

La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo

ESTEBAN PÉREZ CALDENTEY
DANIEL TITELMAN

Editores

Desarrollo Económico



NACIONES UNIDAS

CEPAL



POR UN DESARROLLO
SOSTENIBLE CON IGUALDAD

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/suscripciones

La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo

Esteban Pérez Caldentey

Daniel Titelman

Editores



Libros de la CEPAL

153

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Mario Cimoli

Secretario Ejecutivo Adjunto

Raúl García-Buchaca

Secretario Ejecutivo Adjunto
para Administración y Análisis de Programas

Daniel Titelman

Director de la División de Desarrollo Económico

Ricardo Pérez

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

La elaboración de este libro fue coordinada por Esteban Pérez Caldentey, Jefe de la Unidad de Financiamiento para el Desarrollo de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Daniel Titelman, Director de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL. Colaboró en su preparación Luis Méndez Lobos, Asistente de Investigación de la misma División.

Se agradecen también los aportes de Goon Jang y Salvador Figueroa.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Diseño de portada: María Luisa Avaria U.

Publicación de las Naciones Unidas
ISBN: 978-92-1-121998-2 (versión impresa)

ISBN: 978-92-1-058636-8 (versión pdf)

ISBN: 978-92-1-358093-6 (versión ePub)

Número de venta: S.18.II.G.16

LC/PUB.2018/18-P

Distribución: G

Copyright © Naciones Unidas, 2018

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.18-00568

Esta publicación debe citarse como: Esteban Pérez Caldentey y Daniel Titelman (editores), *La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo*, Libros de la CEPAL, N° 153 (LC/PUB.2018/18-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo.....	17
Introducción	
<i>Esteban Pérez Caldentey, Daniel Titelman</i>	21
Parte 1	
Inclusión financiera e inserción productiva	35
Capítulo I	
Hechos estilizados sobre la inclusión financiera en América Latina	
<i>Georgina Cipoletta Tomassian, Adriana Matos</i>	37
Introducción.....	37
A. El concepto de inclusión financiera, su medición y la visión de la CEPAL	39
B. La inclusión financiera desde el punto de vista de la oferta	40
C. La inclusión financiera desde el punto de vista de la demanda	43
D. La perspectiva desde la oferta: la estructura de los costos financieros	45
E. La institucionalidad de la banca de desarrollo	53
F. La heterogeneidad y las características que definen a las pymes	53
G. Inclusión financiera en América Latina en comparación con el resto del mundo.....	54
H. La banca de desarrollo y la inclusión financiera como un bien público.....	56
Bibliografía.....	57

Capítulo II

La banca de desarrollo y la innovación para la inclusión financiera <i>Esteban Pérez Caldentey, Daniel Titelman</i>	59
Introducción.....	59
A. Contexto e importancia actual de la banca de desarrollo en América Latina	61
B. La innovación financiera como creación de instituciones, mercados, procesos y productos	66
C. Similitudes y diferencias entre la innovación financiera y la de otros sectores	68
1. Similitudes de la innovación financiera y la de otros sectores de actividad	68
2. Diferencias entre la innovación financiera y la de otros sectores de actividad	69
D. La innovación financiera como bien público.....	72
E. La banca de desarrollo y la innovación financiera	73
1. Innovación en forma de productos.....	74
2. Innovación en forma de procesos	75
3. Innovación en forma de institucionalidad.....	76
Bibliografía.....	78

Parte 2

Inclusión financiera, innovación y banca de desarrollo: estudios nacionales	79
--	----

Capítulo III

Inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas en la Argentina <i>Sergio Woyecheszen, en colaboración con María Delfina Rossi</i>	81
Introducción.....	81
A. Inclusión financiera y contexto macroeconómico, un primer canal de afectación.....	83
B. Inclusión financiera de las pymes: ¿una cuestión de oferta o demanda?.....	86
1. Las dificultades por el lado de la oferta	86
2. Las dificultades por el lado de la demanda.....	89
3. Oferta y demanda de servicios financieros: un primer balance	93
C. El rol del Estado en la inclusión financiera	96
D. Inclusión financiera de las pymes: más allá de las fallas de mercado	100
1. Inclusión financiera y heterogeneidad estructural: una digresión	103
E. Recomendaciones de política, reflexiones finales y conclusión.....	104
Bibliografía.....	107

Capítulo IV

Inclusión financiera de las micro, pequeñas y medianas empresas en el Brasil

Germano Mendes de Paula, Sávio de Carvalho Araújo,

<i>Welber Tomás de Oliveira</i>	113
Introducción.....	113
A. La inclusión financiera de las micro, pequeñas y medianas empresas	114
1. La profundidad financiera y el sistema financiero nacional	114
2. La problemática de la inclusión financiera de las mipymes	116
3. Exclusión financiera de las mipymes en el Brasil.....	122
4. Bancarización de las mipymes en el Brasil	125
B. La inclusión financiera y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).....	126
1. Desembolso del BNDES	126
2. Líneas de crédito del BNDES.....	130
3. Tarjeta BNDES.....	133
4. Fondo de Garantía para Inversiones	136
5. Industria de la transformación.....	137
6. Nueva política operacional	139
C. Conclusiones	140
Bibliografía.....	142

Capítulo V

Inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas en México: el papel de la banca de desarrollo

<i>Ramón Lecuona V.</i>	145
Introducción.....	145
A. La infraestructura y el acceso a los servicios financieros.....	147
B. La estructura productiva según el tamaño de las empresas: un mundo de microunidades económicas.....	151
C. La inclusión financiera de las micro, pequeñas y medianas empresas	153
D. Banca de desarrollo e inclusión financiera de las micro, pequeñas y medianas empresas	157
Bibliografía.....	166

Capítulo VI

Inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas en Colombia

<i>Luis Alberto Zuleta J.</i>	169
Introducción.....	169

A.	El estado de la inclusión financiera de las pymes en Colombia	170
1.	Indicadores de inclusión financiera de las pymes.....	170
2.	Percepción general sobre la inclusión financiera de las pymes.....	174
3.	Inclusión financiera de las pymes y desarrollo productivo	175
B.	Los bancos de desarrollo en Colombia y sus políticas dirigidas a las pymes	177
1.	Bancóldex	177
2.	FINAGRO.....	178
C.	Complementariedad entre la banca privada y los bancos nacionales y subregionales de desarrollo para impulsar la inclusión financiera de las pymes	181
1.	Bancos privados y bancos nacionales de desarrollo	181
2.	Fondo Nacional de Garantías.....	182
3.	Bancos de desarrollo y banca multilateral.....	183
D.	Conclusiones y recomendaciones	184
1.	Percepción general sobre los instrumentos diseñados en torno a la banca de desarrollo para mejorar la inclusión financiera de las pymes.....	184
2.	El estado de la inclusión financiera de las pymes en Colombia: conclusiones particulares sobre instrumentos específicos.....	184
3.	Recomendaciones sobre estrategia e instrumentos para profundizar la inclusión financiera de las pymes.....	185
	Bibliografía.....	187

Capítulo VII

Inclusión financiera de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en el Perú: el caso de la banca de desarrollo

<i>Janina León</i>	189	
Introducción.....	189	
A.	La actividad empresarial peruana	190
1.	Las empresas según tamaño y actividad económica	190
2.	Los requerimientos de servicios financieros	194
B.	El sistema financiero peruano: una breve presentación.....	194
1.	Las instituciones, los productos y la innovación del sector regulado.....	195
2.	Los clientes: consumidores y empresas	196
3.	El sector financiero regulado y la inclusión financiera actual	199
4.	La regulación y el sistema financiero	200
C.	La banca de desarrollo y las finanzas para las mipymes en el Perú	200
1.	Breve referencia	200

2.	Instituciones, productos y clientes de la banca de desarrollo.....	202
3.	Los vínculos financieros de la banca de desarrollo	211
D.	La inclusión financiera de las mipymes en el Perú	212
1.	Breve revisión	212
2.	El financiamiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en el Perú: el escenario actual.....	213
3.	La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera	214
4.	La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) y la inclusión financiera.....	215
E.	Principales conclusiones y recomendaciones.....	216
	Bibliografía.....	217

Capítulo VIII

Inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas en el Ecuador

	<i>Sylvia Neira Burneo</i>	221
	Introducción.....	221
A.	Estado de la inclusión financiera de las pymes en el Ecuador.....	223
1.	Importancia macroeconómica del sistema financiero nacional y la banca pública	223
2.	Volumen de crédito según segmentos y subsistemas	226
3.	Volumen de crédito en los segmentos de pymes	229
4.	Volumen de crédito según plazo.....	232
B.	Políticas, productos y servicios financieros de la banca pública de desarrollo para las pymes.....	235
1.	Participación de la Corporación Financiera Nacional en el financiamiento de las pymes.....	235
C.	Complementariedad de la banca pública y privada en el financiamiento de las pymes	245
D.	Complementariedad entre la banca pública y privada y los organismos regionales de crédito	248
E.	Recomendaciones para la inclusión financiera de las pymes y rol de la banca pública y las políticas públicas	251
1.	Recomendaciones generales de inclusión financiera	251
2.	Recomendaciones para el sector de las pymes orientadas a mejorar su acceso a financiamiento	252
3.	Recomendaciones sobre el financiamiento de las pymes.....	252
4.	La banca regional y las oportunidades de financiamiento de las pymes.....	254
	Bibliografía.....	255
	Anexo VIII.A1.....	256

Capítulo IX

Inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas en Costa Rica

<i>Francisco Sancho Villalobos</i>	257
Introducción.....	257
A. El sistema financiero de Costa Rica	258
1. Conformación del sistema financiero.....	258
2. Profundización financiera	260
B. El acceso de las pymes al sistema financiero.....	261
1. La base de datos Enterprise Surveys.....	262
2. Hallazgos de la Encuesta Nacional a Mipymes.....	263
3. Caracterización de la oferta financiera dirigida a las pymes.....	264
C. El Sistema de Banca para el Desarrollo	266
1. El papel del Sistema de Banca para el Desarrollo en la inclusión financiera.....	268
2. Regulación prudencial diferenciada.....	275
D. Conclusiones y recomendaciones	278
Bibliografía.....	280

Parte 3

Aspectos comparativos de la inclusión financiera en América Latina 283

Capítulo X

La inclusión financiera en América Latina desde una perspectiva regional

<i>João Carlos Ferraz, Luma Ramos</i>	285
Introducción.....	285
A. ¿Qué son los bancos de desarrollo?	286
B. ¿Innovan los bancos de desarrollo?	290
1. Procesos internos y plataformas tecnológicas.....	291
2. Innovación institucional.....	292
3. Innovación de producto: financiamiento.....	294
4. Innovación de producto: fondos de garantía	297
5. Innovación de producto: asistencia técnica.....	300
C. Conclusiones e implicaciones.....	301
Bibliografía.....	305

Capítulo XI

Una caja de herramientas para promover la inclusión financiera

<i>Ramón Lecuona, Sylvia Neira Burneo, Luis Alberto Zuleta</i>	307
Introducción.....	307
A. Instrumentos para la inclusión financiera: el caso de México.....	308
1. El programa Cadenas Productivas de Nacional Financiera (NAFIN)	308

2. Las garantías como estímulo al crédito: acceso, tasas y montos	311
3. Algunas consideraciones.....	314
B. Instrumentos para la inclusión financiera: el caso del Ecuador.....	315
1. Fondo Nacional de Garantías (FNG).....	316
2. Factoraje.....	323
3. Algunas consideraciones.....	330
C. Instrumentos para la inclusión financiera: el caso de Colombia.....	333
1. El contexto institucional y legal de la educación financiera en Colombia.....	333
2. Mecanismo propuesto para impulsar la educación financiera de las pymes en Colombia.....	334
3. Combinación de fuentes de financiación de proyectos productivos rurales para pequeños y medianos productores.....	336
D. Conclusiones	341
Bibliografía.....	342
Parte 4	
Conclusiones y reflexiones finales	343
Capítulo XII	
Aspectos a considerar en la construcción de un sistema financiero inclusivo para el financiamiento productivo	
<i>Esteban Pérez Caldentey, Daniel Titelman, Luis Rodrigo Díaz Pavez</i>	345
Introducción.....	345
A. Caracterización de las pymes	346
B. Inclusión financiera desde la perspectiva de la oferta y la demanda.....	347
1. La inclusión financiera desde el punto de vista de la oferta.....	347
2. La inclusión financiera desde el punto de vista de la demanda.....	348
C. Heterogeneidad de los modelos de banca de desarrollo existentes en la región.....	348
D. Retos que plantea la innovación financiera	351
E. Diferencia entre profundización financiera y desarrollo financiero	352
F. Diferenciación entre sustentabilidad y rentabilidad	354
G. Diferencias entre la regulación de la banca de desarrollo y la de la banca comercial	355
Publicaciones recientes de la CEPAL.....	357

Cuadros

I.1	América Latina (13 países): inversión y capital circulante financiados con fondos internos, 2005 y 2009.....	43
I.2	Gastos generales como proporción de los activos totales en las regiones del mundo en desarrollo, en promedio, 1990-2013.....	48
I.3	Costos totales como proporción de los ingresos totales en las regiones del mundo en desarrollo, en promedio, 1990-2013.....	48
I.4	Resultados promedio de las encuestas empresariales (Enterprise Surveys) del Banco Mundial, 2010-2017	50
I.5	América Latina y el Caribe: valor promedio de la garantía como proporción del préstamo, por país, tamaño de empresa y sector, 2010-2017	52
II.1	América Latina (16 países): participación de la banca de desarrollo en la cartera de créditos al sector privado y en los depósitos totales del sistema bancario, 2009 y 2012	63
II.2	América Latina: banca de desarrollo de primer y segundo piso como proporción del total, 2017	65
II.3	Relación entre el desarrollo financiero y el crecimiento.....	71
III.1	Autorregresión vectorial en diferencias	100
III.2	Prueba de raíz unitaria para la inversión bruta interna fija	101
III.3	Prueba de raíz unitaria para la informalidad laboral.....	102
III.4	Causalidad de Granger	102
IV.1	Clasificación de las empresas brasileñas por facturación anual, según el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).....	117
IV.2	Brasil: empresas y empleos formales, por tamaño, 2015-2016	118
IV.3	Brasil: formas de financiamiento de las micro y pequeñas empresas, 2014-2017	124
IV.4	Brasil: principales líneas de apoyo del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) a las mipymes en la antigua política operacional, vigente hasta diciembre de 2016.....	131
IV.5	Brasil: distribución de los desembolsos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) volcados a las mipymes, por líneas de crédito, 2007-2017	132
IV.6	Brasil: productos y programas del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) dirigidos a las mipymes, con la política operacional anterior y la actual.....	140
V.1	México: indicadores básicos de acceso al sistema financiero, 2016.....	148
V.2	América Latina (9 países): indicadores de acceso a los servicios financieros y uso de ellos, 2014.....	149

V.3	América Latina (8 países): puesto en la clasificación según el nivel de desarrollo del mercado financiero, 2017-2018	150
V.4	México: características de las unidades económicas que operaban en el sector privado y paraestatal, 2013	151
V.5	México: proporción de unidades económicas que no tenían cuentas bancarias y de los motivos para no tenerlas, según tamaño de la unidad, 2013	154
V.6	México: proporción de unidades económicas que tenían financiamiento y de las fuentes de este, según tamaño de la unidad, 2013	155
V.7	México: proporción de unidades económicas que no tenían crédito bancario y de los motivos para no tenerlo, según tamaño de la unidad, 2013	156
V.8	México: financiamiento de la banca de desarrollo al sector privado, 2000-2017	158
V.9	México: saldos de financiamiento del programa Cadenas Productivas de Nacional Financiera (NAFIN) y participación en el financiamiento recibido por las empresas del sector privado, 2006-2016	161
V.10	Nacional Financiera (NAFIN): saldos de la cartera de crédito directa e inducida al sector privado, 2011-2016.....	163
V.11	Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext): saldos de la cartera de crédito directa e inducida al sector privado, 2011-2016	163
V.12	Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext): saldos de cartera de fomento a las pequeñas y medianas empresas, 2012-2016.....	165
VII.1	Perú: unidades productivas según tamaño y sector, 2012	192
VII.2	Perú: productos crediticios según tipo de institución financiera y cliente, 2016.....	197
VII.3	Perú: créditos y activos de la banca de desarrollo y del sistema financiero, 2016.....	201
VII.4	Banco de la Nación: volumen de créditos por tipo, 2011, 2014 y 2015	207
VIII.1	Ecuador: evolución de la segmentación de crédito, 2009 y 2015	227
VIII.2	Ecuador: políticas de inclusión financiera de las pymes	236
VIII.3	Ecuador: cartera de la Corporación Financiera Nacional en pymes, por segmento de crédito, al 10 de junio de 2016	237
VIII.4	Ecuador: cartera de crédito total y cartera de crédito en pymes, por línea de crédito.....	237
VIII.5	Ecuador: cartera de crédito total y cartera de crédito en pymes, por plazo, junio de 2016.....	238
VIII.6	Ecuador: cartera de crédito total y cartera de crédito en pymes, por sector económico, junio de 2016	239

VIII.7	Ecuador: cartera de crédito total y cartera de crédito en pymes, por provincia, junio de 2016.....	241
VIII.8	Colocaciones del Fondo Nacional de Garantía del Ecuador, acumuladas al 31 de mayo de 2016.....	243
VIII.9	Tarifas fijas y periódicas del Fondo Nacional de Garantía del Ecuador, vigentes en mayo de 2016.....	243
IX.1	Costa Rica y América Latina (cinco países): indicadores de inclusión financiera, 2015	260
IX.2	Sistema de Banca para el Desarrollo: avales otorgados, 2009-2016.....	272
X.1	Indicadores financieros de bancos de desarrollo seleccionados, 2016.....	288
X.2	América Latina y el Caribe: servicios basados en tecnología ofrecidos por las instituciones financieras de desarrollo, 2016	292
XI.1	México: saldos de financiamiento del programa Cadenas Productivas de Nacional Financiera (NAFIN) y participación en el financiamiento recibido por las empresas del sector privado, 2006-2016.....	310
XI.2	México: saldos de cartera de crédito directo e inducido al sector privado de Nacional Financiera (NAFIN), 2011-2016	312
XI.3	México: saldos de cartera de crédito directo e inducido al sector privado del Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), 2011-2016.....	312
XI.4	México: saldos de cartera de fomento a las pequeñas y medianas empresas del Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), 2012-2015	314
XI.5	Ecuador: tarifas del Fondo Nacional de Garantías según la calificación del beneficiario.....	317
XI.6	Ecuador: Fondo Nacional de Garantías.....	319
XI.7	Ecuador: línea de redescuento de la Corporación Financiera Nacional (CFN), 2013-2016.....	329
XI.8	Colombia: descripción del instrumento para impulsar la inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas (pymes) y papel del banco de desarrollo.....	335
XI.9	Colombia: descripción del instrumento propuesto dentro de FINAGRO para impulsar la inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas (pymes).....	340
XII.1	América Latina (7 países): clasificación de las pymes, por país.....	347
XII.2	México: banca de desarrollo, instituciones, fecha de creación, segmento del mercado que atienden y activos totales, 2017	349
XII.3	América Latina (10 países): relación entre el crecimiento del sector financiero y el sector real de las economías, 1980-2016.....	353

Gráficos

I.1	América Latina (12 países): distribución del valor de la garantía expresado como porcentaje de la deuda emitida, 2006 y 2010	46
I.2	Empresas con crédito bancario, en promedio, 2010-2017.....	55
II.1	América Latina y el Caribe: colocaciones netas de la banca de desarrollo, 2001-2011	62
II.2	América Latina (16 países): participación de la banca de desarrollo en la cartera de créditos al sector privado del sistema bancario, 2012	63
II.3	América Latina (16 países): participación de la banca de desarrollo en los depósitos totales del sistema bancario, 2012	64
II.4	América Latina y el Caribe: distribución de la cartera de créditos de las instituciones financieras de desarrollo, por tipo de empresa, 2016	65
III.1	Argentina y América Latina y el Caribe: préstamos otorgados por el sistema financiero al sector privado, 1960-2015	85
III.2	Argentina: composición patrimonial del sistema bancario a diciembre de cada año, 2002-2016	89
III.3	Argentina: distribución del crédito otorgado a las pequeñas y medianas industrias, según tipo de institución, 2015	91
III.4	Argentina: razones principales de la existencia de proyectos frenados por falta de financiamiento bancario en las pymes manufactureras, 2015.....	92
III.5	Argentina: distribución del número de empresas según su tamaño, 2014.....	95
III.6	Argentina: demografía de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (mipymes) y pobreza estructural, 2015.....	96
III.7	Argentina: préstamos en moneda nacional a pequeñas y medianas empresas (pymes) respecto del total de préstamos al sector privado no financiero, enero de 2000 a enero de 2017.....	99
IV.1	Brasil: índice de profundidad financiera, 2007-2017.....	115
IV.2	Brasil: número de puntos de atención del sistema financiero nacional, 2007-2016	116
IV.3	Brasil: proporción de micro y pequeñas empresas con operaciones activas de crédito, 2012-2016.....	119
IV.4	Brasil: valor promedio de las operaciones activas de crédito de las micro y pequeñas empresas, cuarto trimestre de cada año, 2012-2017	120

IV.5	Brasil: tasas de interés reales correspondientes a la tasa Selic y a las tasas que se aplican al segmento empresarial, a las microempresas y a las pequeñas empresas, cuarto trimestre de cada año, 2012-2017	121
IV.6	Brasil: concesión de préstamos y financiamiento a las micro y pequeñas empresas por parte de los bancos, 2014-2017	123
IV.7	Brasil: motivos de la exclusión financiera involuntaria, 2017	124
IV.8	Brasil: desembolsos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), 2007-2017	127
IV.9	Brasil: desembolsos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), por tamaño de empresa, 2007-2017	128
IV.10	Brasil: número y valor medio de las operaciones del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) dirigidas a las mipymes, 2007-2017	129
IV.11	Brasil: valor medio de las operaciones del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) dirigidas a las mipymes, 2007-2017	130
IV.12	Brasil: desembolsos de la Tarjeta BNDES, 2007-2017, y número de tarjetas emitidas por año que continuaban activas en abril de 2017	135
IV.13	Brasil: valores garantizados y número de operaciones del Fondo de Garantía para Inversiones, 2010-2017	137
IV.14	Brasil: desembolsos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) dirigidos a las mipymes de la industria de la transformación, por intensidad tecnológica, 2007-2016	138
IV.15	Brasil: desembolsos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) dirigidos a las mipymes de la industria de la transformación, por normas sectoriales de cambio técnico, 2007-2016	139
VI.1	Colombia: proporción de firmas con dependencia financiera, según tamaño, 2014	171
VI.2	Colombia: participación de las fuentes de financiamiento de las pymes, 2010-2014	172
VI.3	Colombia: respuestas afirmativas a la pregunta de si el monto del crédito aprobado se ajustaba al que se había solicitado	173
VI.4	Colombia: proporción de empresas del sector industrial cuyas ventas aumentaron o permanecieron invariables, según disponibilidad o no de crédito, 2006-2015	176
VI.5	Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex): desembolsos de recursos a intermediarios financieros para que otorguen crédito empresarial, según tamaño de la empresa, 2010-2015	178

VI.6	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO): créditos otorgados, según tamaño del beneficiario, 2007-2015.....	180
VI.7	Colombia: créditos otorgados con garantía del Fondo Nacional de Garantías, 2010-2015	183
VII.1	Perú: distribución de las empresas formales por estrato empresarial y de las microempresas por valor de las ventas, 2016	193
VII.2	Perú: créditos otorgados según tipo de institución financiera y cliente, 2016.....	196
VII.3	Perú: tipos de deudores por institución financiera, 2016.....	198
VII.4	Perú: puntos de atención de clientes, 2010-2015	199
VII.5	Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE): estructura del balance general, 2011-2016	201
VII.6	Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE): cartera de créditos de segundo piso por tipo de institución financiera, 2015.....	203
VII.7	Banco Agropecuario (AGROBANCO): créditos directos por tipo de cliente, 2015 y 2016.....	206
VII.8	Cajas municipales de ahorro y crédito (CMAC): tipos de créditos, 2015 y 2016.....	209
VII.9	Perú: distribución de los créditos destinados al consumo y a las mipes según tipo de institución financiera y quintil de ingreso, 2016	213
VIII.1	Ecuador: volumen de crédito del sistema financiero nacional, 2008-2015	223
VIII.2	Ecuador: volumen de crédito por subsistemas, 2008-2015	224
VIII.3	Ecuador: participación de cada subsistema dentro del sistema financiero total, 2008-2015	224
VIII.4	Ecuador: volumen de crédito del sistema financiero privado por tipo de institución, 2008-2015	225
VIII.5	Ecuador: volumen de crédito de la banca pública, incluido el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS), 2008-2015	226
VIII.6	Ecuador: distribución del volumen de crédito según segmento, septiembre de 2015 a mayo de 2016.....	228
VIII.7	Ecuador: volumen de crédito según segmento y subsistema, septiembre de 2015 a mayo de 2016.....	228
VIII.8	Ecuador: distribución del volumen de crédito según subsistema, septiembre de 2015 a mayo de 2016.....	229
VIII.9	Ecuador: distribución del volumen de crédito a pymes según institución financiera, septiembre de 2015 a mayo de 2016.....	230

VIII.10	Ecuador: tasas de interés máximas según segmento de crédito, mayo de 2016	231
VIII.11	Ecuador: tasas de interés activas efectivas según segmento de crédito, promedio de septiembre de 2015 a mayo de 2016.....	231
VIII.12	Ecuador: distribución del volumen de crédito productivo corporativo según el sistema y los plazos, 2008-2014.....	232
VIII.13	Ecuador: distribución del volumen de crédito productivo de las pymes según el sistema y los plazos, 2008-2014.....	233
VIII.14	Ecuador: distribución del volumen de crédito productivo empresarial según el sistema y los plazos, 2009-2014	234
IX.1	Costa Rica: activos del sistema bancario nacional, 1995-2014	259
IX.2	Sistema de Banca para el Desarrollo: saldo de la cartera de crédito por fondo, 2010-2016	277
IX.3	Tasas de interés de los fondos del Sistema de Banca para el Desarrollo y del sistema financiero, 2016	278
XI.1	Ecuador: Fondo Nacional de Garantías	319
XI.2	Ecuador: garantías por sectores económicos, 2016.....	320
XI.3	Ecuador: distribución de garantías por provincias, 2013-2016.....	320
XI.4	Ecuador: descuentos de factoraje, 2015 y 2016	325
XI.5	Ecuador: descuentos de factoraje por sector productivo, 2015 y 2016	326
XII.1	Relación entre el crédito nacional otorgado por el sector bancario y el PIB per cápita, 2016	352
XII.2	América Latina (10 países): tasas de crecimiento del sector financiero y del PIB, 1980-2016	354

Diagramas

VI.1	Colombia y conjunto de 120 países encuestados por el Banco Mundial: comparación del nivel de solicitudes de crédito por parte de las pymes, 2008-2015 y 2006-2012	174
VII.1	Líneas de acción de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF).....	214
IX.1	Constitución del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD).....	268
IX.2	Ejes del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD).....	269
X.1	Costa Rica: Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD)	293
XI.1	Ecuador: ejemplo de cálculo de tarifas del Fondo Nacional de Garantías	318

Prólogo

El sistema financiero debe desempeñar un papel clave en la generación de ahorro y en su canalización eficiente, a fin de financiar la inversión y la innovación tecnológica y facilitar el acceso al financiamiento de los diversos agentes productivos, en particular de las pequeñas y medianas empresas (pymes). Para diseñar y construir un sistema financiero orientado al desarrollo productivo y el cambio estructural, es necesario contar con políticas de inclusión financiera.

La inclusión es indispensable para que los sistemas financieros contribuyan a lograr un desarrollo económico y social sostenible. No se refiere únicamente a elevar los bajos niveles de acceso financiero y bancarización de la región, sino también a mejorar y perfeccionar el uso del sistema financiero por parte de aquellos actores que forman parte del circuito financiero formal.

Según esta lógica, la inclusión financiera es una política de inserción productiva. Se trata de usar el sistema financiero como un instrumento para ampliar las posibilidades de ahorro y consumo y, a la vez, mejorar el aprovechamiento de los talentos empresariales y las oportunidades de inversión. De esta manera, la inclusión financiera permite al sistema financiero responder a las distintas y heterogéneas necesidades de financiamiento de las empresas en las diferentes etapas del proceso productivo y tecnológico.

Para promover la inclusión financiera, es preciso realizar esfuerzos públicos y privados orientados a fortalecer, entre otras cosas, la institucionalidad y la estabilidad económicas, así como la institucionalidad jurídica, y a impulsar la creación de nuevos instrumentos para la administración de los riesgos de índole económica y financiera. Pero también hace falta una nueva perspectiva de la innovación financiera que permita canalizar los recursos hacia el sector productivo y los objetivos de desarrollo. Los bancos de desarrollo desempeñan un papel sustancial en la generación de innovación orientada al financiamiento, tanto de forma directa como a través de la articulación con otros bancos.

Sin embargo, en el contexto de América Latina y el Caribe, la adopción de la innovación financiera plantea retos importantes, ya que resulta necesario elaborar una gama de instrumentos destinados a hacer frente a la heterogeneidad productiva que caracteriza a la región. Estos nuevos instrumentos también deben abordar necesidades ya existentes, como la inclusión efectiva de las pymes, el cierre de las brechas de infraestructura, la creación de instrumentos financieros que fomenten el comercio internacional y el fortalecimiento de la complementariedad entre los intermediarios financieros públicos y privados.

La banca de desarrollo puede innovar en materia de productos, procesos o institucionalidad. La innovación en materia de productos comprende, por una parte, los instrumentos para facilitar el acceso al sistema financiero y, por otra, los instrumentos para mejorar la gestión de riesgos. La innovación en materia de productos incluye la ampliación de la red financiera. También forma parte de esta categoría la flexibilidad en la manera de evaluar la capacidad de pago de las personas y las empresas. La innovación de la banca pública se extiende también a la dimensión institucional. Innovar en el ámbito de la institucionalidad supone incrementar la complementariedad entre las funciones de la banca de desarrollo y la banca comercial, así como buscar el equilibrio adecuado entre la innovación y la regulación.

La concepción de la inclusión financiera como una política de desarrollo productivo y el papel de la banca de desarrollo en la promoción de la inclusión financiera a través de la innovación financiera constituyen las dos ideas centrales en torno a las cuales se articulan los distintos capítulos de este libro, en el que se presentan los resultados del proyecto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) “Inclusión financiera de las pymes y políticas de innovación de la banca de desarrollo” (2016-2018). Dicho proyecto se centra en los

casos de la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México y el Perú, y su objetivo es promover la inclusión financiera a través del desarrollo de una gama más amplia de instrumentos financieros que permitan a los bancos de desarrollo impulsar la inclusión financiera del sector de las pymes. Los distintos capítulos de este libro se centran en la capacidad de los bancos de desarrollo para elaborar instrumentos dirigidos a las pymes, algo fundamental en América Latina y el Caribe, ya que estas empresas son actores clave en la creación de empleo y la estructura productiva de la región.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Introducción

*Esteban Pérez Caldentey
Daniel Titelman*

La inclusión financiera abarca todas las iniciativas públicas y privadas, tanto desde el punto de vista de la demanda como de la oferta, para brindar servicios a los hogares y las pequeñas y medianas empresas (pymes), que tradicionalmente han quedado excluidos de los servicios financieros formales, mediante la utilización de productos y servicios que se adecuen a sus necesidades¹. Más allá de ampliar los niveles de acceso financiero y bancarización, la inclusión financiera también se refiere a las políticas encaminadas a mejorar y perfeccionar el uso del sistema financiero para las pymes y los hogares que ya forman parte del circuito financiero formal.

Según esta lógica, la inclusión financiera debe ser concebida como una política de inserción productiva. Se trata de utilizar el sistema financiero como instrumento para ampliar las posibilidades de ahorro y consumo de las personas y, al mismo tiempo, mejorar el aprovechamiento de los talentos empresariales y las oportunidades de inversión. La inclusión financiera permite que el sistema financiero responda a las diversas necesidades de financiamiento de los hogares en las distintas fases del ciclo de vida, así como de las empresas en las distintas etapas del proceso productivo y tecnológico.

El análisis del estado de la inclusión financiera en América Latina y el Caribe muestra que la región se caracteriza, por una parte, por un bajo y desigual nivel de acceso de los hogares y las pymes al sistema financiero

¹ Este libro se centra en las pymes. En algunos capítulos, como el VII, que presenta el caso del Perú, también se incluyen las microempresas.

formal. Por otra, hay un número limitado de instrumentos y mecanismos para mejorar la inserción financiera de los agentes productivos que participan en el sistema financiero formal.

