), ni estar en la Ley 30737 para empresas corruptas. Los préstamos se otorgaban hasta por 36 meses con gracia de hasta 1 año de principal e intereses.

En total en cinco meses Reactiva Perú otorgó 55 mil millones de crédito (de los 60 mil millones u 8.4 % del PBI) facilitados por el Estado y con una tasa de interés promedio muy baja, menor al 1.5% anual promedio. La amplitud y rapidez del programa son sin duda factores destacables. Las subastas comenzaron el 23 de abril del 2020 para la primera fase de hasta 30 mil millones de soles; la segunda fase de otros 30 mil millones bajo condiciones que facilitaron mayores préstamos a PYMES empezó el 30 de junio de 2020 y a inicios de agosto ya se habían entregado 52 mil millones de soles. La cantidad de fondos otorgados en Perú (7.9% del PBI) es muy superior a la de otros países como México (4.2% del PBI), Brasil (0.9% del PBI) o Colombia (0.8% del PBI) (datos al 15/09/2020 Banco Central de Reserva del Perú, 2020a), y el que no se hubieran llegado a colocar todos los fondos indica que los montos asignados fueron suficientes aunque sectores como PYMES, agro y turismo requirieron programas específicos por sus particularidades productivas, de demanda y de vinculación al sistema financiero.

Dada su magnitud e impacto, constituyéndose en la mayor medida de financiamiento público en Perú de las últimas décadas, merece detenerse en un par de discusiones al respecto. Estas tienen como tópico central la existencia de un *trade-off* o intercambio entre la rapidez necesaria que debía tener el programa por un lado, mientras por otro lado estaba el objetivo de establecer las condiciones más adecuadas para reducir malos préstamos, llegar a las PYMES y asegurar el empleo digno.

¿Debió otorgarse una garantía de 100% para facilitar que los bancos prestaran los fondos?

Apenas aprobado el programa Reactiva, hubo una discusión pública sobre el porcentaje de garantías; los ex-ministros de economía Alonso Segura y David Tuesta consideraron que la garantía estatal debía haber sido del 100% para acelerar el desembolso de los fondos, mientras que el ex-ministro Alfredo Thorne estuvo a favor del esquema aprobado (Guerra Vásquez, 2020). Por otro lado, para Segura:

Hay una concepción distinta. El BCRP propuso un programa de liquidez que cubra sobre todo a empresas pequeñas con garantías al 100%. Se priorizaba la rapidez en el desembolso y la mayor cobertura posible para evitar quiebras. Pero se bajó la cobertura al 98%, [con lo que] se genera exposición de capital a las financieras, se demora porque tendrán que ver las operaciones con mayor detalle y hasta se reduciría la cobertura. Se tiene una carrera contra el reloj, pero parece que no se dan cuenta de la urgencia de quienes necesitan esto.

Sin embargo, el problema de garantizar el 100%, como está establecido en la literatura sobre el tema del crédito, es que eso implicaría un problema de riesgo moral: los bancos no tendrían absolutamente nada en juego de aprobar un mal crédito, lo que incentiva el préstamo incluso a quien no podrá pagarlo o tiene pésimo historial previo, que fue lo argumentado por el Ministerio de Economía y Finanzas en ese momento (Guerra Vásquez, 2020).

En resumen, la discusión giró en torno a la necesaria rapidez con la que debían entregarse los créditos, lo que efectivamente era un asunto muy importante, versus el problema de riesgo moral bancario. El resultado de haberse entregado 55 mil millones de soles, casi 8% del PBI, en créditos en cinco meses, indica que las garantías del 98% al 90% no fueron un freno que demorara o redujera la cobertura en el otorgamiento de los créditos de manera significativa.

