

23. LA FINANCIACIÓN Y EL APOYO DE LAS INSTITUCIONES MULTILATERALES

Antonio Vives

GERENTE INTERINO DEL
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO
SOSTENIBLE DEL BANCO
INTERAMERICANO DE
DESARROLLO

Introducción

El acceso de las PYMES al financiamiento y, en forma más general, el acceso de grandes segmentos de la población ahora excluidos continúa siendo un enigma. Un enigma sobre el que se debate, se escribe y se publican investigaciones continuamente. Las instituciones de desarrollo hacen préstamos y donaciones para resolverlo y, sin embargo, la PYME de América Latina y el Caribe sigue sin acceso al crédito. Existe la expectativa de que la metodología de investigación previa y de seguimiento posterior a las Mesas de Trabajo y Encuentros ayuden a definir acciones concretas para erradicar este eterno problema, que algún día debería dejar de serlo.

Desde la perspectiva de una institución de desarrollo multilateral, resulta interesante profundizar en los siguientes aspectos:

- a) Recapitular sobre los obstáculos a la bancarización.
- b) Algunas sugerencias sobre lo que se podría y debería hacer.
- c) El papel de los bancos locales de desarrollo.
- d) Qué ha hecho el BID y cuál es su estrategia.

Falta de acceso a servicios financieros

El Banco Interamericano de Desarrollo está profundamente interesado en aumentar el acceso que los individuos excluidos y los empresarios pequeños tienen al financiamiento. En el último año se ha realizado un diagnóstico de los mercados financieros de la región, llegando a la conclusión de que existen serias brechas en el acceso a los servicios financieros y que grandes números de personas en la región no tienen acceso a ellos. Por ejemplo, sólo un promedio del 10% de la población tiene cuentas de crédito, mientras que el acceso al financiamiento es aún menor en el caso de otros servicios, tales como seguros, pensiones y, por supuesto, los mercados de capital (incluso en los Estados Unidos se estima que más de 40 millones de personas no tienen acceso a servicios financieros). En el caso de los mercados de capital, la capitalización, la liquidez y la rotación es mucho menor que en otras regiones, y el número de compañías listadas en las bolsas de valores regionales ha disminuido

en la última década. En nuestra región, aunque tenemos centenas de miles de empresas que son viables, sólo 1.648 están listadas en bolsas. Muchas menos aún tienen transacciones y, por supuesto, muy pocas, o casi ninguna, de las compañías listadas son pequeñas empresas.

Ya se ha destacado anteriormente la importancia del acceso a servicios financieros para la población ahora marginada, tanto en términos de su potencial contribución para salir de la pobreza, como para apoyar a la actividad económica, a la cohesión social y a la estabilidad política. Una población que participa de la actividad económica es mucho más propensa a identificarse con el resto de la sociedad, a tener sentido de pertenencia y, por ende, contribuye a la estabilidad. Al pertenecer, tiene algo que perder, lo cual puede contribuir a la cohesión social.

En el caso de las PYMES, también es evidente que son instituciones vitales para superar las turbulencias económicas y sociales, como lo muestran los ejemplos de los países europeos en la posguerra, así como para hacer una contribución vital al crecimiento económico. El acceso del que disfrutaban las PYMES en los países de Europa debe ser un ejemplo a imitar para América Latina. La región también presenta otra especificidad, en el sentido de que, en su mayor parte, el sector privado está dominado por microempresas, las cuales representan el 90% de todas las firmas privadas, mientras que las PYMES constituyen el 8%, y el 2% restante se trata de grandes firmas. Las micro y pequeñas empresas forman el 98% de todas las firmas de nuestra región, emplean entre el 40 y 60% de la fuerza de trabajo y dan cuenta del 40 al 50% del PIB. El 70% de los pobres son microempresarios o empleados de microempresas. Si a éstos se les provee de servicios financieros bajo términos que no son equitativos, sus negocios no serán lucrativos. Además, al excluirlos de las fuentes de financiamiento, se reduce la capacidad de la

región para asegurar un crecimiento económico que sea sostenible y equitativo.