América Latina y el Caribe es una de las regiones que cuentan con menores niveles de inclusión financiera relativa. En promedio, menos de la mitad de las personas mayores de 15 años (45,8%) de la región tienen acceso al sistema financiero. Este nivel es menor que el promedio mundial (61%) y se sitúa considerablemente por debajo del registrado en regiones desarrolladas como América del Norte y Europa Occidental (ambas con un 93,3% aproximadamente). También es inferior al que presentan la mayoría de las regiones en desarrollo, incluidas Asia Oriental y el Pacífico, Europa Oriental y Asia Central, y el Oriente Medio y África del Norte (71,6%, 58,2% y 52,8%, respectivamente). Los niveles de acceso financiero en América Latina y el Caribe, además de ser comparativamente bajos, son muy desiguales. En la región, la proporción de adultos que acceden al sistema formal situados en los estratos correspondientes al 60% de mayores ingresos supera en 1,5 veces la proporción de acceso de los estratos correspondientes al 40% de menores ingresos, relación que se sitúa solo por debajo de la registrada en África Subsahariana.

En el sector productivo, también se observan bajos niveles de acceso de las pymes al sistema financiero formal y una elevada desigualdad entre los niveles de acceso de las pequeñas y las grandes empresas. Según la información disponible, en América Latina y el Caribe, en promedio, poco más del 45% de las pequeñas empresas tienen acceso al crédito de instituciones financieras formales. Además, las pymes utilizan mayormente el sistema financiero para realizar depósitos y como medio de pago. Su uso de productos de crédito es mucho menor: las cuentas corrientes llegan en promedio a un 93,57% del total de los productos utilizados. Entretanto, a las líneas de crédito les corresponde un 36,88% y los créditos a plazo representan un 23,42% del total. Este sesgo restringe la capacidad de expansión y crecimiento futuro de las pymes.

La brecha en materia de la inclusión financiera puede explicarse a partir de dos conjuntos de factores que limitan el acceso de los hogares y, sobre todo, de las pymes, al financiamiento. Por una parte, cabe mencionar factores de demanda y oferta que atañen directamente a las pymes. Por otra, en América Latina y el Caribe el sistema financiero se caracteriza, entre otras cosas, por la falta de incentivos que orienten las fuentes de financiamiento hacia las pymes.

Las dificultades que atañen directamente a las pymes se derivan de su reducido tamaño, sus recursos limitados y su estrecha base productiva, lo que restringe su acceso al crédito. Estas características implican que sus costos de producción, su nivel de riesgo y su costo financiero sean

más elevados en comparación con las empresas de mayor tamaño. Esto se refleja en el elevado valor de los colaterales o garantías que se exigen a las pymes para acceder a fuentes externas de financiamiento. América Latina y el Caribe es una de las regiones donde las pequeñas empresas necesitan mayores valores de garantía para poder acceder a un crédito, los que alcanzan en promedio un 234,6% del valor del crédito solicitado, frente a un promedio mundial de un 209,8%.

Una segunda explicación de la brecha de inclusión financiera en América Latina y el Caribe hace referencia a las características del sistema financiero de la región. Este presenta bajos niveles de profundidad y desarrollo, una elevada concentración y orientación hacia el corto plazo, y una notoria escasez de instrumentos financieros.

Los elevados costos para acceder al financiamiento externo, junto con las características del sistema financiero, se reflejan en el hecho de que la mayoría de las pymes se financian con recursos internos o informales. Además, la dificultad de acceso al financiamiento bancario puede ser un importante desincentivo para invertir. Este es uno de los hechos mejor documentados en los distintos análisis sobre la inversión y su financiamiento (tanto de capital de trabajo como de capital fijo) en las distintas regiones del mundo.

Con el fin de canalizar los recursos hacia el sector productivo y los objetivos de desarrollo, se requiere una nueva perspectiva de innovación financiera. Se debería aplicar el concepto de que la innovación financiera es un bien público en un sentido más amplio, a diferencia de la definición tradicional basada en la no rivalidad y no exclusión.

En ese sentido más amplio, los bienes públicos son los proporcionados a través de la producción que no es provista por el mercado, al no existir un mercado eficaz para ellos. Esa insuficiencia puede deberse a las asimetrías, la incertidumbre, o directamente la falta de conocimiento. Como resultado, los bienes o servicios públicos tienden a no producirse o a no satisfacer la demanda, aun cuando deberían estar ampliamente disponibles debido a la importancia de sus externalidades positivas.

Dentro de este marco, la política de innovación financiera puede definirse a partir de las inversiones y las necesidades productivas, que incluyen la innovación en productos, procesos e instituciones. Todas estas modalidades deben promover la inclusión de las empresas y los hogares, la creación de instrumentos adecuados para la gestión de riesgos diferentes a través de agentes y sectores de la economía heterogéneos y el financiamiento de nuevos objetivos y prioridades de desarrollo.

Los bancos de desarrollo tienen un importante papel que desempeñar en la promoción de la innovación para el financiamiento, tanto directamente

como a través de su articulación con otras entidades financieras. Si bien existe una complementariedad entre los bancos regionales y subregionales de desarrollo y sus homólogos nacionales, debido a sus objetivos e instrumentos comunes, también hay espacio para la articulación con el sector de la banca privada, en que las posibles sinergias podrían conducir a innovaciones de beneficio mutuo. Este es un aspecto clave en que deben centrarse las iniciativas encaminadas a financiar la innovación.

Sin embargo, en el contexto de América Latina y el Caribe, la adopción de la innovación para el financiamiento plantea retos importantes, ya que se requiere desarrollar una gama de instrumentos diseñados para hacer frente a la heterogeneidad productiva que caracteriza a la región. Mediante estos nuevos instrumentos también tendrían que abordarse requerimientos existentes, como la inclusión de las pymes, la necesidad de cerrar la brecha de infraestructura, la creación de instrumentos financieros que fomenten el comercio internacional y el fortalecimiento de la complementariedad entre los intermediarios financieros públicos y privados.

La conceptualización de la inclusión financiera como un bien público implica otorgar un papel a la banca de desarrollo como promotora del financiamiento productivo. Esta banca puede además servir de complemento a la banca comercial, cuyas características actuales no le ofrecen los incentivos adecuados para extender sus servicios al financiamiento de las pymes. De hecho, hay evidencias de que la banca de desarrollo ha sido capaz de expandir los instrumentos y mecanismos para el financiamiento, teniendo en cuenta los requerimientos, características y riesgos propios de las distintas actividades productivas.

Con el fin de potenciar la inclusión financiera, la banca de desarrollo ha avanzado hacia la innovación en forma de productos, procesos e institucionalidad. La primera modalidad incluye, por una parte, los instrumentos para facilitar el acceso al sistema financiero y reducir el riesgo, tales como la tarjeta BNDES en el caso del Brasil, que ha permitido aumentar el acceso de las pymes al sistema financiero y tiene la potencialidad de reducir el costo del financiamiento. Cabe destacar también el uso de plataformas tecnológicas para mejorar la inclusión financiera, como sucede con el programa Cadenas Productivas de Nacional Financiera (NAFIN) en el caso de México.

La innovación en forma de procesos incluye la ampliación de la red financiera, como es el caso de los corresponsales no bancarios en Colombia. También entra en esta categoría la flexibilidad en la manera de evaluar la capacidad de pago de las personas y las empresas. Esto incluye la opción de sustituir la evaluación del riesgo basada en los estados financieros por evaluaciones basadas en relaciones de contacto directo, personalizado y continuo entre la banca y las pymes.

La innovación de la banca pública se ha extendido también a la dimensión institucional. Esto implica, por una parte, lograr una mayor complementariedad entre las funciones de la banca de desarrollo y la banca comercial. La innovación en la institucionalidad también significa buscar el equilibrio adecuado entre innovación y regulación.

En este libro se analiza la inclusión financiera en América Latina tomando como punto de partida el hecho de que la inclusión constituye una política de desarrollo productivo y que la banca de desarrollo puede desempeñar un papel central en la inclusión financiera a través de la innovación financiera.

Estructura del documento

El libro se divide en cuatro partes. En la primera se analizan la inclusión financiera y la inserción productiva de América Latina. Esta parte consta de dos capítulos: “Hechos estilizados sobre la inclusión financiera en América Latina”, elaborado por Georgina Cipoletta y Adriana Matos, y “La banca de desarrollo y la innovación para la inclusión financiera”, preparado por Esteban Pérez Caldentey y Daniel Titelman.

Cipoletta y Matos contrastan la definición tradicional de inclusión financiera (basada en los conceptos de uso, acceso y calidad) con la definición de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que concibe la inclusión financiera desde la óptica productiva. Las autoras muestran que en el sector productivo se observan bajos niveles de acceso de las pymes al sistema financiero formal y una elevada desigualdad entre los niveles de acceso de las pequeñas y las grandes empresas, sobre todo cuando se trata de financiamiento. Por otra parte, hay un número limitado de instrumentos y mecanismos para mejorar la inserción financiera de los agentes productivos que ya forman parte del sistema financiero formal. Las autoras examinan los factores que explican la limitada inclusión financiera en el sector productivo: las características de las pymes, así como las características propias del sistema financiero en América Latina y el Caribe, que incluyen, entre otros aspectos, la falta de incentivos para orientar las fuentes de financiamiento hacia las pymes, que son percibidas como más riesgosas. Se destaca la necesidad de analizar el concepto de inclusión financiera desde el punto de vista de la demanda, no solo desde la oferta, como lo ejemplifican las explicaciones basadas en las imperfecciones del mercado, como la asimetría de información.

Por su parte, Pérez Caldentey y Titelman abordan la relación entre la banca de desarrollo y la innovación financiera. Los autores caracterizan la innovación financiera como la creación de nuevos mercados o instituciones,

procesos y productos financieros. Plantean que la innovación debe favorecer la inclusión de las pymes a través de la densificación financiera. Esto supone ampliar la gama de servicios financieros, promover la interconectividad y seguir innovando en lo referente a la institucionalidad y en instrumentos para mejorar la gestión del riesgo que respondan a las necesidades heterogéneas de hogares y pymes. Sin embargo, el principal aspecto de la innovación es que sus procesos y estrategias generan externalidades micro y macroeconómicas, por lo que puede concebirse como un bien público.

La conceptualización de la inclusión financiera como un bien público pasa por otorgar a la banca de desarrollo un papel central como promotora del financiamiento productivo. Además, la banca de desarrollo puede complementar a la banca comercial, que actualmente no dispone de incentivos adecuados para extender sus servicios al financiamiento de las pymes. De hecho, la banca de desarrollo ha demostrado ser capaz de expandir los instrumentos y mecanismos para el financiamiento al considerar los requerimientos, características y riesgos propios de las distintas actividades productivas.

En la segunda parte del libro se presentan estudios nacionales sobre la inclusión financiera en una muestra de siete países de la región. Se incluyen los casos de las tres economías más grandes de América Latina y el Caribe (Argentina, Brasil y México), dos economías medianas (Colombia y Perú) y dos economías más pequeñas (Ecuador y Costa Rica).

En todos estos capítulos sobre casos nacionales se incluye: i) una descripción y evaluación del estado de la inclusión financiera mediante indicadores que miden los aspectos básicos de la inclusión financiera (uso, acceso y calidad); ii) la identificación y el análisis de los instrumentos y procesos con que cuentan los bancos nacionales de desarrollo de los respectivos países para promover la inclusión financiera; iii) la evaluación del estado de complementariedad entre la banca nacional de desarrollo y la banca comercial en relación con el desarrollo y el uso de instrumentos financieros; iv) una evaluación del estado de complementariedad entre la banca nacional y subregional de desarrollo para potenciar la inclusión financiera de las pymes, y v) recomendaciones de política dirigidas a reforzar la capacidad de la banca de desarrollo de promover la inclusión financiera. Los estudios nacionales se complementan con estudios técnicos de instrumentos que podría utilizar la banca de desarrollo para potenciar la inclusión financiera.

En el caso de la Argentina (capítulo III), Sergio Woyecheszen no solo examina la inclusión financiera desde una perspectiva microeconómica, sino que la relaciona con el contexto macroeconómico. El autor muestra que

el sistema financiero argentino tiene grandes limitaciones, que agudizan los problemas de inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas. Los bajos niveles de intermediación se asocian con una relación de causalidad que solo va del nivel de actividad al crédito, lo que cercena los círculos virtuosos de una relación dinámica de ida y vuelta que sí está presente en la región como un todo. Según el autor “la inclusión financiera debe pensarse como eje clave para el cambio estructural, en interacción dinámica con el escalonamiento tecnológico y la diversidad productiva, de modo que no solo se amplíen los límites de la restricción externa, sino también las oportunidades de generación de empleo”. Woyecheszen pone de relieve no solo las fallas del mercado, sino también la necesidad de contar con una política más proactiva de financiamiento de la inversión y el diseño de un programa estratégico integral que se haga cargo de las debilidades más estructurales de la economía.

El caso del Brasil, analizado por Germano Mendes de Paula, Sávio de Carvalho Araújo y Welber Tomás de Oliveira (capítulo IV), contrasta con el de la Argentina. El Brasil posee un sistema de larga data, con uno de los bancos nacionales de desarrollo más grandes del mundo, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). Los autores constatan que, entre las principales dificultades de la inclusión financiera en el Brasil, son de destacar las elevadas tasas de interés que se cobran a las pymes, la falta de garantías y la reducida oferta de productos financieros para este segmento productivo. También resaltan que una parte significativa de las pymes de manera voluntaria se abstiene de solicitar crédito al sistema bancario formal y que una parte importante obtiene financiamiento en el mercado informal. El BNDES ha desempeñado un papel significativo en la inclusión de las pymes en el sistema financiero. La cartera de préstamos a las pymes no solo ha aumentado a lo largo del tiempo, sino que el perfil de los préstamos concedidos también se ha vuelto más inclusivo, lo que ha ido acompañado por la reducción del valor medio de las operaciones. Entre los logros del BNDES para fomentar la inclusión financiera a través de instrumentos innovadores se destacan la tarjeta BNDES, la adaptación de productos establecidos en otros países a la realidad brasileña, la adecuación de las líneas de financiamiento a la coyuntura macroeconómica y una mayor articulación con la banca privada.

El estudio sobre México, realizado por Ramón Lecuona (capítulo V), se centra en la inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas. Se subrayan las restricciones que presenta su demanda de servicios financieros y, por el lado de la oferta, se destaca el papel que cumple la banca de desarrollo. Según el análisis, las barreras más importantes de acceso a los servicios financieros en México son la insuficiencia y la variabilidad del ingreso. La segunda variable más importante para los mexicanos es la autoexclusión. Aunque México cuenta con una amplia

institucionalidad de larga data en la banca de desarrollo, la cartera total y su alcance son limitados, pues solo representa el 3% del PIB. La mitad de esa cifra se canaliza en créditos comerciales.

Según el autor, la reforma financiera aprobada en México en 2014 refuerza el papel de la banca de desarrollo como instrumento de fomento de la actividad económica, en particular la de sectores que los intermediarios comerciales no atienden regularmente. Así, la reforma ha permitido redefinir con claridad el mandato de los bancos de desarrollo y se han identificado los sectores estratégicos que deben atender. En el nuevo esquema, quedan obligados a promover la inclusión financiera de la población en general y, sobre todo, de mujeres, niños y jóvenes, así como de las comunidades indígenas. Ahora los bancos pueden crear programas y productos financieros específicos para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas y para los pequeños productores del campo.

El autor afirma que durante la experiencia reciente de la banca de desarrollo en México surgieron algunos programas e instrumentos novedosos, como el de Cadenas Productivas, que ha sido modelo para que otros países diseñen plataformas digitales de factoraje dirigido a las pymes. De la misma manera, las garantías han sido uno de los instrumentos más eficaces para impulsar el crédito comercial al sector privado. Aunque habría que precisar mejor la eficiencia de la intervención de la banca de desarrollo mediante este instrumento (en cuanto a dar acceso a empresas que de otra manera no tendrían financiamiento institucional, o mejorar significativamente las condiciones de costos y montos), es indudable el estímulo crediticio que ha producido. Por último, Lecuona señala que el crédito de primer piso ha recobrado vigencia, después de algunas etapas en que la operación de la banca de desarrollo se limitó al segundo piso. De hecho, en 2016 este fue un rubro fundamental, tanto en la cartera de Nacional Financiera (45%) como en la del Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) (71%).

En el caso de Colombia, descrito por Luis Alberto Zuleta (capítulo VI), se resalta con particular claridad que la inclusión financiera, lejos de ser un tema ligado solo a la oferta de productos financieros, responde también a factores de demanda. El estudio muestra que cerca del 80% de las empresas que no solicitaron crédito en el período 2007-2015 afirman que no lo hicieron porque no lo necesitaron. Según el autor, la segmentación del mercado que ha realizado en los últimos años el Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex) a partir de las microempresas exportadoras permite asignar recursos de manera más eficiente y focalizada. No obstante, esta iniciativa no ha permitido expandir la cartera de créditos a las pymes.

La principal innovación de Bancóldex en los últimos años es la creación de la Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial (iNNpulsa) como instrumento especializado para promover emprendimientos innovadores, con el potencial de tener un mayor impacto en el sector de las pymes. Otros instrumentos disponibles para la inclusión financiera de las pymes son los recursos de financiamiento y los incentivos fiscales del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), que siguen operando sin la coordinación suficiente con la acción de Bancóldex. Por su parte, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) parece beneficiar más a las grandes empresas que a las pymes. El autor también plantea la necesidad de una mayor coordinación entre Bancóldex y FINAGRO.

Entre sus recomendaciones más puntuales, el autor señala: i) la necesidad de contar con información cuantitativa más fiable y amplia por parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) sobre las pymes en Colombia de manera que se pueda identificar el número de empresas por segmento y evaluar y comparar su desempeño con el que se observa en otros países; ii) la conveniencia de realizar sistemáticamente evaluaciones externas del impacto de los instrumentos existentes en Colombia relacionados con la inclusión financiera de las pymes, y iii) el diseño de nuevos instrumentos que no estén orientados exclusivamente a la eliminación de fallas de mercado mediante la oferta, sino también al conocimiento y la promoción de la demanda, con detalle suficiente sobre las diferentes necesidades de las empresas. La educación financiera de las pymes debería tener un carácter público-privado que permita multiplicar su efecto. Por último, los bancos de desarrollo deberían diferenciar a las empresas que ya disponen de suficiente acceso al crédito y a otros productos financieros de manera recurrente, de las que tienen acceso ocasional y las que no lo tienen. Esta diferenciación es coherente con las necesidades expresadas de obtener mejor información y debe servir para segmentar los programas de educación financiera de las pymes y los instrumentos y productos financieros.

El caso del Perú, expuesto por Janina León (capítulo VII), evidencia que la inclusión financiera de las pequeñas empresas ha sido liderada por el sector financiero privado, con el acompañamiento de la banca de desarrollo. En contraposición a otros países de América Latina, el estudio destaca el tamaño reducido de la banca de desarrollo peruana en relación con el sistema financiero en su conjunto, ya sea en términos de activos, préstamos totales, o préstamos para las microempresas y las pymes. La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) tiene el potencial de promover la inclusión financiera. Esto se debe a que involucra a múltiples responsables de políticas públicas para alcanzar metas específicas

relacionadas con el acceso, el uso y la calidad de la inclusión financiera de la población y de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (mipymes) en particular. El logro de los objetivos de estas políticas actualmente en aplicación, junto a otras formas de financiamiento (por ejemplo, dinero electrónico), promete fortalecer la inclusión financiera de las mipymes peruanas en el futuro.

Al igual que en el caso del Perú, la banca pública del Ecuador, examinada por Sylvia Neira Burneo (capítulo VIII), tiene un bajo nivel de profundización financiera (0,8% del PIB). Se recomienda orientar mejor la intervención de la banca de desarrollo a favor de las pymes, concentrándose en los sectores de mayor riesgo, en territorios menos atendidos, créditos de mayor plazo y sectores considerados estratégicos para el desarrollo. Reviste particular importancia la búsqueda de alternativas de financiamiento. En este sentido, la autora plantea la necesidad de fomentar la complementariedad entre la banca pública y la banca privada y la red de cooperativas a fin de expandir la acción de la banca pública como banca de segundo piso. El fondo de garantías es un instrumento útil para ampliar la inclusión financiera. No obstante, debe perfeccionarse el fondo de garantías actualmente impulsado por la Corporación Financiera Nacional (CFN) con el fin de mejorar su escala y alcanzar una mayor eficacia. Sería importante hacer una evaluación que permita ajustar mejor este instrumento, cuya potencialidad se ha demostrado en otros países. Otro instrumento de alta potencialidad es el factoraje, que también ha comenzado a operar a través de la CFN, si bien su alcance es todavía marginal. La CFN debe considerar la posibilidad de ampliar la cobertura de este producto, no solo mediante el modelo basado en empresas ancla, sino mediante la diversificación basada en un financiamiento directo hacia otras empresas y proveedores a nivel nacional. Además, es fundamental desarrollar metodologías de crédito y productos financieros en mayor sintonía con el perfil de las pymes en sus sectores y territorios específicos. Se debe pensar en establecer una regulación especial aplicable a las pymes, que incentive su financiamiento. Por último, es importante insistir en que toda la línea de financiamiento debe articularse con servicios no financieros que acompañen el fortalecimiento de la capacidad administrativa y financiera de las pymes, así como el aumento de su capacidad productiva, comercial y de innovación.

En el caso de Costa Rica, analizado por Francisco Sancho Villalobos (capítulo IX), aunque los indicadores de profundización financiera son elevados, en términos comparativos a nivel internacional las pymes enfrentan grandes obstáculos para el financiamiento bancario de las inversiones y el capital de trabajo, lo que se traduce en una autoexclusión financiera que limita el crecimiento del sector productivo. Costa Rica cuenta con una banca de desarrollo sui géneris, el Sistema de Banca para el

Desarrollo (SBD), que integra a varias entidades especializadas que operan en el país en los ámbitos del apoyo a las pymes y a los emprendedores. En este sentido, puede afirmarse que la inclusión financiera se persigue con instrumentos tanto institucionales como financieros. La oferta de financiamiento de las pymes es diversificada; la banca pública lidera la colocación de crédito, seguida por las entidades microfinancieras y la banca privada. Sin embargo, la influencia del SBD es limitada. La mayor parte del crédito a las pymes se otorga bajo condiciones de mercado, independientemente de los lineamientos del SBD.

El autor plantea que Costa Rica debería desarrollar, desde la plataforma del SBD, más mecanismos para las pymes y los emprendedores que tienen dificultades para cumplir las condiciones financieras de la banca tradicional y acceder a líneas de crédito. La existencia de un sistema financiero con altos costos de intermediación redundaría en que las políticas públicas para disminuir los costos operativos en los bancos públicos coadyuven en la disminución de las tasas de interés. Pese a que el costo de la tasa de interés no es el principal problema en la inclusión financiera, el SBD ha demostrado que la inclusión implica avanzar hacia costos financieros más bajos de los que ofrece el mercado. En sus evaluaciones se ha destacado que el fondo de avales es uno de los principales aportes, por lo que debe ampliarse su alcance y lograrse que su costo no sea una barrera para su expansión. Uno de los avances más importantes alcanzados con la reforma que establece la Ley núm. 8634 del Sistema de Banca para el Desarrollo es que se confiere al Consejo Rector la potestad de gestionar líneas de crédito con bancos multilaterales, bancos de desarrollo y cualquier organismo internacional. Esta es una ventana de oportunidades que permitiría procurar un mayor financiamiento para el SBD y los bancos comerciales que gestionen programas de inclusión financiera.

La tercera parte del libro se centra en los aspectos comparativos de la inclusión financiera en América Latina. En el capítulo X, João Carlos Ferraz y Luma Ramos realizan una síntesis comparativa del análisis de los casos nacionales presentados en la segunda parte. Se analiza en qué medida las instituciones financieras de desarrollo innovan con el fin de atender la demanda de financiamiento para la inserción productiva de las empresas de menor tamaño en América Latina, en particular en la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México y el Perú.

En el capítulo se describen el perfil de la banca pública y los innovadores instrumentos que esas instituciones emplean para ese segmento de empresas. Estos casos son útiles para evaluar en qué medida pueden inspirar en América Latina iniciativas que fomenten una inclusión financiera eficaz, con el fin de mejorar la inserción productiva de las empresas de menor tamaño. Los casos analizados muestran en

primer lugar la importancia de que los bancos públicos orienten sus acciones no hacia la inclusión financiera *per se*, sino hacia la colocación financiera con fines de inserción productiva. Con ese objetivo, en el diseño de los instrumentos es importante considerar los factores determinantes de la demanda de financiamiento, sobre todo la capacitación de los empresarios, las actividades económicas conexas y la sensibilidad de las empresas al ciclo económico.

En segundo lugar, los instrumentos promovidos por los bancos asocian las condiciones de financiamiento al nivel de capacitación empresarial y el grado de complejidad de la actividad productiva a que se dedica la empresa: los instrumentos tienden a ser de corto plazo y estar cubiertos por estrictas garantías (o fondos de garantía). Cuanto menor es el nivel de capacitación empresarial, más simple es la naturaleza del sector y más incierto es el ambiente económico. A medida que las empresas de menor tamaño progresan en términos de organización y complejidad empresarial y sectorial, sus necesidades financieras se van haciendo más complejas y los consecuentes instrumentos deben evolucionar en la misma dirección.

En tercer lugar, prevalece la variedad en términos de políticas, programas e instrumentos implementados por las distintas instituciones para el financiamiento de la inserción productiva. Esa variedad debe ser valorizada. Por último, es necesario considerar la estructura y función de los bancos públicos. A pesar de las grandes diferencias en términos de escala y misiones de los distintos bancos, su relevancia económica en la región es incontestable y todos desempeñan un papel esencial en el desarrollo de las empresas de menor tamaño.

El capítulo XI, elaborado por Ramón Lecuona, Sylvia Neira Burneo y Luis Alberto Zuleta, se centra en la elaboración de una caja de herramientas con el fin de promover la inclusión financiera. Se presentan estudios sobre distintos instrumentos financieros orientados a la inclusión financiera en el caso de tres países (Colombia, Ecuador y México). Estos instrumentos incluyen una combinación de fuentes de financiación de proyectos productivos rurales para pequeños y medianos productores y educación financiera (Colombia), un fondo nacional de garantías y factoraje (Ecuador) y, por último, las garantías y el programa Cadenas Productivas de Nacional Financiera y la educación financiera (México).

En el capítulo XI también se plantea la necesidad de establecer un sistema de información regional sobre instrumentos de fomento con miras a la inclusión financiera y de la plataforma tecnológica colaborativa como parte de la caja de herramientas para expandir y profundizar la inclusión financiera.

La construcción de un sistema de información sobre instrumentos de fomento tiene como finalidad registrar las principales características de los productos existentes en el mercado para las mipymes, incluidos los créditos, los fondos de garantía, los fondos de capital de riesgo, los programas de asistencia empresarial y el factoraje. Este sistema será de utilidad desde el punto de vista de la oferta, por cuanto las instituciones financieras, la banca de desarrollo, la banca privada y el Gobierno podrán comparar sus productos a nivel nacional e internacional, pero también desde el punto de vista de la demanda, que engloba a emprendedores y mipymes que buscan el financiamiento más adecuado para su negocio.

La plataforma colaborativa se implementa a través del servicio Unite Connections y fue concebida para facilitar la comunicación y el intercambio de experiencias y mejores prácticas de los actores clave en la promoción de la inclusión financiera de las pymes en América Latina y el Caribe. La plataforma puede tener diversas funcionalidades y objetivos, entre los que cabe destacar la creación de una red de expertos dedicados al tema de la inclusión financiera; el desarrollo y la puesta en marcha de un sistema de información sobre instrumentos de fomento; el establecimiento de un espacio para la difusión de información y novedades sobre el tema (mediante publicaciones, artículos, documentos, videos, enlaces, eventos), tanto aportadas por la CEPAL como por todos los otros miembros de la comunidad, y la posibilidad de participar en foros de discusión de temas relevantes.

La cuarta y última parte del libro contiene las conclusiones y reflexiones finales, desarrolladas por Esteban Pérez Caldentey, Daniel Titelman y Luis Rodrigo Díaz Pavez. Estas se concentran en siete aspectos: i) la caracterización de las pymes; ii) la inclusión financiera concebida como un tema que atañe tanto a la oferta como a la demanda; iii) la heterogeneidad de los modelos de banca de desarrollo existentes en la región; iv) los retos que plantea la innovación financiera; v) la diferencia entre profundización financiera y desarrollo financiero; vi) la diferenciación entre sostenibilidad y rentabilidad, y vii) la regulación de la banca de desarrollo y sus diferencias con la regulación de la banca comercial. Con ello se intenta hacer una contribución al diseño de un sistema financiero inclusivo para el financiamiento productivo.

Parte 1

Inclusión financiera e inserción productiva

Capítulo I

Hechos estilizados sobre la inclusión financiera en América Latina

*Georgina Cipoletta Tomassian
Adriana Matos¹*

Introducción

El análisis del estado de la inclusión financiera en América Latina y el Caribe muestra que la región se caracteriza, por una parte, por un acceso bajo y desigual al sistema financiero formal. En el caso de los hogares, hay brechas relacionadas con los ingresos, el género y la región. En el sector productivo, también se observan bajos niveles de acceso al sistema financiero formal de parte de las pequeñas y medianas empresas (pymes), y una elevada desigualdad entre el nivel de acceso de las pequeñas empresas y el de las grandes, sobre todo cuando se trata de financiamiento. Por otra parte, existe un número limitado de instrumentos y mecanismos para mejorar la inserción financiera de los agentes productivos que ya forman parte del sistema financiero formal.

Las brechas en materia de inclusión financiera pueden explicarse sobre la base de dos conjuntos de factores que limitan el acceso al

¹ Oficiales de asuntos económicos de la Unidad de Financiamiento para el Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (División de Desarrollo Económico). Las opiniones aquí expresadas son de exclusiva responsabilidad de las autoras y no coinciden necesariamente con las de la CEPAL.

financiamiento de los hogares y sobre todo de las pymes. Por una parte, hay factores de la demanda y la oferta que atañen directamente a las pymes, y, por otra, hay características propias del sistema financiero de América Latina y el Caribe, entre otras, la falta de incentivos para orientar las fuentes de financiamiento hacia las pymes que se perciben como más riesgosas. Las características del sistema ponen de manifiesto un bajo nivel de profundidad y desarrollo, una elevada concentración, rentabilidad y orientación hacia el corto plazo, así como una notoria escasez de instrumentos financieros bien afinados que permitan ofrecer distintas modalidades de financiamiento y respondan a la demanda.

Los elevados costos que se deben afrontar para acceder al financiamiento externo, junto con las características del sistema financiero, se reflejan en el hecho de que la mayor parte de las pymes se financian con recursos internos o informales. Además, la dificultad para acceder al financiamiento bancario puede ser un importante desincentivo de la inversión. Este es uno de los hechos mejor documentados en los distintos análisis sobre la inversión —tanto de capital de trabajo como de capital fijo— y su financiamiento en las distintas regiones del mundo (CEPAL, 2016; CFI, 2013; OCDE, 2018).

Con el fin de canalizar los recursos hacia el sector productivo y los objetivos de desarrollo sostenible, es necesario mirar la innovación financiera desde una nueva perspectiva. Las innovaciones que cumplen con esa meta, perfeccionan la infraestructura del sistema y aumentan la inclusión financiera deberían conceptualizarse como un bien público en un sentido más amplio, que difiere de la definición tradicional basada en la no rivalidad y la no exclusión. Los productos y servicios financieros básicos que son indispensables para la inclusión social y productiva de las personas y las empresas deberían considerarse servicios universales, como la educación y la salud pública.

Conceptualizar la inclusión financiera como un bien público implica otorgar un papel a la banca de desarrollo como promotora del financiamiento productivo. La banca de desarrollo puede además complementar a la banca comercial, cuyas características actuales no le dan los incentivos adecuados para extender sus servicios al financiamiento de las pymes. De hecho, se ha demostrado que la banca de desarrollo ha sido capaz de expandir los instrumentos y mecanismos destinados al financiamiento, tomando en cuenta los requisitos, las características y los riesgos propios de las distintas actividades productivas. Con el fin de potenciar la inclusión financiera, la banca de desarrollo se ha movido hacia la innovación en forma de productos, procesos e instituciones.

A. El concepto de inclusión financiera, su medición y la visión de la CEPAL

Según las definiciones más recientes, la inclusión financiera tiene tres dimensiones: acceso, uso y calidad. El acceso significa la posibilidad de usar los servicios y los productos de las instituciones del sistema financiero formal o la facilidad con la cual los individuos pueden acceder a los servicios y productos financieros disponibles en las instituciones formales. El uso se refiere a la utilización efectiva de los productos financieros, en cuanto a regularidad y frecuencia, así como también al objetivo con el que se usa el sistema financiero. Finalmente, la calidad se especifica en términos de las características del acceso y el uso (calidad y efectividad). Esto incluye una variedad de temas, como la adaptabilidad del producto a las necesidades del cliente, la variedad de los servicios financieros, la regulación y la supervisión de los productos, y la regulación y la protección del consumidor, entre otros.