Es difícil establecer el contrafactual y saber si, ante unas garantías del 100%, los problemas de riesgo moral se habrían agravado. Sabemos, eso sí, que el programa parece haber sido efectivo en evitar que la banca enfrente problemas de riesgo sistémico (a lo cual también contribuyeron la rebaja de tasas de referencia, la reducción de encajes y medidas especiales para poder dar apoyo de emergencia a su liquidez y fortalecimiento patrimonial en caso necesario). El resultado ha sido que la banca ha mantenido buenas utilidades, “S/ 10,947 millones a agosto 2022 [...] La utilidad neta también se encuentra por encima de lo generado antes de la pandemia (S/ 10,339 millones a febrero 2020) [...] El ROEA [rentabilidad anualizada sobre patrimonio] se situó en 14.5% a agosto 2022” (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2022, p. 23) una tasa bastante halagüeña. El que la banca haya asumido un pequeño riesgo, de entre 2% y 20% en el programa Reactiva, no parece haberle generado un problema de rentabilidad.

¿Se pudo y debió poner mejores medidas para ampliar el alcance a las PYMES?

En la fase 1 de Reactiva, de los 30,000 millones colocados, solo el 3-9% fue a créditos orientados a las PYMES con garantía de 98%, mientras 29.1% fue para créditos a corporaciones con garantía del 80% y 46.7% a grandes empresas con garantía del 90% (Banco Central de Reserva del Perú, 2020a). Como se puede ver, esta distribución inicial estuvo sesgada hacia un sector empresarial de gran

tamaño. Frente a ello, la fase 2 de Reactiva tuvo otros resultados, en parte debido a que ya se había satisfecho buena parte de la demanda de corporaciones y grandes empresas y también debido a que se establecieron mejores condiciones de acceso a las PYMES. En esta segunda fase de Reactiva un 23% fue para créditos muy pequeños con garantía de 98% y solo 3% para créditos corporativos dirigidos a las más grandes empresas. Con esta mejor cobertura de la fase 2 de Reactiva, el crédito total del programa Reactiva sumando sus fases 1 y 2 tuvo finalmente un sesgo hacia las grandes empresas pero de menor magnitud: según BCRP (2020b, p. 108), el 49% de Reactiva fue a grandes empresas, mientras a las PYMES llegó el 43%. Las tasas de interés, muy inferiores a las previamente cobradas, eran de 1.1% anual para grandes empresas con garantía del 80% y 2.6% para PYMES, lo que se relacionaría al mayor costo operativo de otorgar pequeños préstamos.

En la fase 1, la regla para favorecer a las pymes era la siguiente:

se otorga la garantía del Gobierno Nacional, de acuerdo a un porcentaje (entre 98 y 80 por ciento), el cual varía de manera decreciente al monto del préstamo. Así, para los préstamos de menor tamaño, los cuales se encuentran también asociados a las empresas más pequeñas, el porcentaje de garantía es mayor. [Además] se determinó un monto de préstamo máximo de S/ 10 millones, por lo que las empresas más grandes tienen un menor acceso relativo. (Banco Central de Reserva del Perú, 2020a)

Dados los resultados, eso no parece haber sido suficiente. En la fase 2, las nuevas condiciones para favorecer a las PYMES habrían sido las siguientes:

el monto de los préstamos se encuentra relacionado a las necesidades de capital de trabajo. Dicho monto se determinó en una primera etapa según las contribuciones a EsSalud⁵ (3 meses) o las ventas declaradas a la SUNAT⁶ (1 mes) del año 2019 [...]. En una segunda etapa del programa el monto fue ampliado a 3 meses de ventas declaradas, o para el caso de microempresas a 2 veces el saldo promedio de deuda de 2019. [...] Estos cambios en la determinación del monto de préstamo favorecieron principalmente a las empresas más pequeñas, las cuales pudieron acceder a un monto de préstamo mayor de acuerdo a su historial crediticio (BCRP, 2020a).