Las empresas latinoamericanas tienen uno de los niveles más bajos de acceso al capital, algunas de las leyes laborales más rígidas, impuestos más altos y disposiciones más engorrosas para registrar o disolver sus compañías. Entre todos los países que participaron en las encuestas sobre clima de negocios del Banco Mundial, los de América Latina se destacan por presentar niveles más altos de incertidumbre con respecto a las políticas que cualquier otra región del mundo. En una comparación a nivel mundial sobre los costos que los empresarios tienen para producir sus productos o proporcionar servicios, las empresas de la región claramente presentan una desventaja en la competitividad, que surge de una multitud de cargos y costos provenientes de deficiencias desde el punto de vista regulatorio y de infraestructura. Queda claro que, si no se trabaja seriamente para eliminar dichos obstáculos, no habrá un desarrollo del sector privado, ya que éste proporciona la gran mayoría de puestos de trabajo en América Latina y el Caribe.

Debido a la forma en que los factores locales específicos afectan las oportunidades e incentivos que las firmas tienen para invertir en forma productiva y crear puestos de trabajo, los problemas que inciden en el rendimiento del sector privado influyen desproporcionadamente en las micro, pequeñas y medianas empresas (MYPES y PYMES) que no tienen medios para superar los injustificados costos, riesgos y barreras que existen para que puedan competir. Por ejemplo, la infraestructura inadecuada tiende a impactar en las MYPES y PYMES de manera más profunda que a las compañías grandes, ya que las empresas más pequeñas usualmente dependen más de la provisión pública de los servicios y no tienen tanta capacidad para absorber el costo de las ineficiencias del mercado. Por lo general, las compañías más pequeñas tienen un menor acceso

al financiamiento, son menos predecibles con respecto a la aplicación de las normas y consideran que los servicios del Gobierno son menos eficientes. Como resultado, el crecimiento económico es lento y la creación de puestos de trabajo es menor.

Coyuntura económica favorable

La situación económica de la mayoría de los países de la región es bastante favorable y debe ser explotada para poder mejorar el acceso. Las economías de América Latina y el Caribe continuaron exhibiendo un impulso sustancial en el año 2005, apoyándose en el crecimiento rápido registrado en 2004, que a su vez fue alimentado por el inicio de un auge en las exportaciones. Se han producido condiciones exógenas favorables, entre ellas el crecimiento de la economía mundial, precios altos de los productos básicos, y la amplia liquidez en los mercados financieros globales han desempeñado un papel importante en la prolongación del crecimiento observado en la región. La liquidez del sistema bancario ha crecido significativamente en los últimos dos años, pero sólo Brasil y Chile han recuperado niveles de crédito al sector privado existente en los años sesenta. Por ejemplo, Argentina y Venezuela tienen niveles de crédito al sector privado entre un cuarto y un quinto de lo que su grado de actividad económica justificaría. Sólo Chile tiene un nivel superior a lo que su actividad económica indica. Para América Latina el crédito al sector privado como porcentaje del PIB es de sólo un tercio del equivalente en países desarrollados (un 25% frente a un 76%).

La coyuntura de los mercados financieros internacionales es muy favorable para América Latina y el Caribe. Sin embargo, la reciente historia de la deuda en los mercados emergentes ha sido marcada por interrupciones abruptas de esa bonanza. Es la región del mundo con mayor incidencia de crisis bancarias. La continuación dependerá de la naturaleza de las fuerzas que

determinan esa coyuntura. ¿Se ha logrado un sistema financiero estable? Posiblemente sí. ¿Se repetirá la historia con alguna crisis macroeconómica? La gran pregunta es cuánto tiempo durará esta situación, que con toda seguridad no es permanente. Los que ignoran los errores en la historia están condenados a repetirlos.

El impacto sobre el acceso de las PYMES a los mercados financieros

En muchos de los países de la región se produce una situación caracterizada por una oferta sustancial de instrumentos de endeudamiento emitidos por los Gobiernos con montos todavía muy significativos a corto plazo. Esta oferta suele producir una atrofia en el sistema financiero más que un desarrollo, al hacer un *crowding out* del sector privado. Muchas instituciones de intermediación dejan de cumplir su papel y se dedican a invertir en papeles del Estado, en detrimento de colocaciones, más difíciles, con el sector privado. Por no hablar del refuerzo que le da a este comportamiento la regulación bancaria que persigue un sistema financiero estable, aunque no intermedie. Las regulaciones de capital mínimo de los bancos conspiran en contra del desarrollo del sistema, con lo que llegan a la conclusión de «es mejor comprar bonos del Estado que requieren menos capital, es menos arriesgado, más fácil y de paso no hay que aumentar el capital del banco».

Debemos aprovechar esta coyuntura favorable para reducir uno de los principales obstáculos para el acceso de las PYMES: el *crowding out* por parte del sector público. La excusa de que hay falta de liquidez en el mercado financiero no es válida.