Con los indicadores existentes para evaluar estas dimensiones de la inclusión financiera se pretende, por lo general, medir el acceso y el uso del sistema financiero. Los indicadores de calidad son menos frecuentes. A su vez, los indicadores relativos a la inclusión financiera se refieren por lo general a personas naturales y no a personas jurídicas. Un ejemplo ilustrativo de ello es la base de datos Global Findex del Banco Mundial. Si bien existen algunos indicadores relativos a las personas jurídicas, estos se encuentran en otro tipo de bases de datos (base de datos Enterprise Surveys del Banco Mundial).

Esta definición y categorización de la inclusión financiera adolece de importantes debilidades. Las diferencias entre los indicadores de acceso y uso no están claramente especificadas y hay un traslape entre ambas categorías. En algunos casos, el tener una cuenta corriente en una institución financiera es considerado acceso y, en otros, uso del sistema financiero.

Finalmente, se presupone que el acceso precede al uso, que el primero depende de factores relacionados con la oferta y la infraestructura, y que el segundo depende de factores vinculados con la demanda que corresponden a determinado grado o calidad de la oferta. Para usar el sistema financiero hay que acceder a él, pero no usarlo no significa necesariamente que no se tenga acceso.

En contraste, en la visión de la inclusión financiera que tiene la CEPAL se enfatiza el aspecto productivo de esta, tanto a nivel de las personas como de las empresas. En este sentido, promover la inclusión financiera se entiende como una política de inserción productiva que, por

una parte, engloba todos los esfuerzos e iniciativas orientados a brindar acceso a los servicios financieros formales a quienes carecen de él y, por otra, abarca la mejora y el perfeccionamiento del uso que los agentes hacen del sistema financiero, en particular las unidades productivas como las pymes, que ya forman parte del circuito financiero formal.

En el proyecto de la CEPAL “Inclusión financiera de las pymes y políticas de innovación de la banca de desarrollo”, que promueve la inclusión financiera mediante la banca de desarrollo, se usa este enfoque para tratar el caso de las pymes. La ubicación de las pymes entre las microempresas y las grandes empresas dificulta su inclusión financiera. Las microempresas y las grandes empresas se benefician de instituciones financieras especializadas en estos segmentos productivos (microfinanzas y la banca comercial). Las pymes “carecen de servicios y productos financieros que consideren sus especificidades, lo que dificulta su crecimiento y mejoramiento” (Neira, 2016, pág. 7).

B. La inclusión financiera desde el punto de vista de la oferta

En general, tanto a nivel teórico como empírico, el análisis de la inclusión financiera se enfoca casi exclusivamente desde el punto de vista de la oferta. La ausencia de inclusión financiera (de acceso financiero o bancarización) se origina en una barrera de entrada al sistema financiero que es, en esencia, una barrera de precios (es decir, una tasa de interés) y de condiciones que no están ligadas a ellos. La falta de inclusión financiera surge porque la institución financiera ofrece financiamiento a un precio demasiado elevado y en condiciones (no relacionadas con los precios) que son demasiado restrictivas.

Esta barrera se racionaliza en términos de fallas de mercado. Las fallas de mercado son inherentes al funcionamiento de este e impiden lograr una asignación eficiente de los recursos. Estas fallas se plasman en cuatro grandes casos: bienes públicos y externalidades, rendimiento creciente a escala, monopolio natural y asimetrías de la información. La falla de mercado que atañe a la inclusión financiera es la asimetría de la información, dado que esta produce el racionamiento del crédito y, por consiguiente, la falta de acceso al sistema financiero (al crédito) por parte de las pymes.

En el caso del sistema financiero, la asimetría de la información se refiere al efecto que tiene en el mercado de crédito la diferencia entre la información que posee el prestamista y la que posee el prestatario de un determinado proyecto de inversión. Esto produce dos efectos importantes

en el mercado de crédito: la selección adversa (los individuos que más desean pedir prestado son aquellos que son menos deseables desde el punto de vista del prestamista, es decir, los más riesgosos) y el riesgo moral (el riesgo de que el prestatario lleve a cabo acciones que dañen al prestamista, por ejemplo, que gaste los fondos prestados en un proyecto de inversión en consumo y que luego no pueda hacer frente a las obligaciones de la deuda).

Los problemas de información asimétrica implican que ciertos hogares y empresas enfrentan problemas de liquidez, es decir, no pueden obtener el volumen de préstamos que desean, incluso en circunstancias en las que se esperaría que pudieran, en promedio, hacer frente al pago del interés y el capital del préstamo. Eso restringe el acceso al crédito especialmente en el caso de las pymes, debido a las características generales de estas empresas: base de operaciones más pequeñas o simples que tienen un foco estrecho; recursos limitados, y alta prociclicidad. Esto último implica que las pymes tienen un costo de producción más alto, un promedio de vida más corto con una historia crediticia limitada, y más variabilidad económica con respecto a las empresas más grandes. Todos los factores mencionados elevan el riesgo de que no se pague. Como resultado, casi todas las pymes, independientemente del nivel de riesgo que tengan en el momento, encuentran límites al suministro de crédito.

Existen dos enfoques mediante los cuales en la literatura se aborda el problema de la información asimétrica. El caso más simple con que se puede ilustrar el primero es el de un proyecto de inversión que un empresario quiere llevar a cabo con financiamiento de un banco. En este enfoque se supone que cada proyecto de inversión que el prestatario potencial (el empresario) quiere llevar a cabo tiene una distribución de probabilidad precisa. El empresario conoce la distribución de probabilidad, pero no así el banco. Aunque el banco pueda conocer el retorno promedio del proyecto de inversión, se supone que no puede evaluar el grado de riesgo que conlleva.

No obstante, se supone que el aumento de la tasa de interés que cobra el banco conlleva un aumento del riesgo de los proyectos de inversión debido a la selección adversa y al riesgo moral. El aumento de la tasa de interés atraerá prestatarios más riesgosos o inducirá a los prestatarios a elegir proyectos más riesgosos.

Ambas posibilidades reducen las ganancias esperadas del banco (el ingreso del banco no depende de las ganancias del prestatario, pero sus ingresos se ven afectados si este último no puede pagar los intereses). Alternativamente, el banco podría tratar de discriminar entre los

prestarios menos y más riesgosos, pero no puede debido a la asimetría de la información.

La solución para maximizar el beneficio es racionar el crédito. Esto se define como una situación en la que algunos individuos obtienen préstamos, mientras que otros exactamente idénticos, que están dispuestos a tomar préstamos en los mismos términos, no los obtienen (Jaffee y Stiglitz, 1990, pág. 849). A la tasa de interés a la que el banco maximiza sus beneficios, la demanda excede la oferta. La diferencia entre ambas mide el racionamiento del crédito.

El segundo enfoque que se utiliza para analizar el tema de la asimetría de la información está más asociado con una visión macroeconómica. En él se plantea que los bancos tienen la habilidad de enfrentar el problema de la asimetría de la información. En esta visión, los bancos son entes especiales que tienen la facultad de juntar y procesar la información relevante, evaluar proyectos, discriminar entre los prestarios (evaluar el riesgo asociado) y monitorear a los prestarios una vez que reciben el préstamo. La razón central por la que los bancos existen es para reducir la selección adversa y el riesgo moral (Ball, 2009, pág. 12). Los bancos reducen el riesgo a través de técnicas de evaluación del riesgo, las garantías y el patrimonio neto, de provisiones que se establecen en los contratos y reducen el marco de acción del prestario, y del manejo de las tasas de interés.

Los estudios de caso del proyecto de la CEPAL sobre inclusión financiera de las pymes muestran que las políticas de inclusión financiera responden al tipo de consideraciones que se destacaron con anterioridad. A modo de ejemplo, las políticas que se aplicaron en los países estudiados se basaban en dos tipos de estrategias: unas que tenían por objeto expandir la oferta de manera de evitar (por lo menos parcialmente) el racionamiento del crédito, y otras destinadas a mejorar la capacidad de los bancos para discriminar entre los prestarios, teniendo en cuenta la estabilidad y el rendimiento económico del mismo banco. Estas estrategias no tienen por qué ser excluyentes y, de hecho, pueden ser complementarias. Asimismo, en ellas se deben tener en cuenta, o se deben mejorar, los costos operativos y la eficiencia bancaria. Esto se debe a que, muchas veces, hacer la investigación de una pyme antes de firmar un contrato —es decir, actuar con la diligencia debida que supone revisar el historial del negocio y reunirse con los empresarios, como tradicionalmente se hace con las empresas más grandes—, termina dando como resultado un costo mayor que el rendimiento ajustado por riesgo que obtiene el banco al prestar a una pyme. Esto ocurre a causa de la menor escala de operación de las pequeñas empresas y el menor tamaño de los desembolsos requeridos.

C. La inclusión financiera desde el punto de vista de la demanda

Los estudios de los casos nacionales analizados en el marco del proyecto de inclusión financiera de las pymes llevado a cabo por la CEPAL indican que la inclusión financiera no es un tema que solo deba analizarse por el lado de la oferta. De hecho, las encuestas realizadas oportunamente demuestran que existe una alta proporción de pymes que revela no tener necesidades de financiamiento externo, es decir, la inversión se financia con utilidades retenidas y otras fuentes. Esta evidencia es compatible con el hecho de que las empresas tienden a financiarse con recursos internos (véase el cuadro I.1).

Cuadro I.1
América Latina (13 países): inversión y capital circulante financiados con fondos internos, 2005 y 2009
(En porcentajes)

	Inversión fija		Capital circulante		Prueba: E[2005]>E[2009]	
	2005	2009	2005	2009	Inversión	Capital circulante
Argentina	68,74	60,92	66,36	58,31	0,01**	0,00***
Bolivia (Estado Plurinacional de)	69,05	62,43	60,82	59,71	0,11	0,39
Chile	55,97	55,61	54,93	55,74	0,46	0,62
Colombia	46,66	45,68	47,38	38,82	0,42	0,00**
Ecuador	48,84	50,90	47,33	49,91	0,64	0,73
El Salvador	63,19	55,50	57,66	47,30	0,15	0,02*
Guatemala	71,12	57,22	67,13	56,81	0,02*	0,01**
México	72,03	62,73	78,57	55,98	0,07	0,00**
Panamá	53,64	79,09	56,09	81,83	0,99	1,00
Paraguay	66,19	57,92	61,07	62,20	0,09	0,61
Perú	41,96	36,23	48,11	41,96	0,08	0,02*
Uruguay	73,99	70,73	72,25	65,73	0,22	0,02*
Venezuela (República Bolivariana de)	65,47	52,42	83,07	55,83	0,05*	0,00**
Mediana	65,47	57,22	60,82	56,81		

Fuente: E. Pérez y A. González, "Investment, risk and crisis", *Review of Keynesian Economics*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, en prensa, 2018.

Nota: Las pruebas de medias se derivaron bajo la hipótesis de varianza desigual. * es significativo al 5%. ** es significativo al 1% y *** es significativo al 0,1%.

La evidencia empírica que remarca la importancia de la demanda contradice, de alguna manera, las hipótesis que se manejan en la literatura con respecto a la inclusión financiera, entendida como acceso al sistema financiero, es decir, bancarización. La ausencia o falta de inclusión financiera es compatible con una insuficiencia de demanda (exceso de oferta de crédito en el sentido de que los bancos estarían dispuestos a prestar, si hubiera demanda suficiente). Esto hace que se requiera

considerar en el análisis cuáles son los factores que explican esta falta de demanda. A continuación, se enumeran algunos factores que se han identificado en la discusión sobre inclusión financiera de las pymes y en los talleres nacionales de trabajo sobre este tema que se llevaron a cabo en el marco del proyecto de la CEPAL:

- Costos desde el punto de vista del empresario: paso de la informalidad a la formalidad; cambio de estatus jurídico (de persona natural a persona jurídica), y costos fijos que son independientes de la escala de la producción.
- Expectativas asimétricas: los prestamistas y los prestatarios pueden evaluar la información disponible de manera distinta, incluso si tienen las mismas preferencias con respecto al riesgo y tienen acceso a la misma información.
- Percepción del sistema financiero: desconfianza hacia el sector financiero. Ese sentimiento puede ser parcialmente influenciado por la infraestructura regulatoria de protección al cliente y por la falta de educación financiera y ejecución de los contratos.
- Cultura empresarial: en América Latina, la cultura empresarial no es necesariamente una de riesgo. Las pymes no tienen como objetivo transformarse en empresas de mayor tamaño. La cultura empresarial también puede incluir el tipo de relación que tienen las pymes o sus representantes con el banco.
- Capacidad de evaluar la oferta financiera: baja demanda de productos debido al desconocimiento de los instrumentos financieros y sus beneficios.
- Falta de identificación de los productos financieros: las pymes necesitan productos que se adapten a su perfil y al marco temporal de sus operaciones, y en los que se tome en cuenta el hecho de que sus activos son limitados.

Además de estos factores, y como también surge de los análisis de los estudios de caso del proyecto de la CEPAL, la demanda de financiamiento de las pymes (y su capacidad de gestión financiera) están influidas en gran medida por sus modelos de negocio, las actividades a las que se dedican y su alta sensibilidad al ciclo económico. Al mismo tiempo, tal como se destaca en Ferraz y Ramos (2018), la capacidad de gestión y el perfil de la demanda de financiamiento dependen de dos factores: i) el marco temporal y la volatilidad de las operaciones, que determinan el tipo de financiamiento requerido, y ii) los activos de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (mipymes), que determinan las garantías que tienen disponibles y la posibilidad de ofrecerlas a terceros. Por su parte, en el mismo estudio se destaca que el marco temporal y la volatilidad de las operaciones responden a tres elementos: i) los plazos

medios de las operaciones productivas; ii) la duración de los bienes y servicios en los mercados o la posibilidad de que estos sean sustituidos, y iii) la expectativa de vida de la empresa. Por lo tanto, si los plazos son cortos y los cambios son frecuentes, la volatilidad y los riesgos son mayores, aspectos que influyen negativamente en las condiciones del crédito. Respecto a las garantías, las pymes poseen limitaciones en cuanto a los activos que tienen para ofrecer. De esta forma, estos dos factores —marco temporal y volatilidad de las operaciones, por un lado, y activos de las mipymes, por otro— restringen el acceso de este segmento del sector empresarial al financiamiento.

Como corolario de esta situación, las características particulares que tiene la demanda de las pymes son las que deberían sugerirles a las instituciones financieras privadas cómo adecuar el perfil de su oferta de financiamiento.

D. La perspectiva desde la oferta: la estructura de los costos financieros

El análisis anterior también demuestra que es necesario saber cómo las instituciones financieras determinan la estructura de costos de los préstamos. En los casos nacionales estudiados en el proyecto de la CEPAL sobre inclusión financiera de las pymes, se demuestra que los bancos clasifican a los prestatarios de acuerdo con los riesgos percibidos y establecen condiciones para otorgar los préstamos: unas ligadas al precio y otras no ligadas a él.

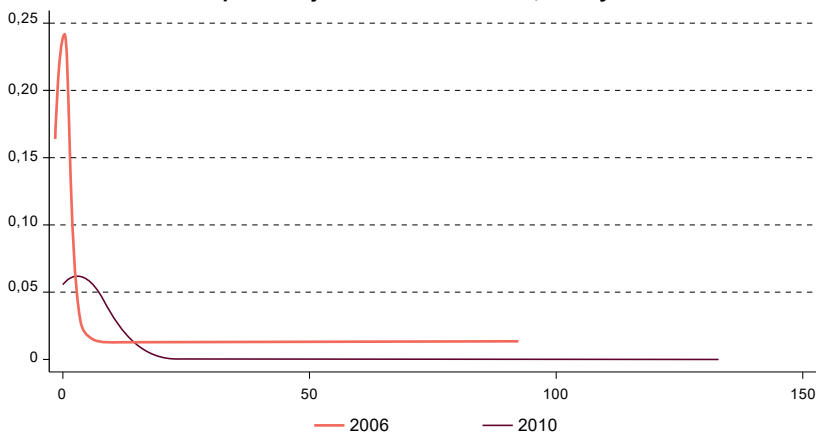
Las condiciones vinculadas con el precio incluyen el costo de las líneas de crédito y el diferencial entre la tasa del préstamo y una tasa de referencia. Las condiciones que no se relacionan con el precio se refieren a las garantías, la normativa que restringe la esfera de acción del prestamista y la obligación de mantener saldos compensatorios y el volumen de las líneas de crédito.

Las condiciones de precio más estrictas implican un mayor diferencial entre la tasa a la cual las instituciones financieras otorgan préstamos y la tasa de referencia. Cuanto más elevado sea el diferencial, menor será la demanda de préstamos. Por su parte, las condiciones que no están ligadas a los precios sirven como base para denegar el crédito a aquellos prestatarios que no tienen las suficientes garantías (Wolfson, 1996 y 2012). Es decir, este tipo de condiciones sirven como base para racionar el crédito.

Cuando se percibe mayor riesgo, los bancos aumentan tanto las condiciones de precio como las que no están ligadas a él. Esto se ilustra

en el gráfico I.1, donde se muestra la función de densidad del valor de las garantías de las empresas expresado como porcentaje de la deuda total emitida en 2006, que fue un año de crecimiento y estabilidad, y en 2010, que fue el año siguiente al impacto percibido en la crisis financiera mundial.

Gráfico I.1
América Latina (12 países)^a: distribución del valor de la garantía expresado como porcentaje de la deuda emitida, 2006 y 2010



Fuente: E. Pérez y A. González, "Inversión, financiamiento y la paradoja de la deuda en Minsky: un análisis microeconómico aplicado a América Latina", *Ensayos Económicos*, N° 73, Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina, 2015.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

De aquí emergen varios hechos estilizados importantes. En primer lugar, la cola de la distribución es bastante larga y hay un conjunto de valores atípicos importantes². En segundo lugar, se observa que la distribución de las garantías cambió sustantivamente de 2006 a 2010: los valores promedio pasaron del 150% al 295%, y las desviaciones estándar del 168% al 646%, respectivamente. Es decir, la duplicación del valor promedio de las garantías, así como el espectacular aumento de su dispersión, son una característica importante de la crisis de 2009, un hecho del cual pocos investigadores han tomado nota.

Lo anterior implica que un mayor riesgo no solo supone una disminución de la demanda de crédito, sino también un aumento proporcionalmente mayor del racionamiento de este. La disminución de la demanda de crédito ante el alza de la tasa de interés dependerá de la elasticidad precio de dicha demanda.

² Mientras que en el 93% de las observaciones el valor de la garantía como porcentaje de la deuda es inferior al 500%, en el 5% restante los valores fluctúan del 501% al 13.300%.

El análisis de las condiciones ligadas a los precios implica, por una parte, entender cómo las instituciones financieras fijan la tasa de referencia y cómo se fija el “premio” sobre esta tasa de referencia para los distintos prestatarios, incluidas las pymes. Los datos disponibles muestran que el sistema financiero se guía por criterios de rentabilidad que se miden según el rendimiento del capital (*return on equity* (ROE)), definido como la razón entre el ingreso neto y el patrimonio. Es igual, por simple identidad, al producto de la razón entre el ingreso neto y los activos —el rendimiento de los activos (*return on assets* (ROA))— y la razón entre los activos y el patrimonio (el multiplicador de apalancamiento). Formalmente, dicha definición se expresa de la siguiente manera:

$$(1) \text{ Rendimiento del capital} = \text{Rendimiento de los activos} * \text{apalancamiento} = \text{Rendimiento de los activos} * L$$

Donde L = apalancamiento

Existen distintas estrategias para aumentar el rendimiento del capital que llevan asociadas distintos tipos de riesgos³. En general, los datos indican que la rentabilidad del sistema financiero de América Latina se aumenta sobre la base del rendimiento de los activos, mientras que en el sistema financiero de los países más desarrollados se pone más énfasis en el apalancamiento. Esto implica que el nivel base de las tasas de interés es mayor en el caso de los países de América Latina.

El nivel base de las tasas de interés también resulta afectado por los elevados costos operativos. Según la información disponible, los costos operativos de América Latina y el Caribe son los más elevados de todas las regiones en desarrollo. En el cuadro I.2 se muestran los gastos generales como proporción de los activos totales en América Latina y el Caribe y el resto de las regiones en desarrollo en el período 1990-2013. Tal como se desprende del cuadro, el cociente entre los gastos generales y los activos totales de América Latina era superior al de todas las regiones en el período considerado (a excepción del que se registró en Europa Oriental y Asia Central en los períodos 1990-1995 y 1995-2000).

³ Ya que el patrimonio es un colchón protector contra la insolvencia, mientras más dependa una institución financiera del financiamiento por medio de deuda menor es la protección de la institución para enfrentar un choque adverso al valor de sus activos, como por ejemplo una disminución imprevista del precio de estos. Así, una elevada dependencia del financiamiento vía deuda implica que la institución financiera asume un riesgo mayor porque aumenta su grado de exposición y vulnerabilidad a la iliquidez y, más importante aún, a la insolvencia.

Cuadro I.2
Gastos generales como proporción de los activos totales en las regiones del mundo en desarrollo, en promedio, 1990-2013

	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2013
Asia Oriental y el Pacífico	0,029	0,028	0,026	0,023
Europa Oriental y Asia Central	0,071	0,081	0,059	0,044
América Latina y el Caribe	0,067	0,061	0,071	0,064
Oriente Medio y el Norte de África	0,020	0,022	0,021	0,018
Asia Meridional	0,028	0,027	0,027	0,029
África Subsahariana	0,054	0,061	0,063	0,058

Fuente: T. Beck, A. Demirgüç-Kunt y R. Levine, "Financial institutions and markets across countries and over time: data and analysis", *Policy Research Working Paper*, N° 4943, Washington, D.C., Banco Mundial, 2009.

Un resultado similar se obtiene al computar la razón de los costos totales (es decir, los costos de operación) sobre los ingresos totales de la banca comercial, que es el indicador estándar para medir la eficiencia bancaria. Un valor mayor de este indicador refleja menos eficiencia y uno menor refleja más eficiencia. América Latina exhibe de manera sistemática los menores niveles de eficiencia en comparación con otras regiones del mundo en desarrollo, incluso África Subsahariana (véase el cuadro I.3).

Cuadro I.3
Costos totales como proporción de los ingresos totales en las regiones del mundo en desarrollo, en promedio, 1990-2013

	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2013
Asia Oriental y el Pacífico	0,56	0,61	0,64	0,61
Europa Oriental y Asia Central	0,65	0,71	0,69	0,62
América Latina y el Caribe	0,75	0,79	0,75	0,75
Oriente Medio y el Norte de África	0,58	0,56	0,57	0,50
Asia Meridional	0,74	0,67	0,63	0,61
África Subsahariana	0,66	0,62	0,66	0,66

Fuente: T. Beck, A. Demirgüç-Kunt y R. Levine, "Financial institutions and markets across countries and over time: data and analysis", *Policy Research Working Paper*, N° 4943, Washington, D.C., Banco Mundial, 2009.

El diferencial que enfrentan las pymes en cuanto a las tasas de interés constituye otro factor que desincentiva el acceso al sistema financiero formal. Los datos disponibles muestran que las tasas de interés de los préstamos tienden a ser mayores para las pymes que para las grandes empresas. También indican que el nivel y el diferencial de las tasas de

interés son mayores en los países en desarrollo, en particular en América Latina y el Caribe, que en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). No obstante, existe un elevado grado de disparidad entre las estimaciones disponibles del diferencial entre las tasas de interés de las pymes y las empresas grandes.

Según la OCDE (2016), en el período 2007-2014, el diferencial entre las tasas de interés en los casos de Chile, Colombia y México era de aproximadamente el 6% al 7%, el 10% al 12% y el 3% al 4%, respectivamente. La media de los países de la OCDE era del 1% al 2%. Según un estudio previo (BID, 2014), el diferencial era mayor de lo mencionado en el caso de Chile y mucho menor en el de Colombia.

La disparidad entre las estimaciones del diferencial entre las tasas de interés puede explicarse por el hecho de que las cifras no sean comparables al considerar distintos segmentos de pymes y tipos de préstamo. Un ejemplo de la falta de comparabilidad es el estudio de Beck, Demirgüç-Kunt y Martínez Pería (2008), en el que se sostiene que no hay una diferencia estadísticamente significativa entre la tasa de interés de los préstamos destinados al segmento menos riesgoso de las pymes y la de los préstamos dirigidos a las grandes empresas.

Estos resultados implican que, a los efectos del análisis, es importante distinguir entre los distintos tipos de préstamos (que pueden tener distintos riesgos asociados y, por ende, distintas tasas de interés) y los distintos segmentos de pymes, en lugar de tratar a todas las pymes como si fueran una categoría homogénea.

En cuanto a los factores que no están ligados a los precios, como es el caso de la garantía, los datos relativos a América Latina y el Caribe en su conjunto indican que una gran proporción de los préstamos (cerca del 70% del total) requiere garantía. En promedio, la garantía representa el 195% del préstamo, es decir, el doble de este (véase el cuadro I.4).

El análisis por tamaño de empresa muestra que, en promedio, las empresas pequeñas requieren una garantía mucho mayor que el promedio, mientras que las empresas más grandes requieren una menor que este (216% y 154% del valor del préstamo, respectivamente).

De los datos también se desprende que la dispersión del valor de la garantía como porcentaje del préstamo es elevada en la región. La desviación estándar entre los países respecto del conjunto de las empresas es del 36%. La desviación estándar en cuanto a las pequeñas y las grandes empresas es del 63% y el 41%, respectivamente (véase el cuadro I.5).

Cuadro I.4
Resultados promedio de las encuestas empresariales (Enterprise Surveys) del Banco Mundial, 2010-2017^a
(En porcentajes)

	Empresas que identifican el acceso al financiamiento como restricción importante	Empresas con cuentas bancarias (de ahorro, corrientes)	Empresas con crédito bancario (préstamos, línea de crédito)	Proporción de préstamos que necesitan garantías	Valor de la garantía exigida para un préstamo (porcentaje del monto de este)	Empresas que no necesitan préstamos	Empresas cuyas solicitudes de crédito fueron rechazadas
Todos los países ^b	27,4	87,3	33,4	78,6	200,3	45,8	10,8
Empresas pequeñas	28,5	85,0	28,0	77,1	210,8	46,4	14,9
Empresas medianas	25,6	92,1	41,2	81,1	193,7	44,7	7,7
Empresas grandes	21,7	94,1	50,9	80,1	180,0	46,9	4,4
Manufactura	29,2	87,0	36,2	79,4	206,3	42,2	10,8
Servicios	26,7	87,0	32,5	78,6	198,5	47,4	10,9
América Latina y el Caribe	28,5	92,3	48,0	69,8	195,1	44,9	3,1
Empresas pequeñas	30,0	90,9	41,9	68,3	215,6	46,1	4,1
Empresas medianas	25,6	94,8	56,7	73,2	181,4	42,6	2,9
Empresas grandes	18,7	95,7	68,5	71,8	154,2	43,9	2,6
Manufactura	32,7	92,0	51,8	66,6	189,9	40,9	5,9
Servicios	27,0	92,6	47,2	70,6	195,7	46,2	2,1
Países de ingresos altos ^b	18,6	96,8	46,7	68,4	170,5	55,3	10,6
Empresas pequeñas	18,6	96,1	42,8	66,4	182,6	57,3	13,5
Empresas medianas	18,7	98,2	53,6	71,1	164,8	50,6	7,7
Empresas grandes	18,2	96,6	58,3	73,3	139,0	51,1	6,2
Manufactura	21,4	97,0	48,7	69,0	173,8	50,2	13,3
Servicios	17,9	96,6	45,8	68,6	169,5	56,7	9,6

Cuadro 1.4 (conclusión)

	Empresas que utilizan crédito bancario para financiar inversiones	Proporción de inversiones financiadas internamente	Proporción de inversiones financiadas con crédito bancario	Empresas que utilizan crédito bancario para financiar el capital de trabajo	Porcentaje de empresas que utilizan crédito de proveedores y clientes comerciales para financiar el capital de trabajo	Proporción de capital de trabajo financiado con crédito bancario
Todos los países ^b	25,8	70,9	15,0	29,7	31,2	11,7
Empresas pequeñas	22,7	72,4	13,1	25,4	29,8	10,0
Empresas medianas	28,4	69,6	16,6	36,6	33,3	14,4
Empresas grandes	32,6	70,2	18,8	42,6	35,3	16,7
Manufactura	27,4	69,0	16,4	32,6	34,1	12,8
Servicios	25,5	71,4	14,7	28,8	30,3	11,3
América Latina y el Caribe	37,2	62,4	22,8	42,8	58,6	16,2
Empresas pequeñas	34,6	63,7	20,3	39,0	56,8	14,8
Empresas medianas	38,2	60,3	24,7	48,3	60,6	18,1
Empresas grandes	42,3	61,2	27,3	54,4	60,7	20,8
Manufactura	41,0	58,0	26,1	47,1	65,1	17,0
Servicios	36,2	63,8	21,9	42,0	57,0	16,1
Países de ingresos altos ^b	32,8	68,0	19,3	36,8	44,8	13,6
Empresas pequeñas	32,5	68,6	19,0	34,8	43,7	12,4
Empresas medianas	35,0	65,0	20,7	41,7	47,8	15,6
Empresas grandes	30,7	71,7	17,4	42,1	45,7	16,0
Manufactura	35,4	66,6	21,5	43,2	50,0	16,2
Servicios	32,3	68,0	18,9	35,1	43,4	12,9

Fuente: Banco Mundial, Enterprise Surveys, Washington, D.C., 2018 [base de datos en línea] <http://www.enterprisesurveys.org/data>.

^a Se utilizó el último año disponible en relación con el país en el período 2010-2017. Las empresas pequeñas son las que tienen de 5 a 19 empleados, las medianas, de 20 a 99 empleados, y las grandes, más de 100 empleados.

^b Los datos se refieren únicamente a los países incluidos en la encuesta.

Cuadro I.5
América Latina y el Caribe: valor promedio de la garantía como proporción
del préstamo, por país, tamaño de empresa y sector, 2010-2017^a
(En porcentajes)

País	Año	Tamaño			Sector		Totales
		Grande	Mediana	Pequeña	Servicios	Manufactura	
Argentina	2017	174,3	232,7	225,8	156,2	282,8	219,4
Antigua y Barbuda	2010	...	185,0	176,7	173,0	211,2	176,7
Bahamas	2010	...	252,8	160,0	239,3	...	231,6
Belice	2010	...	147,8	194,1	183,8	178,6	182,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2017	130,2	260,6	195,8	216,0	172,7	206,7
Brasil	2009	72,7	79,2	114,2	115,6	73,7	95,1
Barbados	2010	160,8	144,0	...	137,4	145,9	138,1
Chile	2010	117,8	131,1	345,8	208,6	213,2	209,5
Colombia	2010	109,4	143,7	189,5	190,4	140,7	169,6
Costa Rica	2010	173,9	228,4	305,6	257,6	235,8	251,4
Dominica	2010	...	184,8	196,1	194,2	...	194,1
República Dominicana	2016	245,4	195,5	148,8	168,8	210,3	173,8
Ecuador	2017	189,5	203,8	211,8	204,3	203,6	204,1
Granada	2010	...	235,4	216,7	245,0	127,7	220,1
Guatemala	2010	152,7	163,3	152,3	162,8	139,1	156,7
Guyana	2010	168,4	190,5	242,6	215,8	173,9	202,2
Honduras	2016	155,0	221,7	231,0	227,2	210,4	223,2
Jamaica	2010	139,9	239,9	191,1	206,7	200,3	204,3
Saint Kitts y Nevis	2010	...	214,1	175,1	182,5	189,5	183,2
Santa Lucía	2010	161,1	191,1	211,7	208,5	162,0	194,5
México	2010	179,4	154,0	243,2	208,4	211,1	208,9
Nicaragua	2016	214,5	209,1	181,5	190,3	198,6	192,6
Panamá	2010	....	143,6	265,4	245,7	...	240,2
Perú	2017	123,7	159,9	205,6	144,2	205,6	167,6
Paraguay	2017	93,0	177,2	....	154,8	340,9	190,1
El Salvador	2016	185,8	172,5	247,7	178,3	254,7	205,1
Suriname	2010	....	148,9	155,6	146,5	152,2	149,5
Trinidad y Tabago	2010	179,6	117,4	140,1	129,8	177,8	139,5
Uruguay	2017	100,1	214,8	315,2	274,2	157,8	241,9
San Vicente y las Granadinas	2010	....	171,8	218,9	229,4	138,0	211,1
Venezuela (República Bolivariana de)	2010	164,3	109,7	393,6	270,5	208,1	265,9
Promedio		154,2	181,4	215,6	195,7	189,9	195,1
Mediana		160,8	183,1	208,7	194,9	189,9	198,7
Desviación estándar		40,8	44,1	62,7	41,4	51,6	36,2

Fuente: Banco Mundial, Enterprise Surveys, Washington, D.C., 2018 [base de datos en línea] <http://www.enterprisesurveys.org/data>.