Como resultado de las diversas medidas tomadas en la política monetaria y crediticia, al 15 de septiembre las tasas de interés en soles cayeron 24 puntos porcentuales para las microempresas, 13 pp para las pequeñas y casi 1 pp para el crédito corporativo (Banco Central de Reserva del Perú, 2020a). En cuanto al monto de crédito a empresas privadas, para las grandes éste creció en 8%, a las medianas en 51% y a las PYMES en 24%; el año anterior 2019 pre-pandemia crecieron 4%, 1% y 8% respectivamente. Resalta el crecimiento del crédito a las PYMES, que pasó de crecer 8% (el microcrédito tuvo una buena dinámica los quinquenios anteriores) a un muy fuerte 24%, y a las medianas, más aún.

Como hemos visto, Reactiva 2 llegó mucho más a las PYMES. Hay que recordar, además, que aunque el gobierno había establecido hasta 60 mil millones de créditos para el programa, sólo se colocaron 55 mil millones; en otras palabras, si hubo PYMES a las que no se llegó no fue por falta de fondos públicos con garantía si no porque a la banca privada evaluó que no le convenía incurrir en gastos y/o riesgos adicionales para llegar a nuevos sectores. En efecto, sólo 6% de los

⁵ Contribuciones a la seguridad social que por ley ascienden a 9 por ciento del valor de la remuneración bruta.

⁶ La SUNAT es la entidad encargada del cobro de impuestos en Perú.

créditos Reactiva fueron a empresas que no habían tenido antes créditos en el sistema financiero. Para quienes no habían tenido experiencias de préstamos bancarios previos, el acceso a Reactiva fue limitado y no se dieron mecanismos especiales (tales como incluir a las cooperativas de ahorro y crédito de buena calificación de riesgo o dar apoyo patrimonial a las cajas municipales) o facilidades adicionales que redujeran los costos unitarios de las empresas del sistema financiero para que les fuera más atractivo prestar a PYMES y a nuevos clientes. Una medida en este sentido fue el FAE-Mype, que bajo un concepto similar daba fondos de créditos garantizados, e incluyó la posibilidad de que estos fueran usados por cooperativas de ahorro y crédito que en algunas zonas y casos son más accesibles a las PYMES; sin embargo, el presupuesto asignado de solo 800 millones fue muy pequeño en comparación con Reactiva que fue quien marcó el paso de esta experiencia de crédito con garantía estatal.

¿Pudo haberse reforzado la institucionalidad pública en financiamiento al desarrollo con Reactiva?

El mecanismo para el otorgamiento de los créditos de Reactiva fue a través de la banca privada, que operaba con garantías brindadas por COFIDE, entidad financiera estatal “de segundo nivel” financiada por el Ministerio de Economía y Finanzas. La sólida posición fiscal del Perú, con activos públicos financieros del orden del 14% del PBI antes de la pandemia, lo facilitaban. El MEF estimó originalmente que el costo de las garantías podía acercarse a 2% del PBI, aunque luego de la recuperación del 2021 ha hecho que nuevas estimaciones que indican montos bastante menores.

Es llamativo sin embargo que en este programa, a pesar de que las garantías las brindaba el fisco, no haya habido mayor esfuerzo ni medida para que bancos públicos de “primer nivel” como el Banco de la Nación o el Agrobanco tuvieran un rol de tal manera que canalizaran recursos a sectores prioritarios. Para dar mayor respaldo a sectores particularmente afectados, como el turismo, la agricultura o las PYMES, se hicieron posteriormente (2021 y años siguientes) nuevos programas vía Cofide o asignación de fondos presupuestales al Agrobanco pero con coberturas muy limitadas que no alcanzan ni el 5% de lo que alcanzó Reactiva.

Un balance en términos de la relación público-privado en el programa Reactiva indica que dejó de lado las oportunidades que se abrían para un rol de mayor orientación, priorización o promoción de sectores o iniciativas determinadas por el Estado. Reactiva fue el mayor programa de financiamiento público que se ha visto en el Perú en varias décadas, pero su orientación no tuvo ninguna conexión con algún nivel de planificación estratégica, visión de desarrollo o intento de transformación productiva; se limitó a ser una respuesta de emergencia para evitar una quiebra masiva de empresas privadas productivas y financieras, cargando la mayor parte del riesgo al Estado.