Por otra parte, los servicios financieros, impulsados por la maximización de beneficios, buscan economías de escala y de alcance, centrando la atención en los grandes mercados urbanos y grandes clientes. Ello ha hecho que se

restrinja la cobertura de áreas menos pobladas, como el sector rural, y de menores ingresos. En gran medida se debe a la falta de competencia. Cuando se liberalizaron los mercados financieros en América Latina en los años noventa y se permitió la entrada de la banca extranjera, se comenzó a vislumbrar competencia y para lograr negocios se vieron estimulados a buscar clientes progresivamente menores. Esta competencia fue sumamente favorable para la profundización del acceso a los servicios financieros; no obstante, ha habido una tendencia a la concentración en unos pocos bancos. Si embargo, es cierto que esa concentración permite alcanzar economías de escala y de alcance, condiciones necesarias para la eficiencia del sistema; debe buscarse un balance entre competencia y concentración.

La tendencia hacia la competencia parece haber durado poco y ante las grandes rentabilidades obtenidas en el mercado tradicional, parecen haberse esfumado los incentivos para buscar otros mercados. Por ejemplo, durante el año 2005, el margen financiero como porcentaje de los activos fue del 4,6% en México, el 3,9% en Chile, pero de sólo un 1,6% en Canadá y de un 1,4% en España, aun a pesar de que el financiamiento al sector privado como porcentaje de los activos totales es de sólo el 24% en México, mientras que es de un 62% en Chile, un 44% en Canadá y un 49% en España. Ello refleja los elevados márgenes de intermediación como consecuencia de la falta de competencia. En otros países los resultados son similares, elevando el costo del acceso, si es que lo hay, y reduciendo la competitividad del país.

Es más cómodo, más rentable y sobre todo requiere menos capital prestarle al Gobierno y los grandes clientes, todo ello estimulado por una regulación bancaria que privilegia la estabilidad sobre la intermediación. Esto ocurre en el contexto de una región en la que se ha demostrado amplia-mente que el microcrédito es

rentable, que son buenos clientes y que ofrecen riesgos manejables, con una buena relación riesgo-rendimiento. No obstante, el crédito a la PYME es el que todavía presenta los mayores problemas.

Si bien hay muchos más obstáculos que impiden el acceso al financiamiento, el problema número uno ha sido la reticencia del sistema financiero, alegando un buen número de razones (*scapegoats*) reales o ficticias, que se resumen fundamentalmente en dos: mejores alternativas, y la mala relación riesgo-rendimiento. Basta decir que esta mala relación riesgo-rendimiento para prestarle o invertir en la PYME es el resultado de:

- a) Elevados costos de transacción.
- b) Falta de información confiable.
- c) Malos proyectos.
- d) Regulación/legislación adversa (quiebra de empresas, derechos de propiedad, transacciones de valores, cumplimiento de normas, etc.).
- e) Políticas públicas adversas (interferencia en el sistema financiero: tasa de interés, crédito dirigido, impuestos a las transacciones, etc.).

En términos de acceso a los mercados de valores, una de estas barreras es que las firmas pequeñas generalmente no pueden cumplir con los estándares de contabilidad, información financiera y gobernabilidad de la empresa que requieren los reguladores. Estos estándares son condiciones *sine qua non* para los potenciales inversores, quienes deben estar seguros de que las compañías en las cuales invierten están bien administradas. Otro obstáculo es que las pequeñas empresas frecuentemente no quieren involucrarse con inversores externos por temor a perder el control de su compañía. Además tienen preocupaciones relacionadas con los impuestos, la información financiera y la contabilidad. Los costos de listado pueden ser a veces demasiado caros para las firmas pequeñas y, por lo tanto, las disuaden de acceder al mercado de capital. En general, la gran mayoría de las soluciones que se tratan de

implementar pasan por diseñar esquemas que eviten estos obstáculos. Aunque lo más importante ya no sólo es evitarlos, sino eliminarlos.

Qué podemos y debemos hacer

El problema básico, que la región lleva arrastrando durante años, podría sintetizarse en el hecho de que existe una falta de implementación sistemática.

Por el lado de la oferta,

- a) Se debe promover la estabilidad económica y reducir el impacto del sector público como captador de recursos del sector privado, aprovechando la coyuntura actual.
- b) Revisar la regulación bancaria para evitar el sesgo anti-intermediación.
- c) Mejorar las regulaciones de derechos de acreedores y deudores, de quiebras y resolución y liquidación de contratos. Quitar el sesgo anti-intermediación.
- d) Promover la competencia.
- e) Intervención selectiva (y cuidadosa) del Gobierno.
- f) Promover instrumentos alternativos (arriendo, factoraje, capital de riesgo, etc.).