^a Se utilizó el último año disponible en relación con el país en el período 2010-2017. Las empresas pequeñas son las que tienen de 5 a 19 empleados, las medianas, de 20 a 99 empleados, y las grandes, más de 100 empleados.

E. La institucionalidad de la banca de desarrollo

En los talleres nacionales del proyecto de la CEPAL “Inclusión financiera de las pymes y políticas de innovación de la banca de desarrollo”, se destacaron tres problemas importantes de institucionalidad que presenta la banca de desarrollo y que surgieron repetidamente en cada uno de los debates: i) la falta de visión de largo plazo; ii) la ausencia de coordinación entre la banca de desarrollo y la nacional, y iii) la ausencia de una evaluación del impacto de los programas e instrumentos de la banca de desarrollo.

Estos problemas se reflejan en las características propias del sistema financiero de América Latina, cuyas políticas presentan una notoria orientación cortoplacista y cuyos instrumentos financieros exhiben una elevada concentración y una significativa escasez. Asimismo, en el sistema se ofrecen pocos incentivos para que las fuentes de financiamiento se orienten hacia las pymes, lo que suele atribuirse a que hay una “zona de comodidad” en la actuación institucional de la banca.

F. La heterogeneidad y las características que definen a las pymes

Las pymes se caracterizan por el monto de las ventas, el número de empleados o los activos fijos que poseen. No obstante, debido a distintos factores —como la subvaluación de las ventas para evitar la fiscalización— es posible que estos no sean criterios de definición adecuados.

Dada esta situación, para definir este tipo de empresas no siempre es posible agregarlas y conceptualizarlas en una misma categoría. El grado de heterogeneidad de las pymes y el gran número en el que suelen presentarse hacen que sea difícil integrar información útil que permita clasificarlas y, por lo tanto, también atenderlas desde el sistema financiero.

En general, las pymes se caracterizan por operar durante períodos cortos, dado que son muy sensibles a los ciclos económicos y sus modelos de negocios son muy volátiles. Esto último quiere decir que pueden cambiar su función de producción o, dicho de otra forma, su bien final, con más facilidad que una empresa de mayor tamaño. Además, las pymes tienen gran relevancia a la hora de generar empleo: si bien esto varía en cada país, las pymes generan una proporción significativa del empleo total que se sitúa entre el 45% y el 80%. En América Latina y el Caribe, la competencia entre este tipo de empresas no se traduce en eficiencia del sector, relación que sí se podría dar en una sociedad desarrollada. Esto ocurre debido a la diversidad y exposición de las pymes en un medio de incertidumbre económica que

afecta su capacidad de supervivencia en el mediano plazo. La asistencia particularizada es clave para la vida de las pymes.

Las pymes tienen las siguientes características: son variadas, ya que se dedican a todo tipo de actividad económica; son difusas, ya que es difícil delimitarlas, pues hay distintas categorías que incluso difieren en las codificaciones y estadísticas nacionales, y son flexibles, porque pueden cambiar rápidamente su estructura, gestión y producción. Todas estas características particulares dificultan el nivel de agregación o uniformidad que suele utilizarse en las políticas públicas o en la banca de desarrollo para atender las necesidades de los sectores específicos.

En este mismo sentido, cabe destacar que en la mayoría de las encuestas no se distingue entre pymes y microempresas. Por lo tanto, y como se ha mencionado anteriormente, es importante tener en consideración que, dado que las pymes no constituyen una categoría homogénea, será también muy importante llevar a cabo un análisis desagregado, en la medida de lo posible.

Teniendo en cuenta este factor de heterogeneidad de las pymes, los instrumentos financieros de la banca de desarrollo deben adecuarse al tipo de empresa y a su escala de producción, a su ciclo de vida y a sus estructuras de riesgo. Tal como se desprende de los estudios nacionales de América Latina llevados a cabo en la CEPAL, una parte de los instrumentos financieros que la banca utiliza para atender a las pymes de la región ha sido diseñada de manera más bien estática, es decir, sin considerar la dinámica necesaria para responder a las necesidades cambiantes de financiamiento de las distintas empresas a lo largo del tiempo.

G. Inclusión financiera en América Latina en comparación con el resto del mundo

En los países de América Latina y el Caribe, el nivel de inclusión financiera es más bajo que en las economías de ingresos altos. Esto se observa en el plano de los hogares (adultos mayores de 15 años) y de las empresas. La base de datos Global Findex (2014) del Banco Mundial muestra que el 51% de los adultos de América Latina y el Caribe tienen una cuenta bancaria, en comparación con el 91% de los adultos de los países clasificados como de ingresos altos.

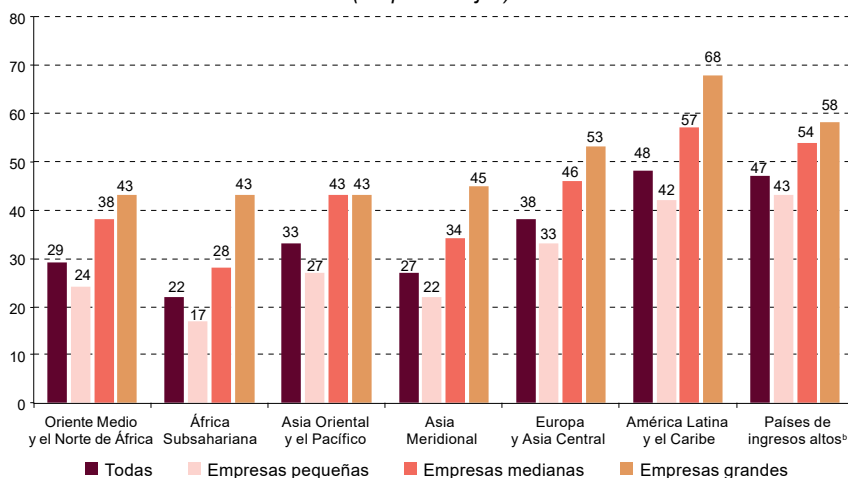
A nivel empresarial, las brechas relacionadas con la inclusión financiera de las pymes son más evidentes en materia de financiamiento, ya que, en promedio, las pymes de América Latina y el Caribe tienen

niveles de bancarización parecidos a los de las empresas grandes y a los de las pymes de los países de ingresos altos.

En comparación con las empresas grandes, un porcentaje significativamente más alto de las pymes de América Latina y el Caribe identifican el financiamiento como una barrera. La base de datos Enterprise Surveys del Banco Mundial muestra esta brecha de financiamiento: un 30% de las pequeñas empresas y un 25,6% de las empresas medianas identifican el financiamiento como una restricción significativa, frente a solo un 18,7% de las empresas grandes. Este último promedio es idéntico al nivel declarado por todas las clases de empresas en los países de ingresos altos (véase el cuadro I.4).

Los resultados también muestran que, en América Latina y el Caribe, un 41,9% de las empresas pequeñas tiene un préstamo o línea de crédito bancario, mientras que la proporción correspondiente a las empresas medianas y grandes es del 56,7% y el 68,5%, respectivamente. Las brechas de financiamiento también existen en otras regiones del mundo (véase el gráfico I.2). Estas brechas de financiamiento entre pequeñas y grandes empresas restringen la capacidad de crecer de las pymes.

Gráfico I.2
Empresas con crédito bancario, en promedio, 2010-2017^a
(En porcentajes)



Fuente: Banco Mundial, Enterprise Surveys, Washington, D.C., 2018 [base de datos en línea] <http://www.enterprisesurveys.org/data>.

^a Se utilizó el último año disponible en relación con el país en el período 2010-2017. Las empresas pequeñas son las que tienen de 5 a 19 empleados, las medianas, de 20 a 99 empleados, y las grandes, más de 100 empleados.

^b Los datos se refieren únicamente a los países incluidos en la encuesta.

H. La banca de desarrollo y la inclusión financiera como un bien público

Es necesario mirar la inclusión financiera desde una nueva perspectiva, para canalizar los recursos hacia el sector productivo y los objetivos de desarrollo. La inclusión financiera debería conceptualizarse como un bien público —como la salud y la educación, dado que la exclusión no es deseable ni se justifica— y en un sentido más amplio, es decir, lejos de la definición tradicional basada en la no rivalidad y la no exclusión. En otras palabras, una vez suministrado el bien en cuestión, las posibilidades de consumo del individuo no deberían depender de lo consumido por otros, como es el caso de los bienes privados, cuya naturaleza viene definida por la posibilidad de que disminuya la disponibilidad y el consumo se vea limitado.

En este sentido, los bienes públicos no son algo que provea ningún mercado, ya sea debido a las asimetrías, la incertidumbre o simplemente la falta de conocimiento. Así, los bienes o servicios públicos tienden a no producirse o a producirse por debajo de la demanda, aun cuando, teniendo en cuenta sus considerables externalidades positivas, deberían estar ampliamente disponibles.

La banca de desarrollo podría contribuir a mejorar el acceso al sistema financiero a través de su papel como banca de segundo y —de manera creciente— primer piso, al promover la innovación financiera y una relación más directa con sus clientes. En ese contexto, considerar la inclusión financiera (y los instrumentos financieros innovadores que la promueven) como bien público significa cambiar las instituciones que forman parte del mercado financiero, así como los instrumentos y el proceso financiero. Por ejemplo, significa llevar a cabo el proceso de evaluación de la solvencia de un cliente por medio de un contacto más personalizado y directo.

Dentro de este marco, la innovación financiera que fomenta la inclusión puede definirse como las acciones emprendidas para canalizar el financiamiento hacia diferentes agentes, inversiones y necesidades productivas. Esto incluye la innovación en materia de productos, procesos e instituciones. Todos estos tipos de innovación deben promover la inclusión de las empresas y los hogares, generar instrumentos adecuados para gestionar diferentes riesgos a través de agentes y sectores heterogéneos de la economía, y proporcionar financiamiento dirigido a nuevos objetivos y prioridades de desarrollo.

En el contexto de América Latina y el Caribe, fomentar la innovación financiera plantea retos importantes, ya que requiere que la banca de desarrollo proporcione una gama de instrumentos diseñados en el contexto

de heterogeneidad productiva que caracteriza a la región. Es por ello por lo que estos nuevos instrumentos deben diseñarse con el fin de satisfacer las necesidades particulares de financiamiento de las pymes. En este sentido, para promover la inclusión financiera es esencial que existan bancos de desarrollo con instrumentos financieros que ofrezcan alternativas novedosas y adecuadas para incentivar la demanda de financiamiento de los diversos emprendedores. Asimismo, cabe destacar la importancia de contar con indicadores de desempeño que permitan medir estas políticas, realizar controles y darles seguimiento.

Bibliografía

- Ball, L. (2009), *Money, Banking, and Financial Markets*, Nueva York, Worth Publishers.
- Banco Mundial (2018a), World Development Indicators, Washington, D.C. [base de datos en línea] <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>.
- _____(2018b), Enterprise Surveys, Washington, D.C. [base de datos en línea] <http://www.enterprisesurveys.org/data>.
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt y M. Martínez Pería (2008), "Banking SMEs around the world: lending practices, business models, drivers and obstacles", documento preparado para la conferencia Small Business Finance: What Works and What Doesn't, Washington, D.C., Banco Mundial, 5 y 6 de mayo.
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt y R. Levine (2009), "Financial institutions and markets across countries and over time: data and analysis", *Policy Research Working Paper*, N° 4943, Washington, D.C., Banco Mundial, mayo.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2014), *Going Global: Promoting the Internationalization of Small and Mid-Size Enterprises in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2016 (LC/G.2684-P)*, Santiago, julio.
- CFI (Corporación Financiera Internacional) (2013), *Closing the Credit Gap for Formal and Informal Micro, Small, and Medium Enterprises*, Washington, D.C.
- Demirgüç-Kunt, A., L. Klapper y D. Singer (2017), "Financial inclusion and inclusive growth: a review of recent empirical evidence", *Policy Research Working Paper*, N° 8040, Washington, D.C., Banco Mundial, abril.
- Ferraz, J. y L. Ramos (2018), "Inclusión financiera para la inserción productiva de las empresas de menor tamaño en América Latina: innovaciones, factores determinantes y prácticas de las instituciones financieras de desarrollo", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/22)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Jaffee, D. y J. Stiglitz (1990), "Credit rationing", *Handbook of Monetary Economics*, vol. 2, B. Friedman y F. Hahn (eds.), Nueva York, Elsevier, noviembre.
- Lecuona, R. (2016), "Promoción de finanzas incluyentes mediante prácticas innovadoras de la banca de desarrollo: el caso de las pymes en México", *serie Financiamiento para el Desarrollo*, N° 261 (LC/L.4249), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.

- Neira, S. (2016), "Inclusión financiera de las pymes en el Ecuador", *serie Financiamiento para el Desarrollo*, N° 260 (LC/L.4247), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Nguyen, H y R. Qian (2012), "The cross-country magnitude and determinants of collateral borrowing", *Policy Research Working Paper*, N° 6001, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2018), "Enhancing SME access to diversified financing instruments", *SME Ministerial Conference Discussion Paper*, Ciudad de México, febrero.
- _____(2016), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2016: An OECD Scoreboard*, París.
- Pérez, E. y A. González (2018), "Investment, risk and crisis", *Review of Keynesian Economics*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, en prensa.
- _____(2015), "Inversión, financiamiento y la paradoja de la deuda en Minsky: un análisis microeconómico aplicado a América Latina", *Ensayos Económicos*, N° 73, Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina, diciembre.
- Roa, M. (2015), "Financial inclusion in Latin America and the Caribbean: access, usage and quality", *Documentos de Investigación*, N° 19, Ciudad de México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA).
- Stiglitz, J. y A. Weiss (1981), "Credit rationing in markets with imperfect information", *American Economic Review*, vol. 71, N° 3, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía, junio.
- Wolfson, M. (2012), "Credit rationing", *The Elgar Companion to Post Keynesian Economics*, J. King (ed.), Northampton, Edward Elgar.
- _____(1996), "A post Keynesian theory of credit rationing", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 18, N° 3, Abingdon, Taylor and Francis.
- Zuleta, L. (2016), "Inclusión financiera de la pequeña y mediana empresa en Colombia", *serie Financiamiento para el Desarrollo*, N° 262 (LC/L.4263), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.

Capítulo II

La banca de desarrollo y la innovación para la inclusión financiera

*Esteban Pérez Caldentey
Daniel Titelman*

Introducción

La banca de desarrollo ha sido históricamente, y sigue siendo, una importante fuente de recursos para los países de América Latina y el Caribe. En las dos últimas décadas ha incrementado su participación en el crédito total y expandido sus funciones, más allá de su cometido tradicional de banca de segundo piso y de canalización, a proyectos económicos de envergadura, con un notable componente de complementariedad económica. En la actualidad, la banca de desarrollo juega un papel en el desarrollo del sistema financiero y en la inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas (pymes). Ello forma parte de un enfoque orientado hacia el diseño y la construcción de un sistema financiero inclusivo y dedicado al financiamiento productivo.

Los bancos de desarrollo desempeñan un importante papel en la innovación orientada al financiamiento, tanto de forma directa como mediante la articulación con otros bancos. Existe una complementariedad

entre los bancos regionales y subregionales de desarrollo y sus homólogos nacionales, que emana de sus objetivos e instrumentos comunes. No obstante, también se da, con el sector de la banca privada, un espacio de articulación en que las posibles sinergias podrían conducir a una innovación de mutuo beneficio. Este es uno de los aspectos clave en que debe centrarse la innovación financiera.

Sin embargo, en el contexto de América Latina y el Caribe, la adopción de medidas encaminadas a promover la innovación financiera plantea retos importantes, ya que requiere desarrollar una gama de instrumentos concebidos para hacer frente a la heterogeneidad productiva que caracteriza a la región. Estos nuevos instrumentos también deben abordar necesidades ya existentes, como la de garantizar la inclusión de las pymes, cerrar la brecha de la infraestructura, crear instrumentos financieros que fomenten el comercio internacional y fortalecer la complementariedad entre los intermediarios financieros públicos y privados.

La banca de desarrollo puede innovar en forma de productos, de procesos y de institucionalidad. La innovación en forma de productos incluye, por una parte, instrumentos que faciliten el acceso al sistema financiero. Por otra, comprende los instrumentos para la mejora de la gestión de riesgos. La innovación en forma de procesos incluye la ampliación de la red financiera. También entra en esta categoría la flexibilidad en la manera de evaluar la capacidad de pago de las personas y las empresas. La innovación de la banca pública se extiende a la dimensión institucional. Ello supone, entre otras cosas, promover la complementariedad entre las funciones de la banca de desarrollo y la banca comercial. La innovación en la institucionalidad también implica buscar el equilibrio adecuado entre innovación y regulación.

En este capítulo se aborda la innovación financiera y la distinción entre este y otros tipos de innovación. Al mismo tiempo, se indican las esferas en que la banca de desarrollo puede innovar. El capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera se describe la evolución de la banca de desarrollo y su creciente importancia. En la segunda se analizan las similitudes y diferencias entre la innovación financiera y la innovación en otros sectores de la actividad económica. En la tercera se argumenta a favor de considerar este tipo de innovación como un bien público. La cuarta sección se centra en la innovación financiera y la banca de desarrollo, y en ella se hace distinción entre la innovación en forma de productos o de procesos y en el ámbito de la institucionalidad.

A. Contexto e importancia actual de la banca de desarrollo en América Latina

La banca de desarrollo en América Latina y el Caribe creció y se desarrolló en los años sesenta y setenta como parte de una estrategia de desarrollo económico liderada por el Estado, con un claro componente intervencionista en distintas esferas de la actividad económica. En los años ochenta y noventa, tras la puesta en marcha de políticas de demanda orientadas a lograr la estabilidad nominal, la mayoría de los países en desarrollo, incluidos los de América Latina, adoptaron una serie de reformas estructurales (o de “segunda generación”). Estas se instrumentaron mediante políticas de oferta cuyo fin era permitir el funcionamiento adecuado de las fuerzas de mercado y de las señales de precios relativos en los mercados de bienes y factores, con miras a asignar recursos de manera eficiente y lograr un crecimiento sostenido a lo largo del tiempo. Este conjunto de medidas de estabilización y estructurales se llegó a conocer como el consenso de Washington. Su esencia se puede resumir en la tríada de estabilización, liberalización y privatización.

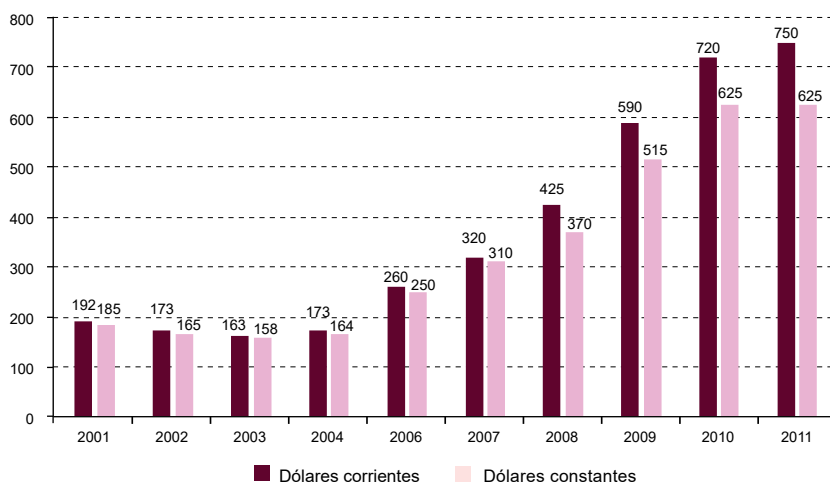
La reforma financiera fue un componente esencial del proceso de reformas estructurales. En América Latina, se centró fundamentalmente en la liberalización progresiva de la estructura de las tasas de interés y la privatización de los bancos que se encontraban en manos del Estado. También se procedió a introducir normativas prudenciales, decretar la independencia del banco central como requisito básico para la estabilidad de los precios y desregular el mercado de capitales.

Las reformas financieras se basan en una lógica predominante en la teoría económica, según la cual se concibe el sistema financiero como un sistema centrado en la oferta, con una función esencial de intermediación de fondos entre ahorradores e inversionistas. Como ha argumentado recientemente Mavrotas (2005, pág. 29), los países en desarrollo carecen de un sector financiero apropiado, que provea los incentivos para que las personas ahorren y que sea un intermediario eficiente para transformar estos ahorros en crédito para los prestatarios.

Una parte importante de las reformas financieras se basó en la eliminación, o en una considerable restricción, de las actividades de la banca de desarrollo. A partir de la década de 2000, la banca de desarrollo nacional adquirió un impulso renovado, que se explica por su capacidad de proveer financiamiento relacionado con las necesidades sociales y económicas de la región. Es así como, entre 2000

y 2011, las colocaciones netas crecieron a un ritmo de un 18% anual en promedio y llegaron a triplicarse durante el período hasta alcanzar cerca de 750.000 millones de dólares en 2011 (véase el gráfico II.1).

Gráfico II.1
América Latina y el Caribe: colocaciones netas de la banca de desarrollo, 2001-2011
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE).

El dinamismo mostrado por la banca de desarrollo se refleja en la relevancia que ha adquirido dentro de los sistemas financieros de varios países de la región. En 2012, la participación de la banca de desarrollo nacional de América Latina en el crédito total al sector privado fue de un 22%. Cabe destacar el caso de países como Costa Rica y el Uruguay. La banca de desarrollo representa más de la mitad de las colocaciones en el caso de Costa Rica y casi la mitad en el del Uruguay. Por su parte, en países como la Argentina, el Brasil y la República Dominicana, dicho sector representa alrededor de un tercio del total del crédito del sistema financiero (véanse el cuadro II.1 y el gráfico II.2).

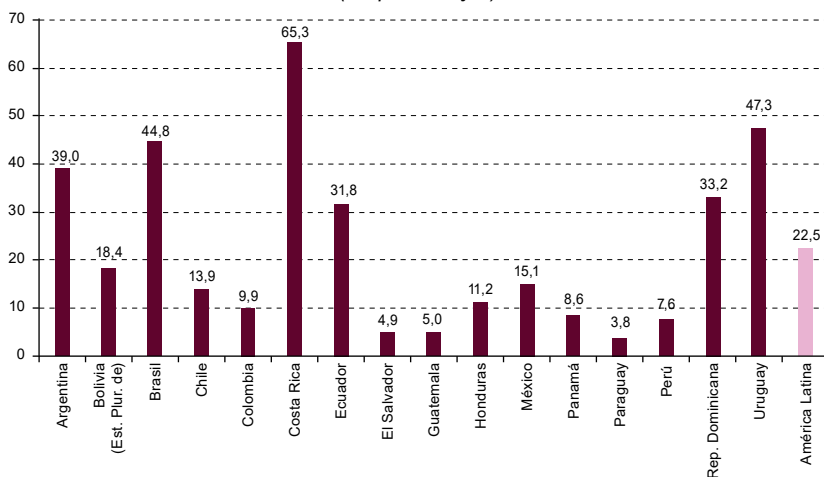
Se observa una situación similar en relación con los depósitos, en que la participación de la banca de desarrollo llega a casi un 23% como promedio en América Latina. Una vez más, cabe resaltar el caso de Costa Rica, donde la banca de desarrollo capta un 76% del total de depósitos. Mientras tanto, en la Argentina y el Uruguay capta más de un 45% y en el Brasil recibe cerca del 40% de los depósitos del sistema financiero nacional (véanse el cuadro II.1 y el gráfico II.3).

Cuadro II.1
América Latina (16 países): participación de la banca de desarrollo en la cartera de créditos al sector privado y en los depósitos totales del sistema bancario, 2009 y 2012
(En porcentajes)

País	2009		2012	
	Crédito	Depósitos	Crédito	Depósitos
Argentina	37,7	44,0	39,0	46,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,3	0	18,4	25,2
Brasil	37,0	35,0	44,8	40,0
Chile	20,8	19,5	13,9	18,4
Colombia	15,6	12,0	9,9	7,3
Costa Rica	49,0	68,0	65,3	76,0
Ecuador	18,6	10,6	31,8	22,1
El Salvador	8,0	4,7	4,9	1,9
Guatemala	22,0	20,8	5,0	5,5
Honduras	11,6	0,74	11,2	0,6
México	14,3	11,6	15,1	13,2
Panamá	10,4	15,7	8,6	13,4
Paraguay	7,6	8,6	3,8	6,0
Perú	3,5	12,3	7,6	10,7
República Dominicana	36,3	34,6	33,2	26,3
Uruguay	47,8	46,8	47,3	47,3
América Latina	21,3	21,6	22,5	22,5

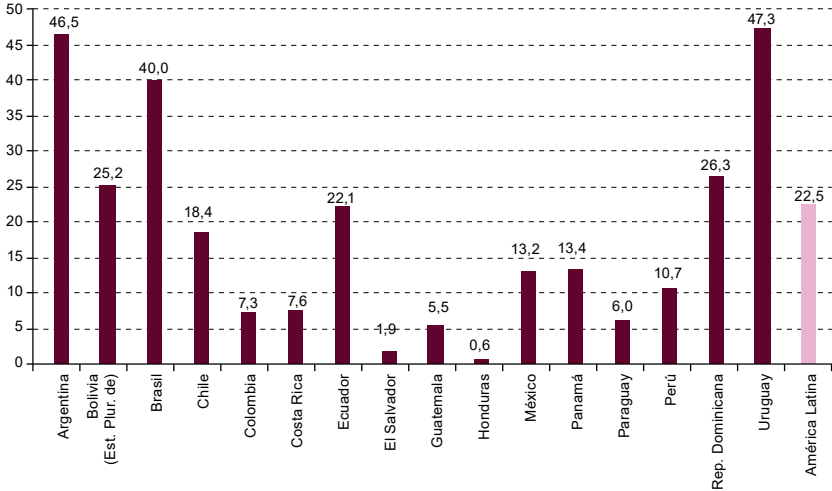
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE).

Gráfico II.2
América Latina (16 países): participación de la banca de desarrollo en la cartera de créditos al sector privado del sistema bancario, 2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE).

Gráfico II.3
América Latina (16 países): participación de la banca de desarrollo
en los depósitos totales del sistema bancario, 2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE).

La función tradicional de la banca de desarrollo, que se centraba en la movilización del ahorro público y privado para el financiamiento de mediano y largo plazo en ámbitos seleccionados dentro de una visión estratégica de desarrollo, ha dado paso a un conjunto más amplio de actividades. Así, la banca de desarrollo nacional en la actualidad desempeña funciones de segundo piso (concesión de créditos a otras instituciones con miras a financiar proyectos de desarrollo), pero también de primer piso, como complemento de la banca comercial. Según una encuesta de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE) realizada sobre la base de una muestra de 79 bancos de desarrollo, un 63% actúa como banca de primer piso y solo un 27% actúa como banca de segundo piso (véase el cuadro II.2).

Además, los bancos de desarrollo han ido asumiendo un mayor protagonismo en el desarrollo del sector financiero. Esto representa un ámbito clave de apoyo indirecto para el desarrollo del sector privado. Es complementario al primero, en el sentido de que el desarrollo del sector financiero y los mercados de capitales facilita enormemente la movilización de ahorros. El fortalecimiento de intermediarios financieros nacionales es fundamental para aliviar las restricciones financieras y ayudar a promover la inclusión financiera de familias y empresas.

Cuadro II.2
América Latina: banca de desarrollo de primer y segundo piso
como proporción del total, 2017^a

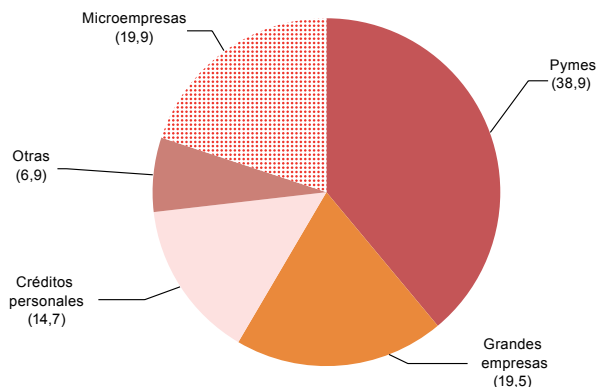
Tipo de operaciones	Número de instituciones	Activos totales (en miles de millones de dólares)	Porcentajes del total de activos
Operaciones de primer piso	50	1 217,8	70,6
Operaciones de segundo piso	22	152,4	8,8
Operaciones de primer o segundo piso	7	355,4	20,6
Total	79	1 725,7	100

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. Ferraz y L. Ramos, "Inclusión financiera para la inserción productiva de las empresas de menor tamaño en América Latina: innovaciones, factores determinantes y prácticas de las instituciones financieras de desarrollo", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/22), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018.

^a Sobre la base de una muestra de 79 bancos de desarrollo.

Por último, los bancos de desarrollo (sobre todo los nacionales) se han centrado de manera creciente en la provisión de financiamiento a las pymes. Las pymes y las microempresas conforman un segmento importante del total de empresas de los países en desarrollo, incluidos los de América Latina, y de la creación de empleo (aunque existe un alto grado de varianza). En este sentido, la banca de desarrollo permite llenar vacíos en el financiamiento del sistema financiero formal al sector productivo. Según la información disponible, cerca del 59% de la cartera de préstamos de la banca de desarrollo se destina a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (mipymes) (véase el gráfico II.4).

Gráfico II.4
América Latina y el Caribe: distribución de la cartera de créditos de las instituciones financieras de desarrollo, por tipo de empresa, 2016
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE), "Banca de desarrollo: retos y desafíos", *Banca & Desarrollo*, Lima, 2017 [en línea] <http://www.alide.org.pe/wp-content/uploads/2018/02/REVISTA-ALIDE-2018-FINAL2.pdf>.

Tal como se pone de relieve en el capítulo I de este libro, el acceso de las mipymes al crédito se ve afectado no solo por las asimetrías de información y los elevados costos financieros, sino también por las características del sistema financiero de América Latina. Entre estas cabe mencionar los bajos niveles de profundidad y desarrollo, la orientación cortoplacista, la falta de incentivos del sistema financiero para orientar las fuentes de financiamiento hacia las pymes (que se encontrarían fuera de la “zona de comodidad” de la banca) y la escasez de instrumentos financieros.

Aparte del impacto sobre sus funciones y su marco de actuación, el resurgimiento de los bancos de desarrollo también ha influido positivamente en su capacidad de innovación en lo que se refiere a instrumentos, procesos e institucionalidad. La innovación en materia de instrumentos requiere una reflexión sobre una serie de interrogantes. Por ejemplo, sería necesario definir qué es exactamente una innovación financiera en lo que se refiere a instrumentos relacionados con la banca de desarrollo. También se debería establecer el uso que se da a esos instrumentos, e identificar las circunstancias y el contexto en que han producido buenos resultados, su proceso de diseño, su relación con las políticas públicas, su efectividad y las lecciones que pueden derivarse de las experiencias existentes.

En cuanto a los procesos de innovación, es necesario abordar algunos puntos centrales, como el espacio necesario para promover una mayor cooperación público-privada en la innovación de procesos (por ejemplo, en el ámbito de las plataformas tecnológicas), así como la identificación de las condiciones necesarias para implementar esas innovaciones. Por último, desde el punto de vista institucional, se debe entender que en América Latina no existe un modelo de banca de desarrollo. De hecho, hay cerca de 100 instituciones financieras de desarrollo que tienen distintas modalidades, funciones y visión del papel que deben desempeñar. La dimensión institucional también atañe a la coordinación entre los bancos de desarrollo nacionales, la complementariedad o competencia con la banca privada y el desarrollo de marcos regulatorios que favorezcan la innovación.

B. La innovación financiera como creación de instituciones, mercados, procesos y productos

La innovación financiera se refiere, en primera instancia, a la creación de instrumentos financieros que mejoren la gestión del riesgo y satisfagan la demanda del mercado respecto a determinados servicios financieros. Entre los productos o servicios más tradicionales y conocidos cabe destacar el factoraje (*factoring*), el arrendamiento (*leasing*) y el capital de riesgo.

En América Latina y el Caribe estos instrumentos han tenido un impacto y un alcance limitados. En el caso del factoraje, los datos muestran que representa poco menos del 2% del total de las fuentes de financiamiento utilizadas por las pymes.

El arrendamiento también es una fuente menor de financiamiento. En promedio, equivale a alrededor del 1% del PIB de la región, si bien se registran montos mayores en los casos del Perú (4,64%), Chile (4,11%) y Colombia (3,85%). Además, el arrendamiento no tiende a beneficiar a las pymes. Al contrario, las empresas multinacionales y multilatinas, incluidos los grandes bancos comerciales, tienen una participación muy elevada como beneficiarios del arrendamiento. Por último, los datos indican que el financiamiento obtenido mediante el arrendamiento se destina, entre otros, a sectores de consumo de bienes duraderos, como el automotriz, que no se encuentran en el radio de acción de las pymes.