3. Del 2022 en adelante

A partir del segundo semestre del 2021, coincidiendo con un alza en la inflación internacional y nacional, y también con un cambio de gobierno, el Banco Central modificó rápida y sustancialmente su política monetaria. La tasa de interés de referencia se elevó hasta 7.75% en enero 2023. El saldo de las operaciones de inyección de liquidez del BCRP ha bajado de 9.1% del PBI a 3.3% del PBI (a noviembre 2023). Como resultado, el crédito a empresas cayó 1.4% el 2022 y 2.3%

el 2023 (diciembre-diciembre), que en términos reales significa una caída de casi 10 por ciento el 2022 y de cinco por ciento adicional el 2023. El efecto ha sido fuertemente recesivo, siendo claro que no había exceso de demanda sino choques de oferta como causantes de la inflación.

En el contexto de un nuevo gobierno que entró en funciones el 28 de julio del 2021 con un programa de cambios progresistas, se planteó al Congreso diversas medidas económicas y financieras, incluyendo una reforma tributaria progresiva y, entre otras, que se permitiera dar las leyes necesarias para el fortalecimiento de Banco de la Nación. Particularmente, se planteó al Congreso ampliar sus funciones:

a fin de otorgar financiamientos directos e indirectos a las micro y pequeñas empresas y a beneficiarios de Programas Sociales del Estado, realizar operaciones bancarias y servicios financieros [...] señalados en el artículo 221 de la Ley N° 26702 Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros a favor de entidades empresas públicas, trabajadores y pensionistas del Estado, proveedores del Estado que reciban sus ingresos a través del Banco de la Nación en cualquier punto del país y, en general, a favor de personas naturales y jurídicas donde la demanda de cualquiera de esas operaciones bancarias y servicios financieros sea insatisfecha. (Proyecto de Ley 0583/2021-PE)

Se planteaban estas medidas en el marco de reformas para asegurar “la sostenibilidad del Banco mediante una sólida gobernanza corporativa desde su Directorio y Gerencia y solvencia patrimonial a largo plazo, así como a través de la modernización de sus instrumentos de gestión de recursos humanos, logísticos y tecnológicos.” (Proyecto de Ley 0583/2021-PE).

Algunas de las propuestas alcanzadas, bastante iniciales en cuanto a repensar las estrategias de desarrollo pero que significaban un primer paso para ampliar el alcance del financiamiento público e introducir competencia en el sistema financiero, incluían financiar proyectos inmobiliarios para trabajadores o pensionistas del Estado, otorgar créditos productivos, a los beneficiarios de los programas sociales del Estado y otorgar créditos y otros servicios financieros (como compra de deuda) a las pequeñas empresas. Uno de los mecanismos planteados era la posibilidad de aliarse y/o, inclusive, adquirir total o parcialmente otras empresas del sistema financiero dedicadas a las microfinanzas y/o fintechs.

Ninguna de las propuestas referidas en el párrafo anterior, sin embargo, fue aprobada por el Congreso, orientado desde un primer momento a socavar y golpear al gobierno de Pedro Castillo y mantener las políticas neoliberales. A las organizaciones políticas que dominaban el Congreso, vinculadas a los grandes conglomerados económicos y financieros, les interesaba bloquear cualquier posibilidad de que una banca pública se despliegue y pueda reducir su poder de dominio sobre el mercado de crédito de estos grupos. Al respecto es oportuno recordar que el presidente del directorio y principal accionista del mayor banco del Perú, el Banco de Crédito del Perú, entregó 3.6 millones de dólares en 17 maletines en efectivo a la candidata Keiko Fujimori (La República, 2020), cuya bancada es la más grande entre las fuerzas conservadoras en el congreso.