Por el lado de la demanda,

- a) Promover los servicios de desarrollo gerencial para mejorar la estructuración de las demandas de recursos y preparación de proyectos (CORFO).
- b) Promover la disseminación de información crediticia con el objeto de reducir la percepción del riesgo.
- c) Favorecer los sistemas de garantía recíproca.

Papel de los bancos locales de desarrollo

Mientras estas medidas comienzan a tener efectividad, hay un papel de transición para el sector público, y en particular para la banca local

de desarrollo. Esta banca, con el subsidio implícito del Gobierno (ya que no tiene que pagar dividendos y tiene la garantía implícita de sus endeudamientos), puede otorgar crédito en zonas y clientes que la banca privada no atiende, en condiciones de plazos en consonancia con las necesidades de las inversiones, aunque no debe hacerlo en términos de subsidios a la tasa de interés. Se debe tratar de aprovechar esta realidad al máximo.

No obstante, se debe enfatizar el carácter transitorio de estas intervenciones, para que no se conviertan en un obstáculo para el desarrollo del sistema financiero. Es muy difícil tener una institución pública que se autocontrole en este sentido, y en ocasiones se promueve el crecimiento en áreas donde no debería meterse, o no sabiendo o queriendo salirse de otras, cuando su labor ya ha terminado. Un banco público de desarrollo se jacta de su gran efectividad al tener el 95% del mercado del microcrédito en su zona de influencia. ¿Bueno o malo? ¿Ha estrangulado la iniciativa privada o prestado un servicio que de otra manera no se prestaría? Viendo las condiciones financieras subsidiadas en lo que respecta la intermediación, la respuesta es obvia.

Estrategia del banco para el acceso de las PYMES al financiamiento

La estrategia del Banco para el desarrollo de los mercados financieros gira alrededor de tres grandes pilares:

- a) Promover mercados financieros más estables y efectivos.
- b) Desarrollar un sistema financiero más competitivo y eficiente.
- c) Trabajar para que los mercados y servicios financieros sean más inclusivos y estén al alcance de todos.

Un pilar importante de la estrategia del banco para apoyar el desarrollo de los mercados

financieros en la región es hacer que los servicios financieros sean más inclusivos.

Indirectamente el BID ha venido promoviendo las medidas correctivas mencionadas anteriormente (regulaciones, transacciones, etc.), pero el problema radica en la consistencia y el carácter integral de la aplicación en los países. Las ideas son buenas, pero en cuanto a implementación y continuidad, dejan mucho que desear. Durante los años noventa y parte de este siglo el BID ha apoyado estas medidas con miles de millones de dólares en programas de reforma, lo que ha tenido un significativo impacto, pero se han quedado en la superficie. Los problemas de micro-regulación, procedimientos, institucionalidad, etc., permanecen, siendo un obstáculo.

También se han aportado directamente recursos financieros para el financiamiento, dando asistencia financiera a las PYMES en forma directa e indirecta. En cuanto al apoyo directo, hemos proporcionado financiamiento para intermediarios durante los últimos quince años por un valor de 10.000 millones de USD. Se espera expandir el trabajo en esta área para poder proporcionar cobertura de seguros y pensiones a firmas más pequeñas. De forma indirecta el grupo BID otorga préstamos y donaciones para mejorar las condiciones existentes, incluyendo préstamos para la reforma del sector financiero que buscan profundizar el marco regulatorio y de supervisión de los mercados. Para este fin, durante los últimos quince años se han asignado más de 4.000 millones de USD, mientras que otros 3.700 millones de USD fueron destinados al desarrollo de servicios empresariales. Algunos de estos programas han incluido servicios financieros no bancarios, como, por ejemplo, el micro-arrendamiento y micro-seguros financiados por el banco y compañías de arrendamiento en Colombia.

Uno de los programas de asistencia técnica más destacables es aquel que proporcionará asistencia hasta a siete países, sobre la base de proyectos piloto, para desarrollar planes de acción entre los sectores privado y público con el fin de que los mercados sean más inclusivos. Estos planes de acción incluirán medidas que se relacionan no sólo con los mercados de capital, sino también con el acceso a servicios bancarios, seguros y pensiones.

Dentro de esta estrategia de inclusión se ha lanzado la iniciativa de «Oportunidades para la mayoría», que tiene como uno de sus pilares la promoción de la democracia financiera.