Por su parte, el capital de riesgo no ha logrado alcanzar una escala adecuada para servir de fuente de financiamiento sostenido a las pymes. Los datos revelan que en América Latina los fondos de capital de riesgo sobrepasan actualmente los 10.000 millones de dólares (en 2001 se valoraban en 1.000 millones de dólares). Representan el 1% de los fondos de capital de riesgo mundiales y se concentran en las grandes economías, como la Argentina, Chile, Colombia, México y el Perú, mientras que son escasos en las economías más pequeñas de la región. Además, las inversiones se concentran en las fases del ciclo que corresponden al crecimiento y la expansión de los proyectos: el 58% del financiamiento se orienta a inversiones en las etapas de crecimiento y expansión; el 15% a inversiones en las etapas iniciales, y solo el 3% a la incubación de un proyecto.

La innovación financiera también se refiere a los cambios derivados de las nuevas formas de efectuar operaciones financieras, los nuevos tipos de intermediarios y las modificaciones de la estructura normativa y de supervisión del sistema financiero. Entre los nuevos procesos, productos, instituciones y mercados financieros se incluyen la ampliación de la red financiera, los corresponsales no bancarios en el caso de Colombia, la Caja Económica Federal en el caso del Brasil y la provisión de servicios mediante el factoraje electrónico en el caso de Nacional Financiera (NAFIN) de México.

Los cambios de los procesos financieros también comprenden la introducción de nuevas capacidades, competencias y procedimientos con el fin de aumentar la eficiencia de los procesos de calificación de crédito para determinar la capacidad de pago de los clientes. Esto incluye una nueva evaluación de la capacidad de pago basada en el concepto de "banca relacional". Este enfoque no se limita a evaluar la capacidad de pago sobre la base de información cuantitativa apoyada en hojas de balance y

la existencia de garantías y mecanismos para asegurar el cumplimiento efectivo de los contratos (basado en el principio de plena competencia (*arm's length finance*)). En lugar de ello, se fundamenta en una relación de contacto directo, personalizado y continuo entre la banca y las pymes que permite reducir las asimetrías de información y facilita el monitoreo. En algunos países, como Chile, Colombia y el Ecuador, esto se ha traducido en visitas directas sobre el terreno para evaluar la capacidad de pago.

C. Similitudes y diferencias entre la innovación financiera y la de otros sectores

1. Similitudes de la innovación financiera y la de otros sectores de actividad

La innovación financiera comparte características con algunos tipos especiales de innovación, como las tecnologías de propósito general (*general purpose technologies (GPT)*), mediante las que se realiza una función genérica que permite la existencia de un gran segmento de productos o sistemas productivos, como la electricidad, la combustión interna y la información tecnológica.

La innovación financiera podría llevar a cabo una función similar a la de las tecnologías de propósito general. Ambos tipos de innovación tienen un alto grado de penetración y difusión, ya que pueden extenderse a todo el sistema económico y utilizarse en varios sectores de la actividad. Las tecnologías de propósito general conectan principios técnicos generales que pueden emplearse en varios tipos de innovaciones, mientras que la innovación financiera puede aplicarse a empresas de todos los tamaños (incluidas las pymes) y de distintas áreas productivas. Tanto las tecnologías de propósito general como la innovación financiera son altamente dinámicas: el esfuerzo invertido y las enseñanzas extraídas pueden provocar un incremento de la eficiencia e incentivar más innovación en el plano productivo y financiero.

Sin embargo, la innovación financiera y las tecnologías de propósito general también presentan desventajas similares. Los altos costos de desarrollo y difusión conllevan elevados costos fijos y barreras de entrada para el funcionamiento y la continuidad de los procesos de innovación. Por ejemplo: el transistor fue inventado en 1947 y ya en 1953 se utilizaba ampliamente en la producción de aparatos de sonido. Sin embargo, a pesar de sus múltiples aplicaciones, no se llegó a introducir en la industria del automóvil hasta finales de la década de 1970, en parte debido a su precio relativamente alto.

El capital de riesgo ha tenido una trayectoria similar. La primera empresa de capital de riesgo formal, American Research and Development, fue creada en la década de 1940 por el Banco de la Reserva Federal de Boston. No obstante, las fricciones de información (imperfecciones del mercado causadas por la información incompleta o asimétrica) redundaron en que su uso solo pudiera extenderse a finales de la década de 1970.

Una última desventaja de todos los tipos de innovación es que implican un riesgo en cuanto a la rentabilidad, debido a la incertidumbre sobre los ingresos futuros. Por ese motivo, las condiciones del mercado tienden a ocasionar una provisión insuficiente de innovación, lo que impone la necesidad de complementar los esfuerzos privados con iniciativas públicas.

2. Diferencias entre la innovación financiera y la de otros sectores de actividad

Así como la innovación financiera comparte similitudes con la de otros sectores de la actividad económica, también presenta características específicas que la diferencian de otros tipos de innovación.

Las consecuencias de la innovación en cuestiones financieras hacen que, con el tiempo, cambie su estructura subyacente y la forma en que se comercializa o se utiliza cada innovación. Esto modifica el patrón de riesgo y el perfil de la innovación financiera, por lo que se vuelve más difícil evaluar el riesgo.

Además, debido al alto nivel de interconexión del sistema financiero, la innovación financiera puede generar una compleja red de factores externos en los niveles micro- y macroeconómico. Por ejemplo, el alza de las tasas de interés, a nivel microeconómico, puede afectar a la solvencia de las unidades productivas y financieras individuales, en tanto que, a nivel macroeconómico, puede afectar a la fragilidad y al riesgo sistémico.

La fragilidad financiera resulta de la tendencia endógena de las economías de mercado hacia la expansión basada en un incremento del endeudamiento y de la eventual dificultad que tienen los distintos agentes y unidades económicas (sobre todo las empresas del sector real y financiero) a la hora de cumplir sus obligaciones de deuda. En este escenario, pequeñas perturbaciones pueden causar reacciones desproporcionadas. Según Schwarcz (2008, pág. 204), el riesgo sistémico se refiere a las probabilidades de que impactos económicos como los de un fallo institucional o del mercado desencadenen (debido al pánico u otra causa) el fracaso de un conjunto de mercados o instituciones, o bien una sucesión de pérdidas considerables para las instituciones financieras. Ello provocaría un aumento del costo del capital o la disminución de su

disponibilidad, lo que a menudo se pone de relieve con la volatilidad sustancial de los precios de los mercados financieros.

Las especificidades de la innovación financiera hacen que sea difícil analizar y evaluar su impacto social y económico global. En los pocos estudios empíricos en que se examina de forma específica la hipótesis del impacto social y económico global de la innovación en general no se realizan análisis cuantitativos sobre la innovación financiera y no se llega a ninguna conclusión definitiva. La incertidumbre con respecto a los efectos empíricos de la innovación financiera se debe a que no existe un mecanismo coordinado por el que se canalicen los beneficios potenciales de esa innovación en la economía real.

Por un lado, hay datos que demuestran que las finanzas afectan al crecimiento por medio del fomento de la productividad y la asignación de recursos. En concreto, la disponibilidad de financiamiento externo se asocia positivamente con el emprendimiento y un mayor ingreso de las empresas, así como con el dinamismo y la innovación. También permite a las empresas aprovechar las oportunidades de crecimiento y de inversión.

De hecho, en estudios anteriores se ha encontrado una relación estadísticamente significativa entre el desarrollo de la intermediación financiera, el crecimiento del PIB real per cápita y el crecimiento de la productividad total de los factores. También se ha concluido que el desarrollo financiero puede aliviar las restricciones de liquidez de las empresas y facilitar la inversión a largo plazo, lo que, en última instancia, reduce la volatilidad de la inversión. Por ejemplo, se considera que el desarrollo financiero puede convertirse en un factor crítico frente a la volatilidad del tipo de cambio. Esta hace que se reduzca el crecimiento en países de bajo nivel de desarrollo económico, pero en los países desarrollados no tiene efecto desde el punto de vista financiero (Aghion y otros, 2005).

A su vez, debido a la asimetría de la información y a los problemas que pueden producirse entre el agente y el principal¹, las finanzas pueden convertirse en una fuente de fragilidad, sobre todo si empujan a los bancos a asumir un riesgo excesivo y socavan la disciplina de mercado. Se ha demostrado que, en particular, las crisis bancarias pueden afectar de manera desproporcionada a las industrias que dependen especialmente del financiamiento externo. Este efecto es aún mayor en el caso de los sistemas financieros más desarrollados.

¹ El principal puede ser una persona natural o jurídica con la autoridad legal para tomar ciertas decisiones o realizar ciertas acciones. Si el principal faculta a alguien más para tomar las decisiones, esa persona se convierte en el agente del principal. Si bien los agentes son útiles, también pueden actuar en su propio interés en lugar del interés del principal. Uno de los temas más importantes en esta relación es la provisión de incentivos del principal hacia el agente para que los objetivos de este último sean consistentes con los objetivos del principal.

En los últimos decenios, la innovación financiera ha generado un aumento sin precedentes de la liquidez y la profundidad financiera. Los activos financieros equivalen en la actualidad a más de diez veces el PIB mundial. Sin embargo, este crecimiento no ha ido acompañado de un mayor financiamiento para las empresas y los hogares ni de una mayor disponibilidad de fondos para las economías en desarrollo. Tal como muestra el cuadro II.3, no existe una relación inequívoca entre desarrollo financiero (entendido como profundidad financiera) y desarrollo.

Cuadro II.3
Relación entre el desarrollo financiero y el crecimiento

Autor y año	Características	Resultados
Goldsmith (1969)	Compilación de datos de 35 países durante el período 1860-1963, con el valor de los activos financieros como porcentaje del producto. El autor sostiene que el tamaño de la intermediación financiera se correlaciona positivamente con la calidad de las funciones proporcionadas por el sector financiero.	El autor documenta la correlación positiva entre el desarrollo financiero y el nivel de actividad económica. Sin embargo, no extrae interpretaciones causales en cuanto a si el desarrollo financiero provoca el crecimiento.
King y Levine (1993)	Los autores estudian 77 países durante el período 1960-1989 y controlan de manera sistemática otros factores que pueden afectar al crecimiento a largo plazo. Miden el tamaño de los intermediarios financieros, la proporción del crédito total que asignan el banco central y la banca comercial, y el crédito a las empresas privadas dividido por el PIB, y posteriormente examinan la relación empírica entre estos indicadores.	La diferencia entre el 25% de los países incluidos en la muestra que crecen más lentamente y el 25% de los que crecen más rápidamente es del 5% anual durante el período estudiado. El aumento de la profundidad financiera elimina el 20% de esta diferencia en las tasas de crecimiento. Se observa que la profundidad financiera de 1960 es un buen indicador de las tasas de crecimiento futuras, la acumulación de capital físico y el aumento de la eficiencia económica.
La Porta, López de Silanes y Schleifer (2001)	Los autores utilizan el grado en que los bancos de distintas partes del mundo pertenecen al sector público para construir un indicador alternativo que refleje el desarrollo financiero de una economía.	Un mayor grado de propiedad pública del sistema bancario se vincula a niveles más bajos de desarrollo bancario. El alto nivel de propiedad pública de los bancos también se asocia a un menor crecimiento económico.
Levine y Zervos (1998)	Los autores diseñan diversas formas de medir el desarrollo del mercado de valores y evaluar la relación entre el desarrollo y el crecimiento económicos, la acumulación de capital y el crecimiento de la productividad. Se utiliza una muestra de 42 países durante el período 1976-1993.	El nivel de liquidez inicial del mercado de valores y el nivel de desarrollo inicial de la banca se correlacionan de forma positiva y significativa con las tasas de crecimiento económico futuro, la acumulación de capital y el crecimiento de la productividad en los 18 años siguientes. Estos resultados se confirmaron incluso después de controlar una serie de variables relevantes. La profundidad del mercado de valores, medida como la capitalización del mercado dividida por el PIB, no está correlacionada con el crecimiento, la acumulación de capital o la mejora de la productividad.
La Porta y otros (1998) Levine, Loayza y Beck (2000)	Los autores introducen variables instrumentales con el fin de evaluar el sesgo de simultaneidad, mediante el uso de variables pertenecientes al ámbito legal.	Se halló una notable conexión entre la intermediación financiera y el crecimiento económico a largo plazo.

Cuadro II.3 (conclusión)

Autor y año	Características	Resultados
Levine, Loayza y Beck (2000)	Los autores hacen uso de un estimador de panel elaborado según el método generalizado de momentos (MGM), que permite explotar las bondades en el uso de las series de tiempo y los datos de la sección transversal, y en la utilización de variables instrumentales respecto de todos los regresores. A la vez, se evitan los sesgos asociados a las regresiones entre países.	Existe una relación robusta entre los indicadores de desarrollo financiero, el crecimiento económico y el aumento de la productividad.
Levine y Beck (2004)	A partir de promedios quinquenales, los autores estudian los factores de crecimiento a más largo plazo.	El crecimiento económico depende de la capacidad de los agentes de intercambiar derechos de propiedad en tecnología.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Goldsmith, *Financial Structure and Development*, New Haven, Yale University Press, 1969; R. King y R. Levine, "Finance and growth: Schumpeter might be right", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, N° 3, Oxford, Oxford University Press, 1993; R. La Porta, F. Lopez de Silanes y A. Shleifer, "Government Ownership of Banks", *Harvard Institute of Economic Research Paper*, N° 1890, Cambridge, Harvard Institute of Economic Research (HIER), 2001; R. Levine y S. Zervos, "Stock markets, banks, and economic growth", *The American Economic Review*, vol. 88, N° 3, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía, 1998; R. La Porta y otros, "Law and finance", *Journal of Political Economy*, vol. 106, N° 6, Chicago, University of Chicago, 1998; R. Levine, N. Loayza y T. Beck, "Financial intermediation and growth: causality and causes", *Journal of Monetary Economics*, vol. 46, N° 1, Amsterdam, Elsevier, 2000; R. Levine y T. Beck, "Stock markets, banks, and growth: panel evidence", *Journal of Banking & Finance*, vol. 28, N° 3, Amsterdam, Elsevier, 2004.

D. La innovación financiera como bien público

Se necesita una nueva perspectiva de la innovación financiera a fin de canalizar los recursos hacia el sector productivo y los objetivos de desarrollo. La innovación financiera debería conceptualizarse como un bien público en un sentido más amplio, lejos de la definición tradicional basada en la no rivalidad y la no exclusión. Es decir, una vez suministrado el bien de que se trate, las posibilidades de consumo del individuo no dependerían de lo consumido por otros, como es el caso de los bienes privados, cuya naturaleza viene definida por las probabilidades de que la disponibilidad disminuya y el consumo se vea limitado.

En este sentido, los bienes públicos no son provistos por ningún mercado, ya sea debido a las asimetrías, la incertidumbre o, simplemente, la falta de conocimiento. Así, los bienes o servicios públicos tienden a no producirse o a producirse por debajo de la demanda, aun cuando, teniendo en cuenta sus considerables externalidades positivas, deberían estar ampliamente disponibles.

La inclusión financiera también debería considerarse un bien público, al igual que la salud y la educación, pues la exclusión no es deseable ni se justifica.

Dentro de este marco, la innovación financiera también puede definirse como las acciones emprendidas para canalizar el financiamiento a diferentes agentes, inversiones y necesidades productivas, incluida

la innovación en materia de productos, procesos e instituciones. Todos estos tipos de innovación deberían promover la inclusión de las empresas y los hogares, generar instrumentos adecuados para la gestión de diferentes riesgos mediante agentes y sectores de la economía heterogéneos y proporcionar financiamiento para nuevos objetivos y prioridades de desarrollo.

Los bancos de desarrollo desempeñan un importante papel en la generación de innovación orientada al financiamiento, tanto de forma directa como mediante la articulación con otros bancos. Si bien existe una complementariedad entre los bancos regionales y subregionales de desarrollo y sus homólogos nacionales, que emana de sus objetivos e instrumentos comunes, también se da un espacio de articulación con el sector de la banca privada en el que las posibles sinergias podrían conducir a una innovación que reportaría beneficios mutuos. Este es uno de los aspectos clave en que debe centrarse la innovación financiera.

Sin embargo, en el contexto de América Latina y el Caribe, la adopción de la innovación financiera plantea retos importantes, pues requiere el desarrollo de una gama de instrumentos diseñados para hacer frente a la heterogeneidad productiva que caracteriza a la región. Estos nuevos instrumentos también deben abordar necesidades ya existentes, como la inclusión de las pymes, el cierre de la brecha de la infraestructura, la creación de instrumentos financieros que fomenten el comercio internacional y el fortalecimiento de la complementariedad entre los intermediarios financieros públicos y privados.

E. La banca de desarrollo y la innovación financiera

La banca de desarrollo desempeña un importante papel en la generación de innovación orientada al financiamiento, tanto de forma directa como mediante la articulación con otros bancos. Los bancos de desarrollo se definen como instituciones de mayor orientación social si se comparan con los bancos comerciales. La banca de desarrollo busca maximizar el beneficio social en un marco de salud financiera, fomentar la expansión de las capacidades productivas en la sociedad, contribuir a la estabilidad financiera sistémica y apoyar el desarrollo de políticas públicas centradas en la productividad, mientras que la banca tradicional procura maximizar las utilidades para el empresario. La banca de desarrollo tiene alta importancia económica en América Latina, pues las instituciones financieras públicas de la región poseen alrededor del 20% de los depósitos, carteras de crédito, patrimonios o activos. En cierta medida, ello contradice el supuesto de la baja eficiencia de la banca pública.

Respecto a la articulación con otros bancos, existe una complementariedad entre los bancos de desarrollo regionales y subregionales y sus homólogos nacionales, que emana de sus objetivos e instrumentos comunes. Al mismo tiempo, hay un espacio de articulación con el sector de la banca privada, con posibles sinergias que podrían conducir a una innovación de mutuo beneficio. Este es uno de los aspectos clave en que debe centrarse la innovación financiera.

Sin embargo, la adopción de innovaciones financieras en América Latina y el Caribe requiere el desarrollo de instrumentos que tengan en cuenta la heterogeneidad que presentan estas empresas, incluidas las pymes en la región en materia productiva. Los nuevos instrumentos también deben abordar necesidades ya existentes, como la de garantizar la inclusión de las pymes, cerrar la brecha de la infraestructura, crear instrumentos financieros que fomenten el comercio internacional y fortalecer la complementariedad entre los intermediarios financieros públicos y privados.

A continuación, se describen modalidades de innovación financiera (innovación en forma de productos, de procesos o de institucionalidad) implementadas por los bancos de desarrollo.

1. Innovación en forma de productos

La innovación de los bancos de desarrollo en forma de productos desempeña un papel fundamental para la inclusión financiera. Este tipo de innovación incluye, por una parte, los instrumentos necesarios para facilitar el acceso al sistema financiero. Por otra, comprende los instrumentos para la mejora de la gestión de riesgos.

Los instrumentos deben adecuarse al tipo de empresa, su escala de producción, ciclo de vida y estructuras de riesgo. En ese sentido, estos instrumentos deben diseñarse de manera dinámica con el fin de responder a las necesidades cambiantes de financiamiento de una empresa a lo largo del tiempo. Por ese motivo algunos instrumentos, como el capital de riesgo, no han logrado alcanzar una escala adecuada para promover un desarrollo sostenido.

En América Latina existen varios ejemplos de productos procedentes de la innovación. Uno de ellos es la garantía de factoraje internacional creada en México en 2009 con el fin de brindar apoyo a los exportadores automotrices mexicanos. Para obtener liquidez y eliminar el riesgo de impago, estos podían descontar sus cuentas por cobrar y el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) asumía el riesgo. La idea se extendió a otros sectores en vista de los resultados satisfactorios alcanzados con este programa.

El programa Cadenas Productivas del banco de desarrollo mexicano, Nacional Financiera (NAFIN), se basa en un modelo de factoraje electrónico. El objetivo es ayudar a pequeños proveedores que tienen facturas por cobrar de grandes empresas con ciertas características en sus historiales crediticios. En un proceso innovador, el programa se vale de una plataforma electrónica que conecta a los proveedores, las grandes empresas y los bancos nacionales a fin de proporcionar recursos a los pequeños proveedores de forma instantánea y eficiente. Los proveedores inician el proceso y pueden elegir entre ofertas de factoraje ofrecidas por distintos bancos, seleccionando las más competitivas. Los recursos se depositan inmediatamente en la cuenta bancaria del proveedor y se notifica a la gran empresa la transferencia de la factura por pagar al banco que financia la transacción. Mediante este programa se logra transferir el menor riesgo de impago de las empresas grandes con el fin de ofrecer financiamiento a las empresas más pequeñas. Al mismo tiempo, mientras mayor sea la participación de las pequeñas empresas en la plataforma, más información podrán obtener los bancos acerca de sus operaciones. Sobre esa base pueden financiarlas directamente y ofrecerles mejores condiciones de crédito.

También cabe citar otros casos, como el de la tarjeta del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) del Brasil, lanzada por el Banco del Brasil con el fin de apoyar a los productores nacionales en la adquisición de maquinaria, equipos e insumos para la producción. Otro ejemplo es la tarjeta BNDES. En el marco de este programa se otorga una tarjeta de crédito del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) del Brasil a las empresas para que adquieran insumos, servicios y activos mediante un portal administrado por el propio banco.

Otro ejemplo notable, también en el Brasil, se refiere a la creación de créditos de nómina mediante el crédito consignado, en 2003. Las cuotas se deducían directamente del salario y se pagaban al banco antes de que el trabajador obtuviera su remuneración. Esta innovación contaba con cláusulas regulatorias. Por ejemplo, si el trabajador era despedido durante el período de pago del crédito, parte de su compensación monetaria se destinaba al pago de su deuda. Entre otros beneficios, se aplicaban a los prestatarios tasas de interés más bajas que las de los créditos de consumo o las tarjetas de crédito. En vista de los buenos resultados de esta modalidad, fue adoptada también por el sector privado y el de la jubilación.

2. Innovación en forma de procesos

La innovación en forma de procesos incluye la ampliación de la red financiera. También entra en esta categoría la flexibilidad en la manera de evaluar la capacidad de pago de las personas y las empresas. Esto

implica lograr una combinación adecuada del financiamiento de la banca relacional con el financiamiento a distancia. Algunas empresas se prestan más a ser evaluadas sobre la base de la información cuantitativa de las hojas de balance, la existencia de garantías y la posibilidad de contar con mecanismos que aseguren el cumplimiento efectivo de contratos. En cambio, otras se centran en relaciones de contacto directo, personalizado y continuo entre la banca y las pymes, lo que permite reducir las asimetrías de información y facilita el monitoreo.

La innovación en procesos internos significa abaratar las operaciones financieras mediante plataformas tecnológicas que coadyuven a la inclusión financiera en instituciones financieras públicas. Entre otras plataformas innovadoras, cabe destacar las de factoraje electrónico, las plataformas electrónicas dedicadas a las pymes, el monedero electrónico y la asistencia técnica en línea.

Como parte de la innovación en forma de procesos se sugiere el rediseño de la organización de la institucionalidad financiera. De este modo se podría centrar la atención en la demanda de créditos y mejorar el monitoreo, la evaluación y los impactos generados.

Un ejemplo de proceso surgido de la innovación en la región es el desarrollado en el Brasil por el BNDES. En 2008, el BNDES implementó una nueva metodología de evaluación de la salud financiera de las empresas que permitía estudiar las especificidades de cada firma, no solo con relación a su situación financiera y su capital tangible, sino también en cuanto a su capital intangible y sus posibilidades de prosperar en el futuro. Esta capacidad se clasificaba en categorías mediante distintos criterios. Entre ellos cabe mencionar la capacidad de innovación, la sostenibilidad ambiental y la gobernanza corporativa.

La banca pública también debe incentivar la automatización de sus sistemas operativos, modernizar sus programas informáticos, evaluar los altos costos en concepto de mantenimiento y proveedores, estandarizar la infraestructura y los lenguajes de programación, digitalizar los procesos burocráticos manuales y, en la medida de lo posible, eliminar los procesos que tengan un alto costo operativo.

3. Innovación en forma de institucionalidad

La innovación de la banca pública se extiende también a la dimensión institucional. Esto supone, por una parte, propiciar una mayor complementariedad entre las funciones de la banca de desarrollo y la banca comercial. Por otra, implica crear mecanismos que contribuyan a una mayor coordinación entre las bancas de desarrollo nacionales.

A su vez, la innovación en la institucionalidad significa buscar un equilibrio adecuado entre innovación y regulación. Por ello se requiere establecer marcos regulatorios que favorezcan e impulsen esta innovación, a fin de promover la inclusión financiera.

En cuanto a si estas regulaciones financieras deben aplicarse por igual a la banca comercial y la banca de desarrollo, la conclusión que se desprende de los estudios realizados es que la armonización regulatoria permite evitar problemas de discriminación y falta de competitividad.

Dicha regulación y su supervisión deben ser lo suficientemente flexibles como para permitir que las bancas de desarrollo crezcan, expandan su marco de actividades e innoven, teniendo en cuenta sus especificidades en términos de riesgo, análisis de crédito y garantías.

A su vez, con miras a lograr una mayor flexibilidad en la regulación, es preciso que los supervisores cuenten con los conocimientos especializados necesarios para identificar y medir los riesgos específicos de las bancas de desarrollo, sin añadir costos. Esto se aplica al capital inicial, los requisitos de capital, el proceso de manejo del riesgo, el crédito, las provisiones y las reservas.

Un ejemplo de innovación en forma de institucionalidad y procesos vinculados a la incorporación de las instituciones en una red integrada de bancos de desarrollo lo constituye el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) existente en Costa Rica.

También cabe mencionar las mejoras del entorno regulatorio para la inclusión financiera. Esto puede consistir en el fortalecimiento de las regulaciones que protegen a los clientes y consumidores de productos financieros, la mejora del marco regulatorio y de los mecanismos de resolución de disputas entre clientes y proveedores de productos y servicios financieros, de las regulaciones prudenciales del sistema financiero y la institucionalidad de la educación financiera. Los países de América Latina y el Caribe que llevan el liderazgo en lo que se refiere al entorno regulatorio necesario para la inclusión financiera son Colombia y el Perú, con 89 de 100 puntos según el sistema de puntuación del *Microscopio Global 2016: análisis del entorno para la inclusión financiera*.

Resulta fundamental continuar con esta línea de trabajo, que ha estado presente en las distintas actividades y estudios que ha venido desarrollando la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el marco de su proyecto sobre inclusión financiera. Ello contribuiría a profundizar los esfuerzos en favor de la innovación, tanto en materia de productos como de procesos e institucionalidad, en la banca de desarrollo, a través de medidas de política financiera pública dirigidas a fortalecer la inclusión financiera de las pymes de la región.

Bibliografía

- Aghion, P. y otros (2005), "Volatility and growth: credit constraints and productivity-enhancing investment", *NBER Working Paper*, N° 11.349, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), mayo.
- ALIDE (Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo) (2018), Centro Latinoamericano de Documentación (CEDOM), Lima [base de datos en línea] <http://www.alidebibliotecavirtual.org/>.
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt y R. Levine (2009), "Financial institutions and markets across countries and over time: data and analysis", *Policy Research Working Paper*, N° 4943, Washington, D.C., Banco Mundial, mayo.
- Chinn, M. y H. Ito (2008), "A new measure of financial openness", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 10, N° 3, Abingdon, Taylor and Francis, septiembre.
- Fry, M. (1995), *Money, Interest, and Banking in Economic Development*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Gelos, R. (2006), "Banking spreads in Latin America", *IMF Working Paper*, N° 06/44, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), febrero.
- Goldsmith, R. (1969), *Financial Structure and Development*, New Haven, Yale University Press.
- King, R. y R. Levine (1993), "Finance and growth: Schumpeter might be right", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, N° 3, Oxford, Oxford University Press, agosto.
- Koch, T. y S. MacDonald (2007), *Bank Management*, Marson, Southwestern Publishing Group.
- La Porta, R., F. Lopez de Silanes y A. Shleifer (2001), "Government Ownership of Banks", *Harvard Institute of Economic Research Paper*, N° 1890, Cambridge, Harvard Institute of Economic Research (HIER).
- La Porta, R. y otros (1998), "Law and finance", *Journal of Political Economy*, vol. 106, N° 6, Chicago, University of Chicago.
- Levine, R. y T. Beck (2004), "Stock markets, banks, and growth: panel evidence", *Journal of Banking & Finance*, vol. 28, N° 3, Amsterdam, Elsevier, marzo.
- Levine, R. y S. Zervos (1998), "Stock markets, banks, and economic growth", *The American Economic Review*, vol. 88, N° 3, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía, junio.
- Levine, R., N. Loayza y T. Beck (2000), "Financial intermediation and growth: causality and causes", *Journal of Monetary Economics*, vol. 46, N° 1, Amsterdam, Elsevier.
- Mavrotas, G. (2005), "Savings and financial sector development: assessing the evidence", *Finance and Development: Surveys of Theory, Evidence and Policy*, C. Green, C. Kirkpatrick y V. Murinde (eds.), Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Schwarz, S. (2008), "Systemic risk", *Georgetown Law Journal*, vol. 97, Washington, D.C., Georgetown University Law Center.

Parte 2

**Inclusión financiera, innovación y banca
de desarrollo: estudios nacionales**

Capítulo III

Inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas en la Argentina

Sergio Woyecheszen

En colaboración con María Delfina Rossi

Introducción

La inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas es uno de los temas pendientes de cara al desarrollo económico de la Argentina. Se enmarca en una pronunciada heterogeneidad estructural en que se han venido reproduciendo, de forma ampliada y recursiva, numerosos desafíos a nivel macro-, meso- y microeconómico.

En términos macroeconómicos, una primera manifestación de lo anterior es la escasa profundidad del sistema, debido a una elevada volatilidad de variables clave como el tipo de cambio, el salario real y las tasas de interés, entre otras, junto con una tendencia recurrente a la restricción externa. De esta forma, el financiamiento del sector privado se ha mantenido a niveles extremadamente bajos y representa en la actualidad menos del 15% del producto interno bruto (PIB)¹.

A nivel intermedio, cabe mencionar asimismo las interacciones dinámicas existentes entre la estructura empresarial de las pymes y las

¹ Véase Banco Mundial, "Crédito interno al sector privado (% del PIB)", Washington, D.C., 2016 [en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador/fs.ast.prvt.gd.zs>.

características propias del sistema financiero. En ellas se entremezclan cuestiones asociadas a las grandes diferencias de productividad entre sectores y empresas, la persistente debilidad de los encadenamientos productivos, la escasez y la baja escala de los instrumentos disponibles, la segmentación, la prociclicidad y una orientación al crédito de corto plazo, entre otras.

Por último, en lo que se refiere a los factores que atañen específicamente a las pymes, el análisis de la inclusión financiera se aborda tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda, tomando en cuenta que muchas firmas revelan no tener necesidades de financiamiento externo.

En este marco, uno de los objetivos centrales del presente trabajo consiste en desentrañar la posible dialéctica entre demanda efectiva, inversión, productividad y desarrollo financiero. Sus efectos acumulativos sintetizan la visión de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que hace de la inclusión financiera de las pymes una verdadera política de inserción productiva, en interacción dinámica con el resto de las categorías.

Aquí cobra especial interés la evidencia acumulada sobre la relación positiva entre el sistema financiero y el crecimiento económico². En particular, si bien existe un consenso generalizado con respecto a que la intermediación financiera se encuentra positivamente correlacionada con el nivel de ingresos, la misma relación no asegura el desarrollo financiero. Este requiere, además, el diseño y la construcción de un sistema financiero inclusivo de las pymes, dedicado al financiamiento productivo (Pérez Caldentey, 2016).

Para dar cuenta de estas cuestiones, en el presente trabajo se hace a continuación una breve descripción de los rasgos macroeconómicos de la economía argentina en las últimas décadas. Esta información es clave a la hora de caracterizar no solo la baja inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas sino, fundamentalmente, la persistencia de notorias diferencias de nivel respecto al promedio de América Latina. En la segunda sección se analizan los factores que, en función de la oferta y la demanda, tal vez limiten el acceso al financiamiento de las firmas de menor tamaño, así como las interacciones potenciales entre ambas. En la tercera sección se describen los instrumentos y programas vigentes dentro del sector público, con particular atención a los desafíos en torno a la institucionalidad de la banca de desarrollo en la Argentina. Seguidamente, en la cuarta sección, se estima el grado de relación y la

² En diversos estudios se ha concluido que esta asociación es altamente significativa, utilizando distintos indicadores de desarrollo financiero (King y Levine, 1993a y 1993b; Beck, Demirgüç-Kunt y Levine, 1999; Beck, Levine y Loayza, 2000; Beck y Levine, 2004; Levine, 2003, entre otros).

causalidad entre las principales variables analizadas y luego se examina una serie de ejes conceptuales que deberían considerarse a la hora de diseñar e implementar medidas que profundicen la inclusión financiera de las empresas de menor tamaño. Todo lo anterior sirve de base, en la quinta sección, para proponer algunas recomendaciones de política y presentar las conclusiones.