El gobierno de Castillo, por su parte, luego de unos meses dejó de lado las propuestas de reforma. En diciembre 2022 se instaló un nuevo gobierno con la antes vicepresidenta Dina Boluarte en alianza con el Congreso. Toda propuesta

que pudiera afectar al oligopolio financiero fue totalmente negada. A fines del 2023, el gobierno dispuso que utilidades del Banco de la Nación por 1,000 millones de soles fueran extraídas del mismo para absorberlas como ingresos fiscales y así aparentar que el déficit fiscal de ese año fuera menor al real, al mismo tiempo cortando la posibilidad de que fueran reinvertidas para mejorar y ampliar sus servicios. Algunas iniciativas aisladas de congresistas para permitir una ampliación de las operaciones del Banco de la Nación no han sido aprobadas.

Referencias

- Banco Central de Reserva del Perú. (2020a). REPORTE DE INFLACIÓN: Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2020-2021 (Setiembre de 2020). Banco Central de Reserva del Perú. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2020/setiembre/reporte-de-inflacion-setiembre-2020.pdf>
- Banco Central de Reserva del Perú. (2020b). REPORTE DE INFLACIÓN: Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2020-2022 (Diciembre 2020). Banco Central de Reserva del Perú. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2020/diciembre/reporte-de-inflacion-diciembre-2020.pdf>
- Banco Central de Reserva del Perú. (2021). Memoria anual 2020. Banco Central de Reserva del Perú. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Memoria/2020/memoria-bcrp-2020.pdf>
- Banco Central de Reserva del Perú. (2022a). Memoria anual 2021. Banco Central de Reserva del Perú. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Memoria/2021/memoria-bcrp-2021.pdf>
- Banco Central de Reserva del Perú. (2022b). REPORTE DE INFLACIÓN: Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2022-2024 (Diciembre 2022). Banco Central de Reserva del Perú. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2022/diciembre/reporte-de-inflacion-diciembre-2022.pdf>
- Banco Central de Reserva del Perú. (2023). Base de datos de estadísticas del BCRP [Data set]. Banco Central de Reserva del Perú. <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/index>
- Dancourt O y Jimenez R (2017) The Experience of Development Banking in Peru: 1990-2015 [La Experiencia de la Banca de Desarrollo en el Perú: 1990-2015], en Griffith-Jones y Ocampo (Eds.), The Future of National Development Banks (pp. 196-228). Nueva York: Initiative for Policy Dialogue y Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198827948.003.0008>
- Guerra Vásquez, R. (2020, abril 10). Covid-19 | Coronavirus en Perú: Exministros de Economía discrepan sobre cobertura de crédito del programa Reactiva Perú | Alonso Segura | David Tuesta | Alfredo Thorne | ECONOMIA. El Comercio Perú. Recuperado de <https://elcomercio.pe/economia/peru/covid-19-coronavirus-en-peru-exministros-de-economia-discrepan-sobre-cobertura-de-credito-del-programa-reactiva-peru-alonso-segura-david-tuesta-alfredo-thorne-noticia/>

- La República. (2020, enero 26). Keiko Fujimori: Los US\$ 3,6 millones para lideresa Fuerza Popular salieron del BCP de La Molina | Credicorp | Política | La República. Recuperado de <https://larepublica.pe/politica/2020/01/26/keiko-fujimori-los-us-36-millones-para-lideresa-fuerza-popular-salieron-del-bcp-de-la-molina-credicorp>
- Montoro, C. (2020). El programa Reactiva Perú. Revista Moneda, 182, 24-33. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-182/moneda-182-04.pdf>
- Msemburi, W., Karlinsky, A., Knutson, V., Aleshin-Guendel, S., Chatterji, S., & Wakefield, J. (2023). The WHO estimates of excess mortality associated with the COVID-19 pandemic. *Nature*, 613(7942), 130-137. <https://doi.org/10.1038/s41586-022-05522-2>
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. (2022a). Informe de Estabilidad del Sistema Financiero: Noviembre 2022.