A. Inclusión financiera y contexto macroeconómico, un primer canal de afectación

En las últimas décadas, el sistema financiero argentino ha tropezado con grandes dificultades a la hora de apalancar la inversión de mediano y largo plazo y promover la inclusión financiera de pequeñas y medianas empresas³. Esto sucede, por demás, dentro de un marco general limitado: el crédito al sector privado se ha mantenido a niveles extremadamente bajos, y representa en la actualidad menos del 15% del PIB.

En este marco, entre los factores asociados a esa realidad se destaca la mayor volatilidad macroeconómica, en concordancia con recurrentes crisis cambiarias y financieras, la fuga de capitales, la informalidad laboral, la evasión tributaria, la elevada desigualdad de ingresos y una pronunciada incidencia de la pobreza y la indigencia (Denes y otros, 2011). Cabe destacar que, si bien esos aspectos son comunes a los ciclos macroeconómicos que caracterizaron a América Latina durante la segunda globalización financiera, también es cierto que en la Argentina presentaron particular intensidad, incluso con episodios muy disruptivos (Frenkel, 2003).

En primer lugar, desde un punto de vista más general, las enormes transformaciones que fueron ocurriendo desde la primera mitad de la década de 1970 alteraron radicalmente las regulaciones monetarias. Esto dio lugar a una mayor inestabilidad de los tipos de cambio y las tasas de interés y, simultáneamente, modificó el funcionamiento de los sistemas financieros, con tres tendencias muy pronunciadas: i) las empresas no financieras se han ido involucrando cada vez más en procesos financieros, lo que ha alterado sus niveles de rentabilidad, su organización interna y sus perspectivas de inversión; ii) los bancos se centraron de forma creciente en los mercados financieros abiertos, no solo en la lógica de depósitos

³ La inclusión financiera suele definirse a partir de tres dimensiones: acceso, uso y calidad de servicios financieros. El primer aspecto atiende específicamente a la posibilidad y la facilidad del uso, mientras que el segundo se refiere al uso efectivo de estos servicios. A su vez, la calidad se mide en función de las características de las dos primeras, con categorías como la adaptabilidad a las necesidades del cliente, la variedad y la flexibilidad de instrumentos, la protección al consumidor, entre otras.

y préstamos, lo que ha tendido a incrementar el crédito al consumo en detrimento de la producción, y iii) las personas físicas dependen cada vez más del sector financiero para acceder a bienes y servicios, incluso esenciales (como vivienda, educación, salud y transporte), que antes estaban anclados al sistema de bienestar. Como un todo, esta mayor financierización representó un cambio estructural en sí mismo, pues modificó de raíz las relaciones fundamentales entre las empresas financieras y no financieras y las familias.

Por otro lado, en el plano productivo, la liberalización y desregulación de los movimientos internacionales de capital y el sistema financiero fueron parte de un cambio integral en el modo de funcionamiento de la estructura económica y productiva (Kosacoff, 1993; Keifman, 2009; Katz, 2008)⁴. Desde entonces, en la Argentina se sucedieron distintos episodios de una larga inestabilidad macroeconómica. Esto afectó los niveles de actividad y el ritmo de crecimiento a largo plazo, con marcadas oscilaciones de los precios relativos, inflación elevada, déficits externo y fiscal y sobreendeudamiento (Canitrot, 1992; Damill y Frenkel, 2006).

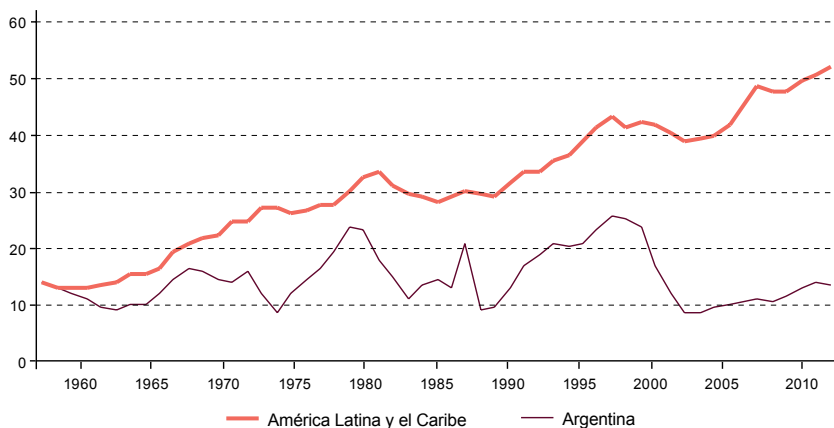
En lo que se refiere específicamente a la evolución del sistema financiero, la década de 1980 fue particularmente adversa debido a los grandes cambios encarados durante los años anteriores y el contexto internacional (signado por el alza de tasas, los menores términos de intercambio y el cierre virtual al endeudamiento externo). La tendencia general fue de elevada inflación, acompañada por un alto nivel de desmonetización de la economía: la relación entre el M3 y el PIB pasó del 20% en 1976, a cerca del 28% en 1980, al 22,5% en 1985 y a poco más del 13% en 1990⁵.

La magnitud de los cambios también alteraría la tendencia de los préstamos al sector privado en la Argentina. En el gráfico III.1, en un horizonte de largo plazo y con datos de la CEPAL, se muestra cómo el financiamiento del sector se mantuvo sistemáticamente por debajo del promedio de la región desde 1960. También se aprecia una mayor volatilidad y grandes saltos de nivel, como consecuencia de episodios sumamente disruptivos en términos socioeconómicos: la devaluación de 1975, el golpe de Estado de 1976, la hiperinflación de 1989-1990 y la crisis socioeconómica de 2001-2002.

⁴ Véase también Cimoli y otros, (2005) o Cimoli y otros (2009).

⁵ Estimaciones elaboradas sobre la base de Orlando J. Ferreres y Asociados (OJF) [en línea] <http://www.ojf.com>.

Gráfico III.1
Argentina y América Latina y el Caribe: préstamos otorgados por el sistema financiero al sector privado, 1960-2015
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Durante la década de 1990, se profundizaron muchos de los cambios iniciados en los años setenta, al combinarse la apertura y la desregulación de los flujos de capital, la liberalización del mercado financiero y la apertura comercial, por una parte, con la fijación del tipo de cambio y una política monetaria pasiva, por la otra. Estos elementos son clave para entender la dinámica macroeconómica de auge, retracción y crisis que vendría después (Frenkel, 2003).

La importante entrada de capitales viabilizó en un principio la acumulación de reservas, la remonetización de la economía y la expansión del crédito. No obstante, todo esto ocurrió sobre bases muy endebladas, dada la tendencia creciente a la dolarización de la financiación, con tasas elevadas, que a la postre eran incompatibles con la rentabilidad de las empresas, generalmente de corto plazo.

El aumento de la demanda efectiva, en contextos de apertura comercial y apreciación cambiaria (dada la entrada de capitales), aceleró no solo el ingreso de importaciones, sino también el cambio estructural regresivo sobre la producción interna. Ello explica (junto con el aumento del pago de intereses por deuda externa y la salida de utilidades y dividendos, entre otras cosas) el aumento del déficit por cuenta corriente.

Esto último reforzó la ya crónica dominancia de la balanza de pagos (Titelman y Pérez Caldentey, 2013). La evolución de las cuentas externas, las reservas internacionales, el endeudamiento y la fuga de capitales son lo

que define el punto de quiebre del ciclo. A partir de este se desata la fase de retracción y, a la postre, de crisis.

En este contexto, tanto la prima de riesgo-país como la tasa de interés quedaron atadas a la suerte de las cuentas externas y las finanzas públicas (como se desprendía de los informes de los analistas de los fondos de inversión y agencias calificadoras), lo que contribuyó a una dinámica perversa de mayor deuda y riesgo (Frenkel, 2003; Damill y Frenkel, 2006).

El régimen de convertibilidad colapsó a finales de 2001. No solo arrastró consigo los indicadores del sistema financiero, sino también los niveles de actividad, empleo e ingresos reales, con lo que se dispararon a niveles alarmantes la incidencia de la pobreza y la indigencia. En el marco de la crisis, la relación entre depósitos y PIB no llegaba a un 25%, mientras que la relación entre activos externos y PIB giraba en torno al 50%. Dentro de esos parámetros, la sola reasignación en los portafolios entre activos externos y locales podía provocar (como efectivamente lo hizo) grandes fluctuaciones en los precios de los activos y en la disponibilidad misma de crédito interno (Heymann, 1998).

De hecho, la clave de la recuperación posterior radicó, entre otros factores, en las decisiones de portafolio de los agentes privados y la concentración que tenían en activos externos: mientras que el valor en dólares de esos activos casi no varió entre 2001 y 2003, su valor en términos del PIB pasó de un 49% a un 109% hacia 2004. La desaceleración de la fuga de capitales en el marco de este efecto de riqueza fue suficiente para estabilizar la economía y, gracias a la demanda, acelerar posteriormente el crecimiento económico (Fanelli, 2004 y 2006).

B. Inclusión financiera de las pymes: ¿una cuestión de oferta o demanda?

¿Qué elementos priman por el lado de la oferta que limitan la inclusión financiera de las pymes? ¿Y por el lado de la demanda? ¿Qué tipo de interacciones pueden darse entre ambas ante un patrón macroeconómico como el descrito en la sección anterior? Estas y otras preguntas conforman el marco en el que, a nuestro juicio, deben analizarse los rasgos que definen la inclusión financiera de las pymes en la Argentina, en función de la oferta y la demanda.

1. Las dificultades por el lado de la oferta

Tanto desde el punto de vista teórico como empírico, el abordaje de la inclusión financiera se ha hecho por lo general desde el lado de la oferta, donde el acceso a los distintos servicios queda restringido, sea por el

precio (tasa de interés) o por las condiciones que imponen las entidades financieras. Este tipo de barreras suele racionalizarse en términos de fallas de mercado, específicamente debido a la existencia de asimetrías de información entre prestamista y prestatario. Ello puede producir dos efectos importantes: selección adversa (antes de la transacción, asociada a proyectos más riesgosos) y riesgo moral, que se refiere a la posibilidad de que el prestatario lleve a cabo acciones que dañen al prestamista (Stiglitz y Weiss, 1981).

La presencia de este tipo de fallas se agudiza debido a la escasa transparencia contable de las pymes, las dificultades técnicas que presentan a la hora de formular proyectos de inversión y estimar costos y ventas, y las diseconomías de escala inherentes a la evaluación del riesgo de las pymes, entre otras cosas. Todos estos factores endurecen los requisitos de garantías y tasas de interés y, a fin de cuentas, contribuyen al racionamiento crediticio (Bleger y Rozenwurcel, 2000; Pollack y García, 2004).

Lo anterior pone de relieve la importancia de los costos de intermediación, así como la relación que se da entre estos, la información asimétrica y la incertidumbre. La existencia de costos fijos para la prestación de servicios financieros, los costos de transición entre sectores de actividad e instrumentos, así como los que derivan de operar en ambientes inciertos, elevan los riesgos inherentes a la actividad. Estos riesgos pueden ser tanto sistémicos (muy difíciles de internalizar) como idiosincráticos, sobre todo en presencia de mercados incompletos⁶.

Según la evidencia empírica, las entidades financieras establecen las condiciones de precio y no precio en función de los riesgos que perciben, con una diferenciación basada en las características de los prestamistas. En el caso de las condiciones de precio cabe destacar, además de los costos de las propias líneas de crédito, el diferencial de tasas de interés respecto a una tasa de referencia. Por su parte, las condiciones de no precio incluyen los colaterales y el volumen del préstamo, entre otros. Las evidencias recientes indican que la magnitud en la que se endurecen ambas condiciones ante una percepción de mayor riesgo puede ser elevada: por ejemplo, mientras que los valores medios de la región antes de la crisis internacional de 2008 eran del 150%, hacia 2010 se ubicaron en torno al 300%, con lo que más que se triplicó la dispersión (Pérez Caldentey y González, 2015)⁷. Estos niveles se mantienen elevados

⁶ De particular relevancia ante la dificultad de cubrir el riesgo sobre el tipo de cambio o tasa de interés.

⁷ En el mismo trabajo, los autores muestran que los riesgos de prestamistas y prestatarios resultan estadísticamente significativos para explicar tanto la dinámica de la acumulación como el financiamiento de la inversión. Por un lado, la información disponible refleja que, si bien ambos riesgos reducen el volumen de inversión, el del prestamista aparece más robusto en términos estadísticos. Por otro, se infiere que esta caída en la inversión no está asociada necesariamente con menores niveles de apalancamiento, sino que la proporción del financiamiento con recursos propios se reduce conforme aumenta el riesgo del prestatario.

en la actualidad: en el caso de la Argentina, según datos del Banco Mundial, dos de cada tres préstamos requieren un colateral, con valores medios que superan el 180% y llegan a más del 200%, según la rama de actividad y el tamaño de la empresa⁸.

Otro de los aspectos clave para entender cómo se fijan las condiciones, sobre todo en materia de precios, se refiere a los criterios de rentabilidad por los que se guían las instituciones financieras, dado el impacto que podrían tener en la fijación de tasas. En este sentido, cabe diferenciar las estrategias de aumento de la rentabilidad financiera sobre recursos propios que suelen seguir los sistemas financieros en las economías de mayor desarrollo, centradas en el apalancamiento, y las que se observan en América Latina y el Caribe, ancladas en mayor medida en la razón de rendimiento de los activos. Por ese motivo se eleva no solo el nivel de base de la tasa de interés, sino el diferencial: según datos de la OCDE (2016), muy por encima del diferencial medio del 1% al 2% aparecen, por ejemplo, los casos de Colombia (entre un 10% y un 12%), Chile (del 6% al 7%, el mismo rango en que se encuentra la Argentina) y México (entre un 3% y un 4%).

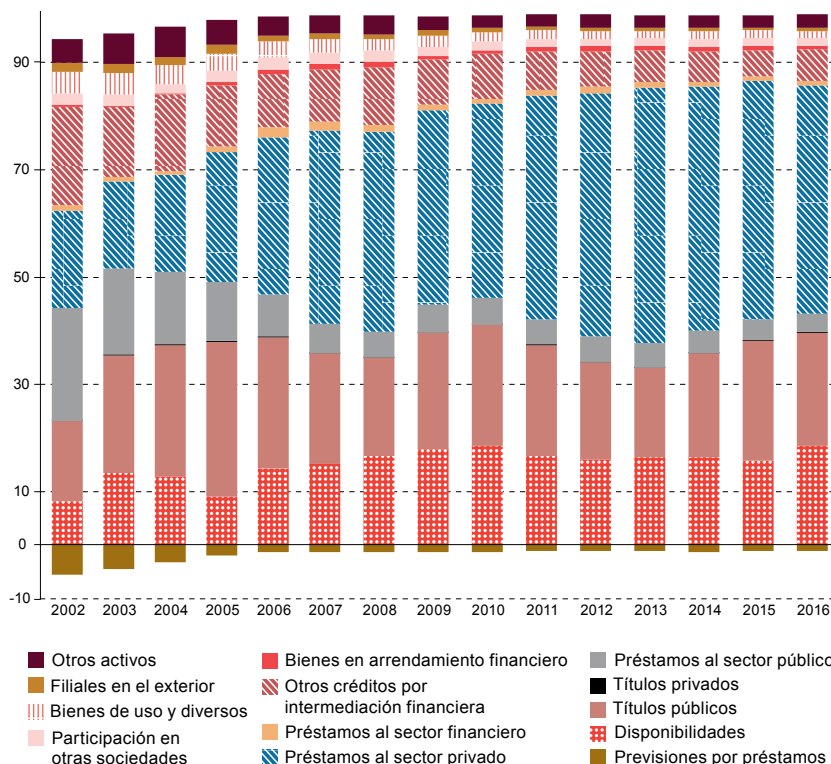
Por último, cabe mencionar cómo se ve afectada la capacidad prestable del sistema bancario por las interacciones entre el contexto macroeconómico y la oferta de servicios financieros, dada la estructura de activos a los que se aplica (Bebczuk, 2010).

En el gráfico III.2 puede verse que, entre 2002 y 2016, los préstamos al sector privado han ido ganando participación en el total de recursos del sistema bancario (pasivo más patrimonio neto). Sin embargo, esto ha ocurrido desde niveles muy bajos (20,5%), al igual que los títulos públicos, y en detrimento de los créditos al sector público, que pasaron del 23% al 3% del total. En este marco, al cierre del período (año 2016), en el gráfico III.2 se muestra también que, del total de recursos, poco más del 40% se canaliza a crédito privado. Por su parte, las disponibilidades están por encima del 18% y los títulos públicos por encima del 21%. Esto refleja en alguna medida los escasos incentivos que tuvo y sigue teniendo el sistema bancario de la Argentina para aumentar el crédito no solo a las pequeñas y medianas empresas, sino al sector privado en general⁹.

⁸ Según la base de datos de la encuesta de empresas (Enterprise Surveys) del Banco Mundial de 2016, el valor promedio del colateral en el caso de una empresa de más de 100 ocupados es de un 152%, más de 30 puntos porcentuales menos que en el caso de firmas con una dotación de entre 5 y 99 ocupados. Al mismo tiempo, mientras que el colateral en el caso de los servicios se ubica en torno del 137%, en la manufactura supera largamente el 220%. Véase [en línea] <http://espanol.enterprisesurveys.org/>.

⁹ Eventualmente también hay una insuficiencia de demanda de crédito en relación con la actual captación de recursos.

Gráfico III.2
Argentina: composición patrimonial del sistema bancario a diciembre
de cada año, 2002-2016
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Banco Central de la República Argentina (BCRA).

2. Las dificultades por el lado de la demanda

Según la evidencia empírica, los problemas de inclusión financiera están lejos de agotarse en términos de oferta. Uno de los hechos estilizados más notorios tanto a nivel internacional como local es que hay una alta proporción de pymes que no tienen necesidades de financiamiento externo. Los datos proporcionados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial permiten dimensionar esta insuficiencia de la demanda, así como algunas especificidades que hacen que el caso argentino se distinga, con mayor o menor intensidad, del resto de las economías de la región. La base de datos Enterprise Surveys del Banco Mundial muestra que solo un 33% de las empresas argentinas solicitan crédito para capital de trabajo (ese porcentaje es del 41% en América Latina),

mientras que la inversión productiva se financia en un 14,9% con recursos provistos por proveedores, en una proporción menor por una entidad bancaria (un 13%) y en una parte mayoritaria con fondos propios (66%). La misma encuesta revela que menos del 50% de las empresas tienen líneas de crédito bancarias, mientras que el 43% considera que existe una restricción importante para acceder al financiamiento (el promedio del resto de la región fluctúa en torno al 30%)^{10 11}.

Ahora bien, el volumen de crédito es un producto lógico de la interacción entre la oferta y la demanda, ninguna de las cuales es observable en forma separada de la otra (Bebczuk, 2010). Una manera de superar estas limitaciones es el análisis de las encuestas directas a empresas, que en el caso argentino reflejan una clara continuidad empírica con respecto a los datos del Banco Mundial y el FMI, así como una gran persistencia a lo largo del tiempo.

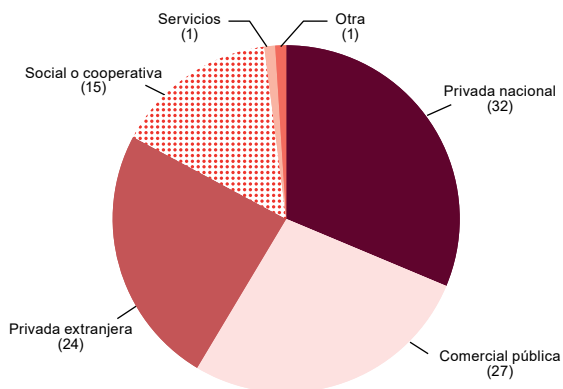
En efecto, recientemente la Fundación Observatorio Pyme (FOP) publicó un informe especial sobre inversión y acceso al financiamiento de las pequeñas y medianas industrias que cuentan con un número de ocupados de entre 10 y 200 personas (FOP, 2016).

En el informe citado se observa que un porcentaje cercano a la mitad de este universo ha tenido acceso al crédito bancario en entidades privadas (nacionales y extranjeras), seguido por el 27% que lo tenía en la banca pública y el 15% en la cooperativa (véase el gráfico III.3). Se trata de un dato relevante puesto que muchas de las líneas gubernamentales se canalizan mayoritariamente a través de la banca pública nacional (principalmente el Banco de la Nación Argentina).

¹⁰ Los problemas de inclusión financiera también se reflejan en las personas físicas. Según la base de datos Global Findex del Banco Mundial, en 2011 solo el 33% de los adultos tenía cuenta bancaria. Este valor alcanzó el 50% en 2014 gracias a la política de bancarización del Gobierno sobre el pago de jubilaciones, pensiones y planes sociales. La misma ratio en América Latina es ligeramente superior. Mientras tanto, en los países desarrollados, en promedio, el 89% de la población adulta tiene cuenta bancaria. Además, en la Argentina existe una brecha del 20% entre las personas de menores ingresos (cuya bancarización era del 44% en 2014) respecto de quienes se encuentran en los primeros deciles (54%). Puede apreciarse la misma situación en cuanto a la cantidad de cajeros automáticos por cada 100.000 adultos: en la Argentina llegaban a casi 48 en 2011, por encima de la media de Colombia, el Ecuador y México, pero por debajo de Costa Rica y el Brasil. La ratio de cajeros automáticos por cada 100.000 habitantes aumentó a 60 en 2015, pero sigue estando muy por debajo de la del Brasil. Véase [en línea] <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/global-financial-inclusion-global-findex-database>.

¹¹ En la misma línea, el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) publica un índice compuesto a partir de datos del FMI, el Índice Multidimensional de Inclusión Financiera (MIFI), que incluye medidas de acceso, usos y barreras al sistema financiero. En la clasificación del MIFI, la Argentina ocupa el número 67 entre 137 economías (Cámara y Tuesta, 2014; BBVA, 2016).

Gráfico III.3
Argentina: distribución del crédito otorgado a las pequeñas y medianas industrias, según tipo de institución, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Fundación Observatorio Pyme (FOP), "Informe especial: inversión y acceso al financiamiento en el segmento pyme manufacturero: aspectos estructurales", Buenos Aires, 2016 [en línea] http://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2016/08/IE-Inversio%CC%81n-y-financiamiento_Asp-estructurales.pdf.

En la misma línea, y respecto a la utilización de elementos del mercado bursátil, la FOP indica que solo dos de cada diez recurren a los cheques de pago diferido operados en el mercado de capitales, mientras que "la proporción de empresas que recurre al financiamiento mediante obligaciones negociables o fideicomisos financieros es prácticamente nula" (FOP, 2016, pág. 15)¹².

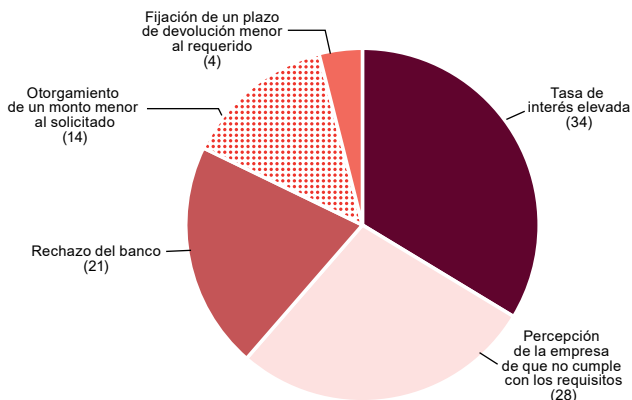
Según la FOP, para 2015 en la Argentina, se estima que un 25% de las pequeñas y medianas industrias son "inversoras sistemáticas" (invierten todos los años), utilizan más a menudo los instrumentos financieros disponibles y muchas consiguen aumentar su tamaño, exportar y modernizarse, lo que les permite aumentar su productividad y competitividad. Por su parte, el 43% de las pequeñas y medianas industrias invierten solo en determinados años, en tanto que el 32% restante son "no inversoras".

En 2013 había un 26% de pymes manufactureras con proyectos frenados por falta de financiamiento bancario, mientras que en 2015 este porcentaje bajó al 19%. De ese total, se estima que la mitad de los proyectos no salen adelante debido a la informalidad de las operaciones

¹² Entre otros instrumentos que han venido proliferando para el financiamiento de las pymes, aún de modo incipiente, cabe mencionar el arrendamiento financiero (un 11% del total de solicitudes de pymes a 2015, según la FOP) y el fideicomiso financiero. Este último confiere flexibilidad al acceso al crédito, pues permite que las instituciones públicas sirvan de intermediarias para solventar problemas de información o reducir la exposición de los inversores al riesgo.

de las empresas. La otra mitad se ve obstaculizada por el racionamiento crediticio, debido a que los bancos otorgan créditos menos cuantiosos o con peores condiciones (véase el gráfico III.4).

Gráfico III.4
Argentina: razones principales de la existencia de proyectos frenados por falta de financiamiento bancario en las pymes manufactureras, 2015
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Fundación Observatorio Pyme (FOP), “Informe especial: financiamiento productivo en pyme industriales. Un análisis comparado”, Buenos Aires, 2015 [en línea] http://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2015/11/FOP_IE_1510_Financiamiento-productivo-en-PyME-industriales-un-analisis-comparado.pdf.

Cabe mencionar además que el 34% de las pymes considera que las tasas de interés son excesivas, siendo esta la primera razón para no llevar a cabo inversiones. Más aún, la FOP señala que las altas tasas han hecho que muchas empresas se autoexcluyan y ni siquiera presenten proyectos.

La dificultad de acceder al crédito bancario explica también que el 54% de las inversiones de las pequeñas y medianas industrias se realice con fondos propios (incluidas las utilidades reinvertidas). Este fenómeno de autoexclusión se considera que está ligado a “la incertidumbre sobre el contexto económico, como el (corto) plazo de financiamiento y las dificultades para calcular la tasa de interés real que deberá enfrentar la empresa”, además de los problemas de acceso a la información, formación técnica y asesoramiento de muchas empresas (FOP, 2015, pág. 17).

Cabe destacar un aspecto que se plantea al analizar la rentabilidad de las pequeñas y medianas industrias (a partir del rendimiento de los activos). Se observa que las empresas que no solicitaron crédito bancario (distinto del descubierto en cuenta corriente y arrendamiento financiero) son sistemáticamente más rentables que aquellas que lo solicitaron y no se les otorgó, y algo menos rentables que las que sí lo obtuvieron (FOP, 2015, pág. 17).

3. Oferta y demanda de servicios financieros: un primer balance

Está claro que en el acceso, el uso y la calidad de los servicios financieros influyen distintos elementos tanto de oferta como de demanda. Además, el análisis de cada uno de estos canales y de sus interacciones no puede escindirse de las condiciones de borde del sistema, que operan muchas veces como límite concreto a la expansión de las posibilidades de inclusión financiera. Como muestra de lo anterior cabe mencionar el impacto de la crisis de la convertibilidad sobre el crédito, de tal magnitud que en la recuperación posterior de la economía se prescindió por completo de ese recurso. Esto se reflejó en la demanda (cuando algunas firmas recuperaron la capacidad de financiarse con recursos propios, mientras que otras dejaron de cualificarse como sujetos de crédito) y en la oferta, toda vez que, en condiciones de gran incertidumbre, los bancos se centraron en mejorar su propia liquidez (Bleger, 2005).

A partir de 2004 tuvo lugar una paulatina recuperación del sistema, tanto en materia de liquidez como en las dinámicas de depósito y crédito. Aunque la intermediación financiera se fue recuperando, se mantuvo a niveles históricamente bajos. Esta situación acrecentó la reticencia de las firmas de menor tamaño a solicitar crédito, aun en contextos de disponibilidad de recursos propios y rendimientos positivos (CEPAL, 2011).

La misma consideración merecen las interacciones dinámicas entre la volatilidad macroeconómica y la heterogeneidad estructural, que hacen más complejas las mediaciones entre la estructura financiera de una firma y sus decisiones de inversión¹³. En primer lugar, cabe mencionar nuevamente la turbulencia monetaria y cambiaria que tuvo lugar en la Argentina durante el último cuarto del siglo XX. Ello propició un contexto de incertidumbre suficiente como para explicar el sesgo existente a la dolarización de activos por parte del sector privado no financiero y la elevada participación de los inmuebles como reserva de valor (Corso, 2015). En segundo lugar, las propias necesidades financieras de las firmas son volátiles y los proyectos de inversión presentan distintos estadios de maduración. Hay una suerte de línea continua del ciclo financiero que va desde los inversores ángeles, el capital inicial y los recursos propios, hasta los capitales de riesgo, el capital bancario y la suscripción bursátil (Myers y Majluf, 1984). Algunas de estas opciones son muy reducidas o incipientes en la Argentina. En tercer lugar, inciden los mismos problemas de información asimétrica que ya se han mencionado: los costos de transacción asociados a los procesos de quiebra y el impacto de la estructura tributaria son clave en este marco y se ven exacerbados en estos escenarios de elevada volatilidad macroeconómica y alta heterogeneidad estructural.

¹³ Véase un estudio teórico de estas relaciones en Modigliani y Miller (1959).

Según algunas evidencias, el endeudamiento puede en ocasiones reducir la autonomía para la toma de decisiones (Bebczuk, 2010), más aún en contextos de prociclicidad en las tasas de interés y de elevada volatilidad. Muchas firmas procuran mantener al mínimo su participación en el sistema a fin de preservar la situación de la balanza de pagos, evitando subidas en el riesgo de quiebra futura (Elosegui y otros, 2006 y 2007). Esto último se ve reforzado por los elevados costos de la oferta de servicios financieros. Dichos costos se asocian, entre otros factores, con la preferencia por la liquidez de al menos parte de las entidades, lo que afecta el crédito del sector productivo en general y de las pymes en particular (Bernanke y Gertler, 1989).

Por ese motivo, la preferencia por los fondos propios no revela necesariamente un mal manejo de las finanzas corporativas. Es cierto que el acceso al crédito hace que aumenten las posibilidades de sostener o ampliar determinados proyectos productivos. No obstante, el uso de fondos propios puede ser más eficiente en contextos de altos costos, plazos inadecuados al ciclo del proyecto o prociclicidad en las tasas de interés (Bebczuk y Garegnani, 2007).

A nivel de conjunto, en línea con las interacciones que existen en los planos macroeconómico y estructural, cabe analizar finalmente los rasgos del entramado de pymes en la Argentina. Según datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, hay poco más de 640.000 empresas en la Argentina, el 98% de las cuales son microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes)¹⁴. En el gráfico III.5, donde se muestra la distribución según el tamaño de las empresas en actividad, se puede apreciar la alta incidencia de las microempresas sobre el total (prácticamente el 70%). Les siguen en importancia las empresas pequeñas, que llegan casi al 23%, y las medianas, que suman un 5,6%, en tanto que el resto (1,9%) corresponde a las grandes empresas.

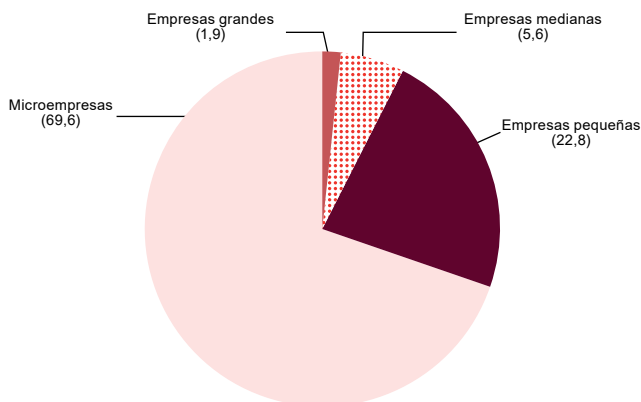
En la Argentina, al igual que en el resto de América Latina, la estructura de las empresas de menor tamaño es muy vulnerable, con una línea muchas veces difusa entre la formalidad y la informalidad. De ahí que la tasa de creación y salida de empresas presente diferencias notorias en comparación con otras economías. Por ejemplo, en la Unión Europea, según la base de datos Eurostat, la tasa anual de creación y destrucción bruta de empresas se mantiene más estable. Actualmente ambas tienden al 9%¹⁵. En cuanto a la tasa de supervivencia, es en promedio del 80% para el

¹⁴ Según información de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), en el Ministerio de Producción se trabaja actualmente con una base superior a las 850.000 firmas, que concentran casi un 70% del empleo (4 millones). De este total, se estima que un 15% pertenece al sector agropecuario, un 29% al comercial, otro 5% a la construcción, un 42% al sector de servicios y un 9% al sector industrial y minero.

¹⁵ No obstante, existen grandes disparidades entre países. Por ejemplo, esta tasa es de más del 24% en Lituania y del 4,5% en Bélgica.

año siguiente a la creación de la firma (2013). En América Latina, se estima que la tasa de supervivencia a los tres años está en torno al 45%, lo que indica que el proceso de generación neta de empresas presenta una mayor vulnerabilidad relativa. Se concentra en general en los primeros años de vida y en las empresas más pequeñas.

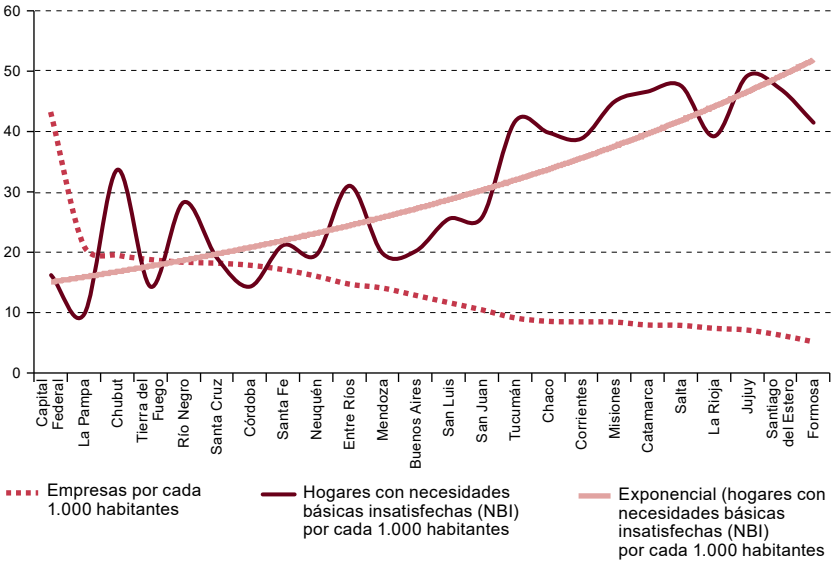
Gráfico III.5
Argentina: distribución del número de empresas según su tamaño, 2014
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEYSS), 2014.

Además, cabe aclarar que, por un lado, la marcada incidencia de las mipymes sobre la estructura de firmas no es un rasgo circunscrito a los países en desarrollo. Al contrario, es un fenómeno generalizado a nivel mundial, donde las mipymes abarcan entre el 96% y el 99% del total. Por otro lado, la incidencia de la informalidad laboral dentro de las microempresas es muy elevada, pues supera largamente el 60%. En este marco, la mayor demografía ocupacional dentro de este segmento, así como la considerable reducción de ingresos asociada a la informalidad, hacen de esta última una manifestación directa de la heterogeneidad estructural (Woyecheszen, 2011). La densidad de empresas por cada 1.000 habitantes se encuentra muy por debajo de los niveles de países desarrollados (es de alrededor de 20, en comparación con 53,8 en la Unión Europea). Este aspecto es clave para entender no solo las marcadas desigualdades sociales (dada su correlación con la cantidad de hogares que tienen necesidades básicas insatisfechas (NBI)), sino también territoriales, con particular intensidad en las provincias del norte del país (véase el gráfico III.6).

Gráfico III.6
Argentina: demografía de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (mipymes) y pobreza estructural, 2015



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEYSS); Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Encuesta Permanente de Hogares (EPH) [base de datos en línea] <https://www.indec.gob.ar/bases-de-datos.asp>.

La baja densidad relativa de empresas, territorialmente desbalanceada y con alta incidencia de ocupaciones en actividades de menor tamaño y productividad, entraña una serie de desafíos de primer orden a la hora de ampliar los límites asociados a la inclusión financiera.

C. El rol del Estado en la inclusión financiera

En vista de lo expuesto en este capítulo, debería quedar clara la necesidad de intervención por parte del Estado, que se encuentra lejos de agotarse en términos de fallas del mercado. Esto es más válido aún en el marco de las enormes transformaciones que se fueron dando ya desde mediados de la década de 1970 en los planos financiero y real, y que llevaron a replantear, sin solución de continuidad, no solo los ejes sobre los que se podría anclar un nuevo estilo de desarrollo (Pinto, 2008), sino las formas de Estado que le darían sustento¹⁶.

¹⁶ Determinadas por el tipo de relaciones que tenga el Estado con el mercado. Entre los rasgos típicos de la forma neoliberal de Estado puede citarse la mercantilización y desestatalización de las relaciones sociales, a partir de los procesos de apertura, desregulación y privatización, entre otros (Bonnet, 2011).

Además de la volatilidad macroeconómica exacerbada durante buena parte del período, cabe mencionar las marchas y contramarchas que se han verificado en el plano institucional y normativo de apoyo a las pymes, lo que limita seriamente los efectos de escala y aprendizaje que se dan en todo proceso de desarrollo financiero.

En lo que se refiere a los avances recientes, se destacan en particular los instrumentos orientados al fomento de la innovación tecnológica y los eslabonamientos productivos. En muchos casos han mostrado un impacto positivo sobre el crecimiento de las empresas, la generación de empleo, el salario medio, la probabilidad de exportar y la supervivencia, entre otros factores (Castillo y otros, 2016).

Otra novedad ha sido un mayor interés por el financiamiento que vincule, simultáneamente, a empresas con diversos actores relacionados con determinado aglomerado productivo. En este caso sobresalen los esfuerzos realizados, por ejemplo, en los consorcios de Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos (PI-TEC), conformados por gobiernos provinciales o municipales, empresas, entidades gremiales empresariales, organismos científicos o tecnológicos, universidades u otras organizaciones de apoyo al desarrollo de las pymes y regional.

Otro ejemplo en la búsqueda de un mínimo de vinculación que morigere la restricción financiera y técnica de las firmas son los programas anclados en la complementariedad con organismos multilaterales de crédito (Lugones, Peirano y Gutti, 2006). En este sentido, cabe destacar los distintos tramos del Programa de Modernización Tecnológica (PMT) apalancados con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), desde la creación del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) en 1993 hasta el lanzamiento reciente del Programa de Innovación Tecnológica. Según las evidencias recientes, el FONTAR ha funcionado como catalizador positivo para la innovación de las pymes, tanto en productos como en procesos. Más de dos terceras partes de los beneficiarios sostuvieron que, sin el subsidio, tanto el proyecto como los resultados se habrían retrasado¹⁷. Resulta interesante el carácter complementario de este programa con los recursos de origen privado: el 53% de los beneficiarios expresó que, sin el programa, la escala del proyecto habría sido menor. En la cuarta parte de los casos, incluso el subsidio parece haber inducido a la inversión, en un efecto virtuoso de adicionalidad de recursos. Solo el 7% de los beneficiarios expresó que el instrumento no habría alterado el proyecto (Peirano, 2011).

¹⁷ Sobre la base de una encuesta a beneficiarios de los aportes no reembolsables, hacia el final del Programa de Modernización Tecnológica III (PMT III) (Peirano, 2011).

Merece un párrafo aparte la modificación de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina (BCRA), introducida en 2012, que confirió a esta entidad el mandato de promover, en la medida de sus facultades y en el marco de las políticas establecidas por el Gobierno, la estabilidad monetaria y financiera y el desarrollo económico con equidad social. Se recuperó así una larga tradición de objetivos múltiples que rigió durante toda la vida institucional del BCRA, con la sola excepción de la Carta Orgánica de 1992.

Entre otras cosas, esto le permitiría al banco central ampliar su papel en la promoción y orientación del crédito productivo de cara al cambio estructural y, de esa forma, garantizar la estabilidad monetaria¹⁸ ¹⁹. Uno de los instrumentos clave en este sentido fue la introducción de la Línea de Financiamiento para la Producción y la Inclusión Financiera, que impuso a todas las entidades financieras la obligación de otorgar a las pymes un porcentaje de su financiamiento al sector público no financiero. Otro instrumento similar fue la Línea de Créditos para la Inversión Productiva, orientada a financiar proyectos de inversión destinados a la adquisición de bienes de capital o a la construcción de instalaciones. En el gráfico III.7 se puede apreciar que el lanzamiento de las líneas presenta una clara asociación con el aumento del crédito a las pymes sobre el total de empresas, que venía en alza desde finales de 2010.

Más allá de estos avances, así como otros que se han venido dando en materia conceptual e institucional, lo cierto es que se trata en su gran mayoría de intervenciones puntuales, de una escala insuficiente como para inducir de forma significativa mayores eslabonamientos inter- e intrasectoriales.

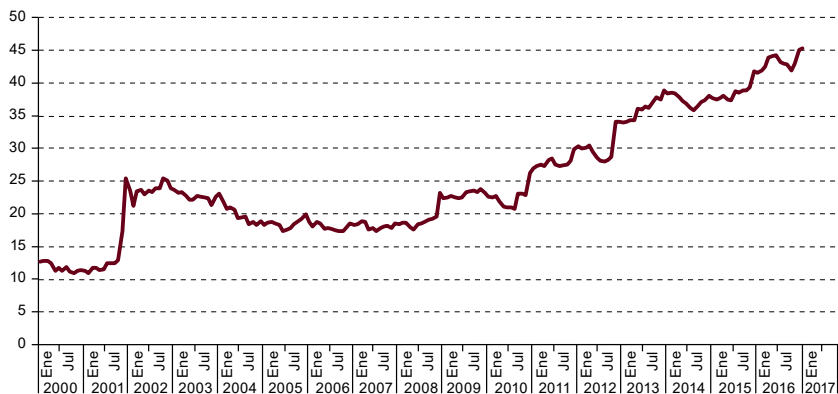
Prueba de ello son las enormes debilidades que siguen existiendo a nivel estructural. Se reflejan, entre otras cosas, en los recientes episodios de restricción externa o en el límite concreto a la generación de empleo. En el plano institucional también existe este tipo de continuidad, dada la orientación estratégica difusa, con pocos ámbitos de coordinación efectiva y la persistencia de diversos instrumentos de baja escala.

¹⁸ Las modificaciones también alcanzarían a la Ley núm. 23.928, que regía el funcionamiento del régimen de convertibilidad. Se eliminó la obligatoriedad de mantener una relación rígida entre la base monetaria y las reservas internacionales. También se buscaba cubrir vacíos regulatorios mediante la atribución al banco central de poderes normativos por encima del sistema financiero, en lo que respecta a la relación entre el sistema y sus clientes, así como mantener un nivel de competencia adecuado o eliminar la condición de órgano desconcentrado de la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias. Esto último era clave para ampliar la supervisión y las posibilidades de apoyo ante necesidades transitorias de liquidez, entre otras.

¹⁹ Cabe insistir en la necesidad de orientar el crédito, con la intención de modificar su composición teniendo en cuenta determinados objetivos de política industrial y tecnológica. Esta idea no debe interpretarse en el sentido de que el banco central pueda crear crédito exógenamente.

Gráfico III.7

Argentina: préstamos en moneda nacional a pequeñas y medianas empresas (pymes) respecto del total de préstamos al sector privado no financiero, enero de 2000 a enero de 2017
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Banco Central de la República Argentina (BCRA).

En este marco, uno de los desafíos más acuciantes, aún pendiente en la Argentina, consiste en avanzar en la creación de una banca de desarrollo. Este es un aspecto esencial en el diseño y la implementación de políticas tendientes a aumentar sensiblemente el acceso, el uso y la calidad de los servicios financieros por parte de las empresas de menor tamaño, sobre todo en proyectos con sesgo innovador y de más largo alcance.

En los países industrializados, e incluso en muchos países en desarrollo, el hecho de contar con una banca de fomento o desarrollo ha sido y es uno de los factores que contribuyen a su desempeño económico. En términos de inclusión financiera de las pymes, una banca de segundo piso con estas características, así como una mayor participación de la banca pública, de capital nacional y banca de servicios, ha favorecido notoriamente el financiamiento de las pequeñas y medianas empresas (Bleger, 2005)²⁰.

Durante los últimos años, este ha sido en general el marco en que se ha venido dando en diversos ámbitos el debate sobre si la Argentina debe avanzar decididamente hacia la creación de un banco de desarrollo, o si es

²⁰ En la Argentina, como se indicó, este tipo de entidades presenta una orientación más clara al financiamiento de las pymes, en muchos casos con grandes desventajas en términos regionales, mediante su presencia extendida a lo largo del país. La actual localización de los bancos adheridos a la Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina (ABAPPA) (que nuclea a los bancos públicos, cooperativos y regionales) es prueba de la orientación regional de la banca de servicios. En 688 localidades donde existen casas bancarias (el 66% del total) hay exclusivamente bancos adheridos a esta asociación. Se trata de las localidades menos densamente pobladas, estructuralmente menos rentables y que, por lo tanto, no suelen ser atendidas por el resto de la banca comercial.

suficiente con profundizar alguna de las funciones ya existentes en distintas entidades e instituciones. El debate no es nuevo y se ha reflejado en distintos episodios históricos (véase, por ejemplo, López y Rougier, 2011).

D. Inclusión financiera de las pymes: más allá de las fallas de mercado

Para dar cuenta del ajuste causal entre desarrollo financiero y nivel de actividad en la Argentina, se estimó en primer lugar un modelo de autorregresión vectorial en diferencias. De este modo se determinó que (a diferencia de lo que ocurre en el promedio de la región, donde la causalidad es doble), la relación entre PIB per cápita y crédito opera en un solo sentido (del nivel de actividad al de crédito), con un pequeño rezago (véase el cuadro III.1).

Cuadro III.1
Autorregresión vectorial en diferencias

Muestra: 1965-2014			Núm. de observaciones = 50		
Logaritmo de la función de probabilidad = 14,68404			AIC = -,1873618		
FPE = ,0028462			HQIC = -,0417399		
Det(Sigma_ml) = ,0019053			SBIC = ,1950428		
Ecuación	Parms	RMSE	R-sq	chi2	P>chi2
dLNGDPUSD	5	,24107	0,0429	2,243024	0,6912
dLNL	5	,201359	0,2434	16,08433	0,0029
	Coficiente	Error estándar	z	P>|z|	[95% intervalo de confianza]
dLNGDPUSD					
dLNGDPUSD					
L1.	-,0962554	,1379867	-0,70	0,485	-,3667044 ,1741935
L2.	-,1850529	,1546041	-1,20	0,231	-,4880713 ,1179655
dLNL					
L1.	,0714815	,1685833	0,42	0,672	-,2589357 ,4018988
L2.	-,1198348	,1480265	-0,81	0,418	-,4099614 ,1702918
_cons					
	-,0611733	,0341167	1,79	0,073	-,0056942 ,1280408
dLNL					
dLNGDPUSD					
L1.	,4573086	,1152565	3,97	0,000	,2314101 ,6832071
L2.	,0959912	,1291365	0,74	,0457	-,1571117 ,3490941
dLNL					
L1.	,0377425	,140813	0,27	0,789	-,238246 ,3137309
L2.	-,0063234	,1236424	-0,05	0,959	-,2486581 ,2360113
_cons					
	-,0227885	,0284967	-0,80	0,424	-,0786411 ,0330641

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, se probaron modelos que incluyen, además de las series expuestas, la inversión bruta interna fija y el empleo no registrado en la seguridad social, también en logaritmos. Este último fenómeno se entiende como una forma peculiar de heterogeneidad estructural (Cimoli, Primi y Pugno, 2006). También se incluyeron variables ficticias (*dummies*) que permitieran captar los efectos de determinados episodios disruptivos: la crisis de la deuda externa en 1982, la introducción del Plan Austral, la hiperinflación de 1988 a 1990, la crisis del período 2001-2002 y la modificación de precios internacionales en 2007 (Medici, 2010). En esta especificación, el horizonte temporal se restringió al período 1974-2014²¹.

En lo que respecta a los análisis de causalidad (en el sentido de Granger), esta nueva especificación confirmó que la relación va de PIB a crédito (y no al revés), que el nivel de actividad, inversión e informalidad (en conjunto) explica el crédito y que este último, por separado y junto al resto de las series, causa la informalidad en el sentido de Granger (véase el cuadro III.1)²². En otras especificaciones, pudo observarse también que la relación entre crédito e informalidad es bivariada (lo que evidencia la centralidad que tiene la heterogeneidad estructural en el proceso). También se infiere que la incorporación de las variables ficticias resultó significativa para la evolución del crédito, que la heterogeneidad estructural resulta significativa como cota superior al crecimiento, que la causalidad va del PIB a la inversión y que esta última es significativa en relación con la informalidad laboral (véanse los cuadros III.2, III.3 y III.4).

Cuadro III.2
Prueba de raíz unitaria para la inversión bruta interna fija

Prueba de raíz unitaria de Dickey-Fuller		Número de observaciones = 54		
----- Dickey-Fuller interpolado -----				
	Estadística de prueba	Valor crítico del 1%	Valor crítico del 5%	Valor crítico del 10%
Z(t)	-2,136	-3,574	-2,927	-2,598
Valor p aproximado de MacKinnon para Z(t) = 0,2303				

Fuente: Elaboración propia.

²¹ Dada la disponibilidad de información recopilada mediante la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), específicamente en lo que se refiere a informalidad laboral.

²² Se refiere a causalidad en el sentido de si hay retraso temporal entre las variables.

Cuadro III.3
Prueba de raíz unitaria para la informalidad laboral

Prueba de raíz unitaria de Dickey-Fuller Número de observaciones = 44				
----- Dickey-Fuller interpolado -----				
	Estadística de prueba	Valor crítico del 1%	Valor crítico del 5%	Valor crítico del 10%
Z(t)	-1,492	-3,621	-2,947	-2,607
Valor p aproximado de MacKinnon para Z(t) = 0,5377				

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro III.4
Causalidad de Granger

Causalidad de Granger		Pruebas de Wald			
Ecuación	Excluido	F	df	df_r	Prob>F
LNPIBH	LNL	2,4693	2	30	0,1017
LNPIBH	LNIBIF	1,2113	2	30	0,3120
LNPIBH	LNINFORMAL	1,5004	2	30	0,2393
LNPIBH	Dummies	,8112	2	30	0,4538
LNPIBH	TODOS	1,3103	8	30	0,2762
LNL	LNPIBH	13,523	2	30	0,0001
LNL	LNIBIF	,98064	2	30	0,3868
LNL	LNINFORMAL	2,4963	2	30	0,0994
LNL	dummies	3,0793	2	30	0,0608
LNL	TODOS	5,2373	8	30	0,0004
LNIBIF	LNPIBH	,8805	2	30	0,4250
LNIBIF	LNL	1,0488	2	30	0,3629
LNIBIF	LNINFORMAL	1,7101	2	30	0,1980
LNIBIF	dummies	1,2499	2	30	0,3010
LNIBIF	TODOS	1,7876	8	30	0,1191
LNINFORMAL	LNPIBH	,77444	2	30	0,4700
LNINFORMAL	LNL	4,4634	2	30	0,0201
LNINFORMAL	LNIBIF	2,2844	2	30	0,1193
LNINFORMAL	dummies	,06977	2	30	0,9328
LNINFORMAL	TODOS	2,6338	8	30	0,0258
dummies	LNPIBH	,39425	2	30	0,6776
dummies	LNL	,85756	2	30	0,4343
dummies	LNIBIF	,05189	2	30	0,9495
dummies	LNINFORMAL	,20388	2	30	0,8167
dummies	TODOS	,42172	8	30	0,8987

Fuente: Elaboración propia.

1. Inclusión financiera y heterogeneidad estructural: una digresión

De todo lo anterior se infiere que puede existir cierto margen para avanzar en una mayor inclusión financiera de las pymes. No obstante, la gran heterogeneidad estructural que caracteriza a la economía argentina no solo limita la sostenibilidad de todo proceso que pretenda acelerar la demanda efectiva, sino el propio desarrollo financiero.

En este marco, un principio de respuesta a cualquier intento de profundizar en la inclusión financiera de las pymes requiere el diseño integral de políticas, con varios puntos de intersección:

- Sentido estratégico. Durante los últimos años se han ensayado en la Argentina diversos planes de desarrollo económico a mediano y largo plazo, con metas y objetivos que muchas veces no reflejan una visión de conjunto.
- La falta de definición estratégica en términos sectoriales limita las posibilidades de financiar proyectos con fondos de organismos internacionales, lo que resulta clave en instancias decisivas, como las iniciales en el ciclo de vida de una firma o proyecto, pues el sistema no cuenta hoy con instrumentos suficientes para esos casos.
- El hecho de no poder acceder a este tipo de fondos reduce no solo la escala de muchos programas de segundo piso, sino también las posibilidades de que las entidades que proveen servicios financieros diversifiquen los riesgos.
- En definitiva, la menor escala y la inferior cuantía de los fondos transados limitan el desarrollo de la capacidad necesaria para una mejor evaluación de proyectos, las enseñanzas institucionales derivadas y la posibilidad de disminuir el racionamiento crediticio.

Este tipo de interacciones entre macro-, meso- y microeconomía es lo que se intenta resaltar en este capítulo, con vistas a dar una respuesta integral no solo a la baja inclusión financiera de las pymes, sino a las necesidades del propio desarrollo (Fanelli y Frenkel, 1995).

La escasa diversidad y profundidad productiva, las debilidades institucionales, la falta de desarrollo de muchos mercados, incluidos los de futuro (para corregir desequilibrios puntuales) y de seguro (para abordar la incertidumbre), terminan por reproducir las tensiones en el frente externo. También reproducen las dificultades para financiar proyectos que requieran mayores montos y plazos más largos y afianzan los límites concretos de la generación de empleo.

Cuanto más difícil sea anticipar la trayectoria de los precios relativos clave, como la tasa de interés, el tipo de cambio o el salario real,

mayor será la incertidumbre y la preferencia por la flexibilidad. Al mismo tiempo, menor será la duración de los contratos y la viabilidad de muchos proyectos de inversión, pues se reproduce la heterogeneidad estructural.

La clave pasa por quebrar esas tendencias. Debe definirse en un principio un escenario estratégico factible para la Argentina, con visión a largo plazo, mayor coordinación, seguimiento y evaluación de políticas, así como ámbitos institucionales concretos para la concertación o negociación en torno a estas acciones (Medina Vázquez, Becerra y Castaño, 2014).

Una vez definido el horizonte estratégico, lo más importante será avanzar en un doble comando entre demanda efectiva y cambio estructural, buscando aumentos generalizados de la productividad sectorial, con cuyo fin se deben aprovechar las mejores tecnologías disponibles (Khan y Blankenburg, 2009).

Así pues, la diversificación y profundidad industrial siguen siendo decisivas. En ese ámbito se recrean de forma ampliada las elasticidades-ingreso de exportaciones e importaciones y, por lo tanto, la dominancia de la balanza de pagos en el crecimiento de la economía argentina (Cimoli y Porcile, 2014; Medici y Panigo, 2015). Al mismo tiempo, la diversificación industrial, en el marco de una creciente puesta al día desde el punto de vista tecnológico, favorece no solo la trayectoria de los salarios relativos y la convergencia (Cimoli y otros, 2007), sino también al propio sistema financiero. En economías como la argentina, el sistema financiero se constituye como un instrumento que apalanca o restringe el desarrollo de ciertos sectores y empresas, lo que afecta la creación y apropiación de recursos clave como la innovación y la tecnología. En este marco, las relaciones de causalidad con respecto a la heterogeneidad estructural resultan más complejas, pues están plagadas de no linealidades y efectos acumulativos (Acemoglu y Zilibotti, 1997; Aghion y otros, 2005; Schclarek, 2007).

En vista de las restricciones crediticias existentes en países en desarrollo, los subsidios y otros instrumentos orientados a la innovación pueden relajar las tensiones asociadas a la volatilidad del crecimiento. También refuerzan la dialéctica propia entre la política de demanda, el cambio estructural y el desarrollo financiero, al actuar como telón de fondo de la creación de crédito por parte del sistema.

E. Recomendaciones de política, reflexiones finales y conclusión

Más allá de las recientes mejoras en materia programática (manejo del tipo de cambio, tasa de interés, política de encajes, sistemas de garantías, reforma de la Carta Orgánica del Banco Central), el sistema financiero

argentino sigue siendo muy reducido y con enormes limitaciones. Estas agudizan los problemas de inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas. Además, los bajos niveles de intermediación están asociados a una relación de causalidad que solo opera del nivel de actividad al crédito, lo que cercena los círculos virtuosos de una relación dinámica de ida y vuelta que sí está presente en la región como un todo.

De cara al futuro, en el marco de la dialéctica existente entre contexto macro-, meso- y microeconómico, la inclusión financiera debe pensarse como eje clave para el cambio estructural, en interacción dinámica con el escalonamiento tecnológico y la diversidad productiva, de modo que no solo se amplíen los límites de la restricción externa, sino también las oportunidades de generación de empleo.

Esto supone atender, en primera instancia, las fallas de mercado que (mediante la oferta y la demanda) afectan el acceso, el uso y la calidad de los servicios financieros por parte de las pymes, mediante una asistencia estatal que debería cumplir determinados criterios: i) orientarse a los segmentos que sufran un racionamiento crediticio estricto, preferentemente con objetivos preestablecidos (sectoriales y regionales, de innovación, de eslabonamientos productivos, de empleo, entre otros); ii) complementar esta asistencia con acciones no financieras que son clave para facilitar la inclusión (apoyo a la capacitación y aumento de la productividad, decisivas para reducir la importante incidencia de la informalidad en el segmento de las pymes; apoyo técnico integral en materia contable, legal, entre otras); iii) ampliar los ámbitos de coordinación de las acciones internas del sector público, así como entre este y el sector privado, fortaleciendo una institucionalidad intermedia que ha sido fundamental en distintas experiencias de desarrollo de las pymes alrededor del mundo, y iv) mejorar el contenido de los contratos de acceso de las entidades bancarias a los distintos programas estatales, con el fin de centrar más la atención en la inclusión financiera de las firmas de menor tamaño y en los objetivos de planificación productiva preestablecidos.

Una segunda línea, desde el punto de vista estructural, supone un avance decidido hacia dentro del propio sistema. En principio esto permitiría hacer de la banca pública un caso testigo en lo que se refiere al crédito a las pymes. Para ello, dado el énfasis que ha ido ganando el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) en cuanto al financiamiento de la inversión de mediano y largo plazo, sería deseable reorientar al menos parte de la cartera restante hacia nuevos destinos, como el capital de trabajo, con mayores montos y plazos más largos, con lo que se ampliaría la escala de la asistencia.

Las consideraciones macro-, meso- y microeconómicas descansan, directa e indirectamente, en la heterogeneidad estructural de la Argentina. De ahí que una respuesta definitiva ante la falta de desarrollo financiero

requiera el diseño de un programa estratégico integral, que atienda de raíz los factores asociados a la gran volatilidad en variables clave y precios relativos, un proceso plagado de no linealidades y efectos de acumulación en varios sentidos.

En efecto, la restricción del crédito altera las trayectorias de la inversión y la productividad, lo que limita los efectos inducidos de una mayor demanda efectiva y el propio alcance del cambio estructural. Ello hace aún más necesaria una importante intervención del Estado, en que se orienten el crédito y la inversión hacia el cambio estructural, como telón de fondo para el accionar del resto del sistema. Esto último es clave para potenciar la dialéctica propia entre diversidad productiva y desarrollo financiero, reduciendo la dominancia de la balanza de pagos y la probabilidad de frenos súbitos al proceso.

Así pues, es probable que la escala asociada a programas públicos y a la banca comercial no sea suficiente para atender los proyectos necesarios respecto del cambio estructural. Por ese motivo podrían ampliarse en un principio las funciones de banca de desarrollo hacia dentro de la banca pública y cooperativa, donde los criterios de rentabilidad, gestión de riesgos y fondeo muchas veces presentan diferencias respecto de la banca privada.

El fortalecimiento de estas funciones, así como el aumento de la complementariedad con los instrumentos públicos y la banca multilateral, deberían ampliarse con la creación definitiva de una banca de desarrollo, que sería esencial para maximizar el desarrollo de la capacidad en el propio proceso de desarrollo.

En este sentido, los cambios normativos recientes suponen *a priori* un notorio avance, que es a su vez el germen para profundizar las instancias institucionales de coordinación y articulación de acciones. No obstante, la clave sigue siendo aplicar una estrategia más amplia de desarrollo, que apalanque los efectos dinámicos de la demanda efectiva y el cambio estructural, ejes decisivos para hacer de la inclusión financiera una verdadera política de inserción productiva y tecnológica.

Bibliografía

- Acemoglu, D. y F. Zilibotti (1997), "Was prometheus unbound by chance?: risk, diversification, and growth", *Journal of Political Economy*, vol. 105, N° 4, Chicago, The University of Chicago Press.
- Aghion, P. y otros (2005), "Volatility and growth: credit constraints and productivity-enhancing investment", *NBER Working Paper*, N° 11.349, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, mayo.
- BBVA (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria) (2016), "Inclusión financiera en Argentina", Madrid, diciembre [en línea] https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/2016/12/FI_FOCO_Argentina_ESP.pdf.
- Bebczuk, R. (2010), "Acceso al financiamiento de las pymes en la Argentina: estado de situación y propuestas de política", *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 227 (LC/L.3241-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Bebczuk, R. y L. Garegnani (2007), "Autofinanciamiento empresario y crecimiento económico", *Ensayos Económicos*, N° 47, Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina (BCRA), abril-junio.
- Bebczuk, R. y M. Sangiacomo (2010), "El uso de garantías en el sistema bancario argentino", *Ensayos Económicos*, N° 59, Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina (BCRA), julio-septiembre.
- Beck, N. (2001), "Time-series-cross-section data: what have we learned in the past few years?", *Annual Review of Political Science*, vol. 4, Palo Alto, Annual Reviews.
- Beck, T. y R. Levine (2004), "Stock markets, banks and growth: panel evidence", *Journal of Banking and Finance*, vol. 28, N° 3, Amsterdam, Elsevier, marzo.
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt y R. Levine (1999), "A new database on financial development and structure", *Policy Research Working Paper*, N° 2146, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Beck, T., R. Levine y N. Loayza (2000), "Finance and the sources of growth", *Journal of Financial Economics*, vol. 58, N° 1-2, Amsterdam, Elsevier.
- Bernanke, B. y M. Gertler (1989), "Agency costs, net worth, and business fluctuations", *The American Economic Review*, vol. 79, N° 1, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía, marzo.
- Bleger, L. (2005), "Los desafíos del sistema financiero y el rol de la banca de servicios", documento preparado para el seminario-taller Escenarios de Salida de Crisis y Estrategias Alternativas de Desarrollo para Argentina, Buenos Aires, 26-28 de septiembre, inédito.
- Bleger, L. y G. Rozenwurcel (2000), "Financiamiento a las pymes y cambio estructural en la Argentina: un estudio de caso sobre fallas de mercado y problemas de información", *Desarrollo Económico*, vol. 40, N° 157, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), abril-junio.
- Bonnet, A. (2011), "Las relaciones entre Estado y mercado: ¿un juego de suma cero?", *El país invisible: debates sobre la Argentina reciente*, Buenos Aires, Ediciones Continente.
- Cámara, N. y D. Tuesta (2014), "Measuring financial inclusion: a multidimensional index", *Working Paper*, N° 14/26, Madrid, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), septiembre.
- Canitrot, A. (1992), "La macroeconomía de la inestabilidad: Argentina en los 80", *Boletín Informativo Techint*, N° 272, Buenos Aires, Techint Group, octubre-diciembre.

- Castillo, V. y otros (2016), "Asistencias técnicas y competitividad de las mipymes: evidencia para Argentina", *Documento de Trabajo del BID*, N° IDB-WP-759, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2613-P), Santiago, junio.
- _____(2011), *Eliminando barreras: el financiamiento a las pymes en América Latina* (LC/R.2179), C. Ferraro (comp.), Santiago, noviembre.
- Cimoli, M. y otros (2009), "Crisis económica, tecnología y producción: ¿otra odisea para América Latina?", *La especialización exportadora y sus efectos sobre la generación de empleos: evidencia para Argentina y Brasil*, Documentos de Proyectos (LC/W.264), G. Stumpo (comp.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- _____(2005), "Cambio estructural, heterogeneidad productiva y tecnología en América Latina", *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/W.35), M. Cimoli (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Cimoli, M. y G. Porcile (2015), "Productividad y cambio estructural: el estructuralismo y su diálogo con otras corrientes heterodoxas", *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), A. Bárcena y A. Prado (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- _____(2014), "Technology, structural change and BOP constrained growth: a structuralist toolbox", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 38, N° 1, Oxford, Oxford University Press, enero.
- _____(2007) "Tecnología, diversificación productiva y crecimiento: un modelo estructuralista", *Economía e Sociedade*, vol. 16, N° 3, Campinas, Universidad Estatal de Campinas.
- Cimoli, M., A. Primi y M. Pugno (2006), "Un modelo de bajo crecimiento: la informalidad como restricción estructural", *Revista CEPAL*, N° 88 (LC/G.2289-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Corso, E. (2015), "Ambigüedad, aversión por la ambigüedad y reservas de valor en Argentina", *Documentos de Trabajo*, N° 67, Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina (BCRA).
- Damill, M. y R. Frenkel (2006), "El mercado de trabajo argentino en la globalización financiera", *Revista CEPAL*, N° 88 (LC/G.2289-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Denes, A. y otros (2011), "El uso simultáneo de crédito formal, informal y el desahorro: explorando el comportamiento financiero de los hogares en Argentina", *Documentos de Trabajo*, N° 51, Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina (BCRA).
- Elosegui, P. y otros (2007), "El impacto asimétrico de las restricciones al financiamiento en Argentina: comparación por sector, tamaño y origen del capital (1995-2003)", *Documentos de Trabajo*, N° 24, Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina (BCRA).
- _____(2006), "Metodologías alternativas para el análisis de las restricciones al financiamiento en Argentina", Buenos Aires, Universidad del CEMA (UCEMA) [en línea] <https://www.ucema.edu.ar/conferencias/download/Elosegui.pdf>.

- Fanelli, J. (2006), "Domestic financial architecture, macro volatility and institutions: the Argentine case", Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), inédito.
- (2004), "Desarrollo financiero, volatilidad e instituciones: reflexiones sobre la experiencia argentina", *Documento de Trabajo*, Buenos Aires, Proyecto Educación y Nuevas Tecnologías (PENT), julio.
- Fanelli, J. y R. Frenkel (1995), "Micro-macro interaction in economic development", Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) [en línea] <http://www.itf.org.ar/pdf/documentos/45-1995.pdf>.
- FOP (Fundación Observatorio Pyme) (2016), "Informe especial: inversión y acceso al financiamiento en el segmento pyme manufacturero: aspectos estructurales", Buenos Aires, julio [en línea] http://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2016/08/IE-Inversio%CC%81n-y-financiamiento_Asp-estructurales.pdf.
- (2015), "Informe especial: financiamiento productivo en pyme industriales. Un análisis comparado", Buenos Aires, octubre [en línea] http://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2015/11/FOP_IE_1510_Financiamiento-productivo-en-PyME-industriales-un-analisis-comparado.pdf.
- Frenkel, R. (2003), "Globalización y crisis financieras en América Latina", *Revista CEPAL*, N° 80, (LC/G.2204-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Heymann, D. (1998), "Estructura, coordinación intertemporal y fluctuaciones macroeconómicas", *Revista CEPAL*, N° RCEX01 (LC/G.2037-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Katz, J. (2008), "Una nueva visita a la teoría del desarrollo económico", *Documentos de Proyectos* (LC/W.167), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Keifman, S. (2009), "Algunos elementos para el análisis de la dimensión social de la globalización", *Informe Nacional sobre el Impacto Social de la Globalización en Argentina*, Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS).
- Khan, M. y S. Blankenburg (2009), "The political economy of industrial policy in Asia and Latin America", *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, M. Cimoli, G. Dosi y J. Stiglitz (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- King, R. y R. Levine (1993a), "Finance and growth: Schumpeter might be right", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, N° 3, Oxford, Oxford University Press, agosto.
- (1993b), "Finance, entrepreneurship and growth", *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, N° 3, Amsterdam, Elsevier, diciembre.
- Kosacoff, B. (1993) "La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada", *Documento de Trabajo-Oficina de la CEPAL en Buenos Aires*, N° 53 (LC/BUE/L.135), Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Levine, R. (2003), "More on finance and growth: more finance, more growth?", *Review*, N° 85, St. Louis, Banco de la Reserva Federal de St. Louis, julio.

- López, P. y M. Rougier (2011), "La banca de desarrollo durante la industrialización por sustitución de importaciones en América Latina: los casos de México y Argentina", *Desarrollo Económico*, vol. 51 N° 201, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), abril-junio.
- Lugones, G., F. Peirano y P. Gutti (2006), "Potencialidades y limitaciones de los procesos de innovación en Argentina", Buenos Aires, Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (ONCTIP) [en línea] <http://www.mincyt.gov.ar/informes/potencialidades-y-limitaciones-de-los-procesos-de-innovacion-en-argentina-8072>.
- McKinnon, R. (1973), *Money and capital in Economic Development*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Medici, F. (2010), "La demanda efectiva como determinante del producto: un análisis de cointegración para Argentina (1980-2007)", tesis de Maestría en Economía, La Plata, Universidad Nacional de La Plata [en línea] http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/3311/Documento_completo.pdf?sequence=1.
- Medici, F. y D. Panigo (2015), "Balance-of-payment-constrained growth in unbalanced productive structures: disregarded terms of trade negative effects", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 38, N° 2, Abingdon, Taylor and Francis.
- Medici, F. y otros (2012), "Una primera aproximación al análisis sobre la importancia de la renta agropecuaria en la dinámica de la formación de activos externos de Argentina (2002-2012)", ponencia realizada en el IV Congreso Anual "El desafío del desarrollo para la Argentina en un contexto mundial incierto", Buenos Aires, Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA), 15-17 de agosto.
- Medina Vázquez, J., S. Becerra y P. Castaño (2014), "Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe", *Libros de la CEPAL*, N° 129 (LC/G.2622-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Modigliani, F. y M. Miller (1959), "The cost of capital, corporation finance, and the theory of investment: reply", *The American Economic Review*, vol. 49, N° 4, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía, septiembre.
- Myers, S. y N. Majluf (1984), "Corporate financing and investment decisions when firms have information the investors do not have", *Journal of Financial Economics*, vol. 13, N° 2, Amsterdam, Elsevier, junio.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2016), OECD.stat: Development [base de datos en línea] <https://stats.oecd.org>.
- Peirano, F. (2011), "El FONTAR y la promoción de la innovación en empresas entre 2006 y 2010", *Investigación científica e innovación tecnológica en Argentina: impacto de los fondos de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica*, F. Porta y G. Lugones (coords.), Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Pérez Caldentey, E. (2016), "La inclusión financiera de las pymes y la banca de desarrollo", documento preparado para el taller técnico La Inclusión Financiera de las Pymes y la Banca de Desarrollo, Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 6 de octubre [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/01_esteban_perez_caldentey_-_presentacion_del_proyecto.pdf.

- Pérez Caldentey, E. y A. Gonzalez (2015), "Inversión, financiamiento y la paradoja de la deuda en Minsky: un análisis microeconómico aplicado a América Latina", *Ensayos Económicos*, N° 73, Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina (BCRA), diciembre.
- Pinto, A. (2008), "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Revista CEPAL*, N° 96 (LC/G.2396-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Pollack, M. y A. García (2004), "Crecimiento, competitividad y equidad: rol del sector financiero", *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 147 (LC/L.2142-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Schclarek, A. (2007), "Diversificación industrial, desarrollo financiero e inversiones productivas", *Ensayos Económicos*, N° 48, Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina (BCRA), julio-septiembre.
- Stiglitz, J. y A. Weis (1981), "Credit rationing in markets with imperfect information", *The American Economic Review*, vol. 71, N° 3, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía, junio.
- Titelman, D. (2003), "La banca de desarrollo y el financiamiento productivo", *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 137 (LC/L.1980-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Titelman, D. y E. Pérez Caldentey (2013), "Características del ciclo en América Latina y el Caribe y sus implicaciones para la macroeconomía para el desarrollo", documento preparado para el Seminario sobre Neo-Estructuralismo y Economía Heterodoxa, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 22 y 23 de abril.
- Woyecheszen, S. (2011), "Heterogeneidad estructural e informalidad laboral en Argentina", tesis de Maestría en Economía, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires [en línea] http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0675_WoyecheszeS.pdf.

Capítulo IV

Inclusión financiera de las micro, pequeñas y medianas empresas en el Brasil

*Germano Mendes de Paula
Sávio de Carvalho Araújo
Welber Tomás de Oliveira*

Introducción

Las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) son agentes importantes en la economía brasileña, en particular en lo que se refiere a la generación de empleo. Sin embargo, enfrentan muchos desafíos en materia de financiamiento, lo que contribuye a una alta mortalidad empresarial. En un ambiente heterogéneo, característico de las empresas de tamaño pequeño, las dificultades de acceso al mercado de crédito se deben, en gran medida, a la inexistencia de un sistema de crédito estructurado que tenga la profundidad suficiente para atender sus demandas.

Este artículo tiene dos objetivos principales. En la primera sección se evalúa la inclusión financiera de las pequeñas empresas en el Brasil por medio de indicadores que miden el acceso (la capacidad de usar servicios y productos a través del sistema financiero formal) y el uso (la frecuencia de utilización de estos productos y servicios). En la segunda sección se analizan los instrumentos que el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) emplea con el objetivo de promover dicha inclusión financiera.

Los autores agradecen las contribuciones que se obtuvieron de las entrevistas realizadas con las siguientes instituciones y especialistas, y de las informaciones y sugerencias enviadas por ellos: Asociación Brasileña de Instituciones Financieras de Desarrollo (ABDE) (Fernanda Feil); Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Luciano Schweizer); Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) (Breno Emerenciano Albuquerque, Ciro Magalhães de Melo Jorge, Daniel da Silva Grimaldi, Fernanda Amorim Ribeiro de Castro, Fernando Antunes de Oliveira Mantese, Gabriel Aidar, Isabela Lemos Brod de Abreu, Leonardo de Oliveira Santos, Milton Dias, Paulo de Sá Campello Favaret Filho, Pedro Quaresma de Araújo, Ricardo Albano Dias Rodrigues, Tiago Peroba y Tiago Rossi Soeiro), y Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) (Alexandre Comin y Marco Aurélio Bedê).

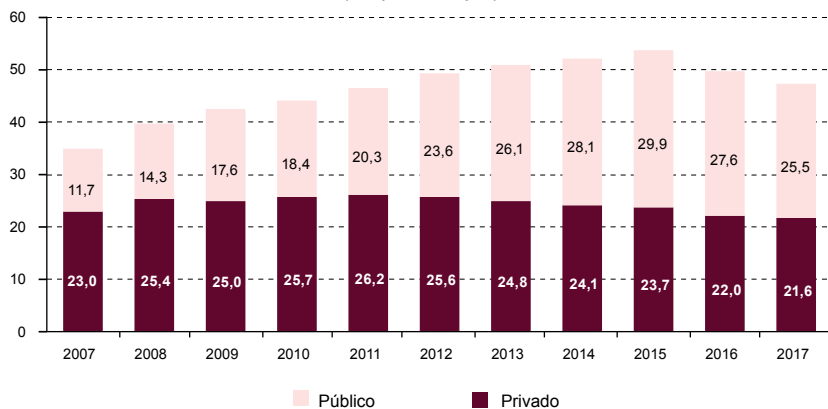
Los autores agradecen los comentarios relativos a la presentación de los resultados preliminares que se discutieron en el seminario celebrado en la Ciudad de México en abril de 2017. Agradecen también los comentarios que Alexandre Guerra de Araújo (SEBRAE), Marisa dos Reis Azevedo Botelho (Instituto de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Uberlândia) y Pedro Quaresma de Araújo (BNDES) hicieron con respecto a una versión preliminar del informe (De Paula, 2017) que dio origen a este artículo. Sin embargo, las opiniones emitidas, los errores y las imprecisiones son, evidentemente, de entera responsabilidad de los autores.

A. La inclusión financiera de las micro, pequeñas y medianas empresas

1. La profundidad financiera y el sistema financiero nacional

Uno de los principales parámetros para evaluar la penetración de los servicios financieros en una economía es el índice de profundidad financiera, que corresponde al total del crédito como proporción del producto interno bruto (PIB). En el Brasil, dicho índice aumentó del 34,7% en 2007 al 53,7% en 2015, lo que puede considerarse una expansión significativa (véase el gráfico IV.1). Sin embargo, se observó una regresión parcial al 47,1% en 2017, como reflejo de la grave recesión que se enfrentó en el país. Se resalta que el PIB brasileño se redujo el 3,5% en 2015 y 2016, seguido de una leve recuperación del 1% en 2017.

Gráfico IV.1
Brasil: índice de profundidad financiera, 2007-2017^a
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central del Brasil (BCB).

^a El índice de profundidad financiera equivale al total del crédito sobre el producto interno bruto (PIB).

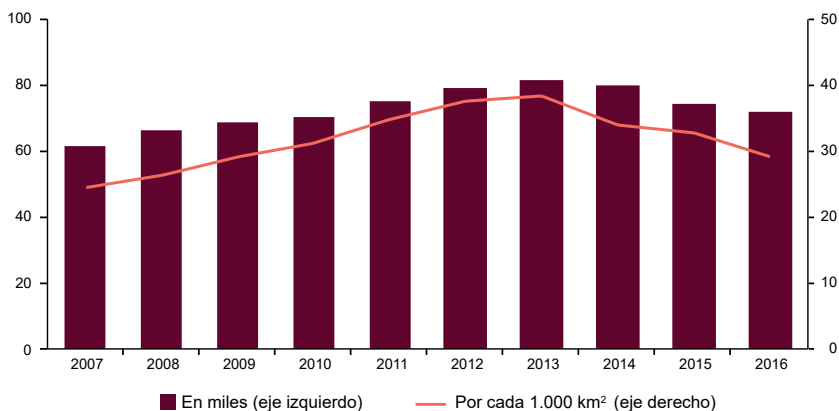
Una característica importante que se debe evaluar en cuanto a la inserción financiera es la estructura del sistema financiero nacional, pues la mayor difusión de los productos y servicios financieros entre el público general y las mipymes requiere una red de atención integral, para que los agentes no incurran en costos de transacción elevados. En este sentido, en el gráfico IV.2 se presenta la evolución de la cantidad de puntos de atención en términos agregados y en relación con el área del territorio nacional en el período 2007-2016. El número de puntos de atención aumentó en un primer momento de 62.000 en 2007 a 81.000 en 2013, pero se redujo a 72.000 en 2016 (eje izquierdo). La trayectoria del indicador que señala la relación con el área territorial fue similar: pasó de 24,5 a 29,3 puntos de atención por cada 1.000 kilómetros cuadrados entre 2007 y 2016 (eje derecho).

Uno de los principales indicadores para evaluar el acceso al sistema financiero nacional es la cantidad de puntos de atención (agencias, puestos de atención, puestos de atención electrónica y correspondientes). En 2014, solo un municipio de los 5.570 que había en el país no contaba con ningún punto de atención. Sin embargo, ese municipio se había creado hacía menos de un año. En lo que respecta a la capilaridad del sistema financiero nacional, predominaban los correspondientes, que en 2014 representaban el 70% de los puntos de atención (BCB, 2015).

En BCB (2015) se afirma que el aumento del número de puntos de atención fue acompañado por la mejora de la capilaridad o la distribución

geográfica en el ámbito municipal. En 2005, solo el 14,1% de los municipios contaban con más de 15 puntos de atención por cada 10.000 adultos. Esta proporción aumentó al 58,8% en 2010 y al 72,7% en 2014. Sin embargo, las regiones norte y nordeste siguieron presentando indicadores inferiores a la media nacional.

Gráfico IV.2
Brasil: número de puntos de atención del sistema financiero nacional, 2007-2016
(En miles y por cada 1.000 km²)



Fuente: Banco Central del Brasil (BCB).

En el período 2010-2014, el número de transacciones financieras aumentó un 59,5%, mientras que el PIB brasileño se expandió un 179%, lo que demuestra el elevado dinamismo del acceso al sistema financiero nacional. En especial, en ese período se verificó un incremento significativo del uso de teléfonos celulares y tabletas, además de otras alternativas en línea, para acceder al sistema. Además, no se constatan, al menos en la literatura investigada, registros sobre dificultades estructurales de acceso al sistema financiero nacional. En general, los datos disponibles sugieren que la infraestructura de dicho sistema no representa un obstáculo para la inclusión financiera de las mipymes.

2. La problemática de la inclusión financiera de las mipymes

Para examinar la inclusión financiera de las mipymes es necesario analizar inicialmente el corte analítico que determina lo que se entiende por tales compañías. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2014), al examinar la experiencia internacional, afirma que no hay consenso en cuanto a la clasificación de las mipymes. Sin embargo, el criterio más común se basa

en informaciones sobre el número de empleados. Ese es el criterio que adopta el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) en el Brasil. Además, el tamaño de la empresa también puede definirse a partir de los ingresos, como ocurre en los criterios usados por el BNDES y el Banco Central del Brasil (BCB), o incluso a partir de los activos.

Para guardar coherencia con el objetivo de evaluar el impacto de las iniciativas del BNDES con miras a la inclusión financiera de las mipymes, y dada la disponibilidad de datos, la clasificación que se empleará aquí será la misma que esta institución financiera utilizó hasta 2016. Se resalta que, en 2017, el BNDES modificó sus criterios a fin de aproximarlos a la Ley General de las Microempresas y Pequeñas Empresas. El principal cambio metodológico fue la exclusión de las llamadas “empresas medianas-grandes”. En el cuadro IV.1 se presenta la clasificación adoptada por el BNDES para definir el porte de las compañías antes de enero de 2017 y a partir de esa fecha.

Cuadro IV.1
Clasificación de las empresas brasileñas por facturación anual, según
el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)
(En millones de reales)

Categoría	Antes de enero de 2017	A partir de enero de 2017
Microempresa	<=2,4	<=0,36
Pequeña empresa	2,4-16	0,36-3,6
Mediana empresa	16-90	3,6-300
Empresa mediana-grande	90-300	
Gran empresa	>300	>300

Fuente: Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

Definida la clasificación que se ha de utilizar en este estudio, cabe destacar la importancia económica que las empresas de menor porte tienen en el país. En 2011, que es el dato disponible más reciente, las micro y pequeñas empresas fueron responsables del 27% del PIB brasileño (SEBRAE, 2017a). De acuerdo con la información que brinda la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2017) a partir de los datos de la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS), en 2015 las microempresas correspondían al 58% de las empresas del país y generaban el 9% de los empleos formales. Los valores correspondientes a las pequeñas empresas eran del 28% y del 31%, y los de las medianas empresas, del 3% y del 18%, respectivamente (véase el cuadro IV.2). En consecuencia, las mipymes representaban el 89% del número total de las compañías y generaban el 58% de los empleos formales ese año.

Cuadro IV.2
Brasil: empresas y empleos formales, por tamaño, 2015-2016
(En número y en porcentajes)

Tamaño de la empresa	Número de empleados	Número de empresas	Porcentaje del total	Promedio anual del número de empleados	Porcentaje del total
Microempresas	(0-4)	9 194 224	58	4 276 595	9
Pequeñas empresas	(5-9)	4 526 387	28	4 216 846	9
	(10-49)			10 465 586	22
Medianas empresas	(50-250)	424 349	3	8 815 048	18
Micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes)	(0-250)	14 144 960	89	27 774 075	58
Grandes empresas	(250+)	1 744 064	11	20 286 732	42
Total		15 889 024	100	48 060 807	100

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2017: An OECD Scoreboard*, París, 2017; sobre la base de Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS).

A pesar de la gran relevancia que las micro y pequeñas empresas tienen para la economía nacional, tales compañías presentan una elevada tasa de mortalidad, ya que una de cada cuatro empresas no sobrepasa los dos años de actividad. La supervivencia (o la mortalidad) del negocio resulta de la combinación de un conjunto de aspectos: los llamados “factores contribuyentes”. Estos pueden agruparse en cuatro grandes conjuntos: i) la situación del empresario antes de la apertura (tipo de ocupación, experiencia y motivación); ii) la calidad de la planificación del negocio (incluido el acceso al crédito); iii) la calidad de la gestión del negocio, y iv) los esfuerzos de capacitación del empresario. Es verdad que la alta tasa de mortalidad de las micro y pequeñas empresas no es una peculiaridad brasileña. Por otra parte, la tasa de supervivencia de las compañías con hasta dos años de antigüedad, creadas en 2012, fue similar en el Brasil y los Estados Unidos (SEBRAE, 2016).

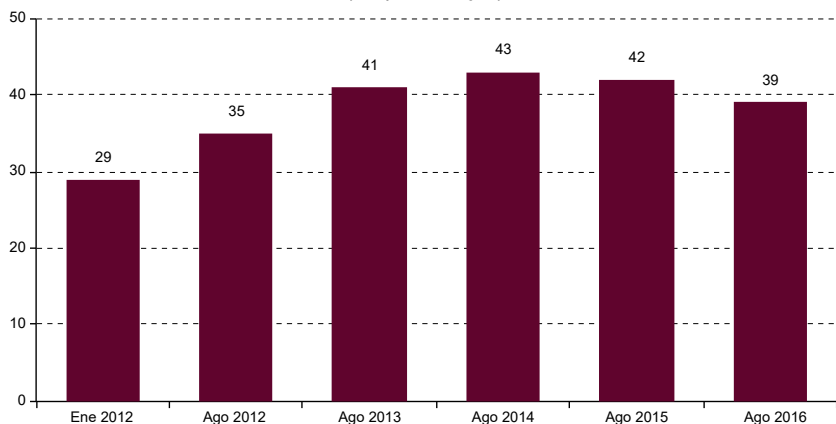
Aoki y Badalotti (2014) apuntan que las exigencias que se les imponen a los pequeños negocios para concederles crédito son factores que convierten en inviable la operación, lo que a menudo hace indeseable la búsqueda de estos servicios. Cavalcanti y Vaz (2017) argumentan que las medidas públicas de reducción de las restricciones crediticias a largo plazo son positivas para la toma de decisiones de inversión en las pequeñas y medianas empresas (pymes), pero que tienen efectos limitados si las medidas de estímulo presentan limitaciones temporales. Por otro lado, cuando las condiciones de acceso al crédito cambian permanentemente, la inversión y la productividad de las pymes sufren incrementos significativos, del orden del 10% al 13%.

Bedé (2004) apunta que la dificultad que tienen las micro y pequeñas empresas para acceder a la financiación bancaria está vinculada a la

burocracia que se debe atravesar para acceder a tales servicios. El autor resalta el poco interés de las instituciones bancarias en ofertar productos destinados a ese público, ya que el monto involucrado por tomador es pequeño y las tasas de interés que se cobran a las personas físicas son casi el doble en la mayoría de los casos.

En el gráfico IV.3 se muestra la proporción de micro y pequeñas empresas que tienen operaciones activas de crédito en el país, lo que puede entenderse como el principal indicador de inclusión financiera de dichas compañías. Se constata que ese valor aumentó del 29% en enero de 2012 al 43% en agosto de 2014, y retrocedió parcialmente al 39% en agosto de 2016. Obviamente ese desempeño no puede disociarse de la severa crisis económica brasileña. Más importante, al compararla con la evolución del índice de profundidad financiera en el país (véase el gráfico IV.1), en el período 2012-2016 la trayectoria de las micro y pequeñas empresas exhibió una caída menor.

Gráfico IV.3
Brasil: proporción de micro y pequeñas empresas
con operaciones activas de crédito, 2012-2016
(En porcentajes)



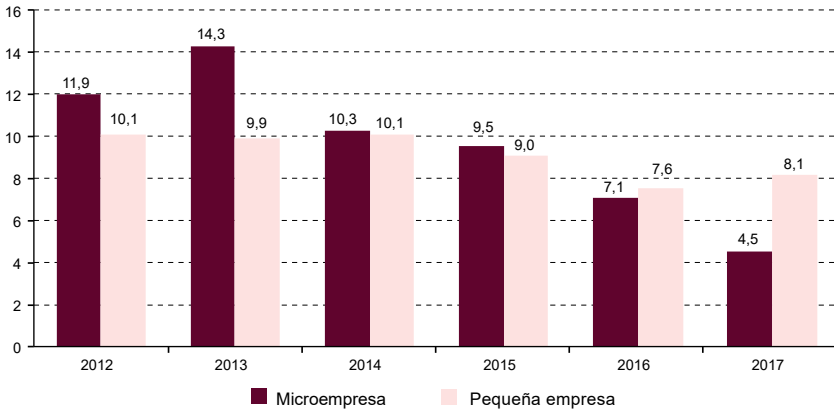
Fuente: Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas/Banco Central del Brasil (SEBRAE/BCB), *Indicadores de Crédito das Micro e Pequenas Empresas no Brasil*, Brasília, 2016.

En SEBRAE/BCB (2016) se examina la composición del valor total de las operaciones de crédito de las micro y pequeñas empresas, según el tipo de empresa titular del crédito. Las microempresas ganaron relevancia: pasaron del 52% en enero de 2012 al 63% en agosto de 2015, y retrocedieron parcialmente al 60% en agosto de 2016. No es trivial el hecho de que las microempresas no solo sean más relevantes en el volumen de crédito, sino que también aumente su participación en el período examinado. Al mismo tiempo, la importancia relativa de las pequeñas empresas se

redujo del 47% al 38%. Los microemprendedores individuales tenían una participación marginal que alcanzó un máximo del 2% en 2016. A modo de comparación, de acuerdo con el SEBRAE, en 2014 existían 8,47 millones de pequeños negocios en el país, distribuidos entre microemprendedores individuales (55,2%), microempresas (34,6%) y pequeñas empresas (10,2%).

En el gráfico IV.4 se muestra la evolución del valor promedio de las operaciones de crédito contratadas por microempresas y pequeñas empresas, a precios constantes de diciembre de 2017. En el caso de las primeras, este valor aumentó de 11,9 miles de reales en el cuarto trimestre de 2012 a 14,3 miles de reales en 2013, para luego retroceder a 4,5 miles en 2017. En el caso de las pequeñas empresas, el valor era de 10,1 miles de reales en el cuarto trimestre de 2012, y disminuyó a 8,1 miles de reales en 2017.

Gráfico IV.4
Brasil: valor promedio de las operaciones activas de crédito de las micro y pequeñas empresas, cuarto trimestre de cada año, 2012-2017
(En miles de reales)



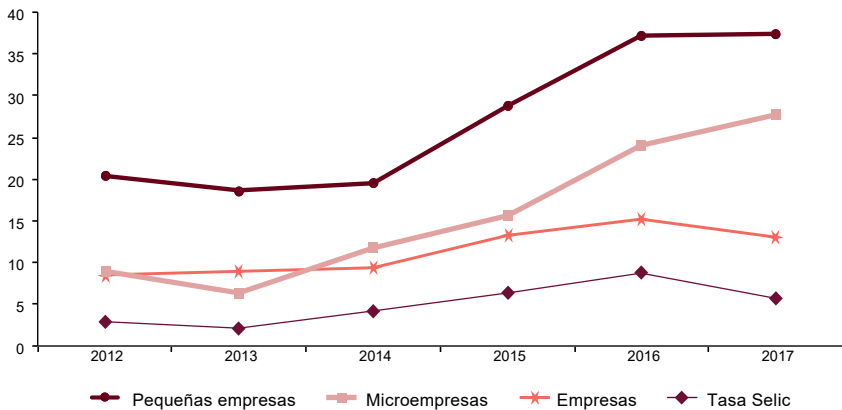
Fuente: Banco Central del Brasil (BCB).

El plazo promedio de las operaciones de crédito realizadas por las micro y pequeñas empresas disminuyó marginalmente de 27 meses en enero de 2012 a 25 meses en agosto del mismo año, pero volvió a aumentar de forma consecutiva hasta agosto de 2016, fecha en que alcanzó los 34 meses. Esta ampliación podría interpretarse tanto del lado positivo (el estiramiento del plazo de pago reduce la presión en la caja de las empresas) como del negativo (el estiramiento termina siendo una concesión negociadora de los bancos para evitar que el incumplimiento crezca aún más). Los datos disponibles no permiten llegar a una conclusión, pero la gravedad de la recesión económica sugiere que la segunda hipótesis es la preponderante.

En OCDE (2018) se muestra que la participación de los préstamos a corto plazo en los préstamos totales de las pymes en el Brasil disminuyó del 39,8% en 2007 al 22,2% en 2016. Se ratifica un mayor estiramiento de las deudas, tal como se apuntó en la investigación del SEBRAE. En una muestra de 26 países, la mediana pasó del 34,7% al 25,7%, respectivamente. Por lo tanto, la experiencia brasileña acompañó la tendencia global e incluso mejoró en comparación con la mediana mundial.

Es importante también investigar las condiciones de las operaciones de crédito realizadas por las micro y pequeñas empresas en comparación con el resto de la economía. En el gráfico IV.5 se muestra la evolución de las tasas de interés reales *ex ante* correspondientes a la tasa básica referencial de la economía (tasa Selic), a la que se aplica a las empresas en general (usualmente llamadas personas jurídicas) y a la que se aplica a las micro y pequeñas empresas. Las tasas nominales de interés se deflactaron según la expectativa del Índice Nacional de Precios al Consumidor Amplio (IPCA) para los próximos doce meses, a partir de las previsiones registradas en el Boletín Focus del BCB. Las tasas de interés de las microempresas y las pequeñas empresas aumentaron del 11,8% al 27,6% y del 19,6% al 37,5%, entre 2014 y 2017, respectivamente. Además, los intereses que se aplicaron a las micro y pequeñas empresas fueron siempre bastante superiores al nivel promedio de las tasas vigentes correspondientes a las personas jurídicas en su totalidad (excepto en el cuarto trimestre de 2013 en el caso de las microempresas). Este es el mayor obstáculo para la inclusión financiera de las pymes en el país.

Gráfico IV.5
Brasil: tasas de interés reales correspondientes a la tasa Selic y a las tasas que se aplican al segmento empresarial, a las microempresas y a las pequeñas empresas, cuarto trimestre de cada año, 2012-2017
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central del Brasil (BCB).

De acuerdo con OCDE (2018), la tasa de interés real pagada por las pymes en el Brasil subió del 20,5% en 2012 al 33,5% en 2016. Son valores altos, pues la mediana de una muestra de 39 países era del 5,3% en 2012 y descendió al 3,6% en 2016. Por lo tanto, en 2016, las compañías brasileñas tenían un costo financiero ocho veces mayor que el observado en otros mercados. Esta desproporción también se repite cuando se examina la diferencia entre las tasas de interés de las pymes y las de las grandes empresas. En el Brasil, dicha diferencia creció del 8,2% en 2012 al 12,7% en 2016, mientras que la mediana de la muestra mundial se mantuvo relativamente constante en alrededor del 1,2%. No cabe duda de que las tasas de interés que las pymes pagan en el Brasil son desproporcionadamente elevadas.

En general, se puede concluir que, en el período 2015-2017, la crisis económica brasileña revirtió la trayectoria creciente de la inclusión financiera de las pymes que venía verificándose desde 2012. Sin embargo, en comparación con el resto de la economía, esta retracción tuvo un mayor impacto en los costos financieros de las operaciones (los intereses) que en el volumen de crédito disponible.

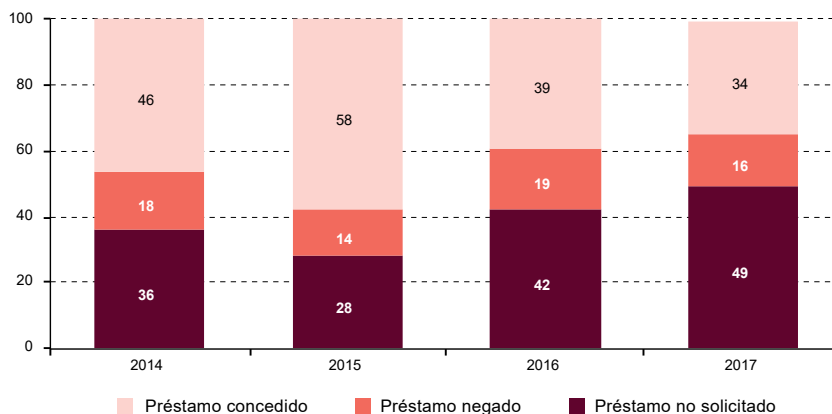
3. Exclusión financiera de las mipymes en el Brasil

Una cuestión relevante acerca de la relación entre las micro y pequeñas empresas y el sistema financiero nacional se refiere a la exclusión financiera (voluntaria o involuntaria). En SEBRAE (2017b) se presentan datos sobre la concesión de préstamos a las micro y pequeñas empresas en el Brasil. En el gráfico IV.6 se puede observar que la exclusión voluntaria es mayor que la involuntaria en todos los años, aunque en proporciones diferentes. En 2017, por ejemplo, el 34% de las empresas indicaron que se les habían concedido los préstamos que habían solicitado, el 49% que no habían solicitado préstamos en nombre de la empresa (personas jurídicas) y el 16% que las solicitudes se les habían negado. El hecho de que la exclusión voluntaria sea mayor puede estar relacionado con los costos percibidos (como las altas tasas de interés y tarifas bancarias), los aspectos contractuales (burocracia elevada y demasiada exigencia de garantías), la educación financiera (desconocimiento de lo que el sistema financiero nacional puede ofrecer), o incluso con la intención de evitar el crecimiento, condición que posiblemente le cabe a muchas empresas de comercio y servicios. Estos y otros elementos desmotivarían el acceso de las micro y pequeñas empresas al sistema financiero nacional.

Según el gráfico IV.6, la tasa de rechazo de los préstamos solicitados por las micro y pequeñas empresas brasileñas fue del 18% en 2014 y del 14% en 2015. En el escenario internacional, en una muestra de 24 países, la mediana de la tasa de rechazo de las pymes fue equivalente al 10,9% en 2014 y al 11,7% en 2015 (OCDE, 2018). Aunque por razones metodológicas

no son índices estrictamente comparables, estos valores sugieren que el patrón de rechazo de los préstamos solicitados por las mipymes en el Brasil es superior al estándar mundial.

Gráfico IV.6
Brasil: concesión de préstamos y financiamiento a las micro y pequeñas empresas por parte de los bancos, 2014-2017
(En porcentajes)

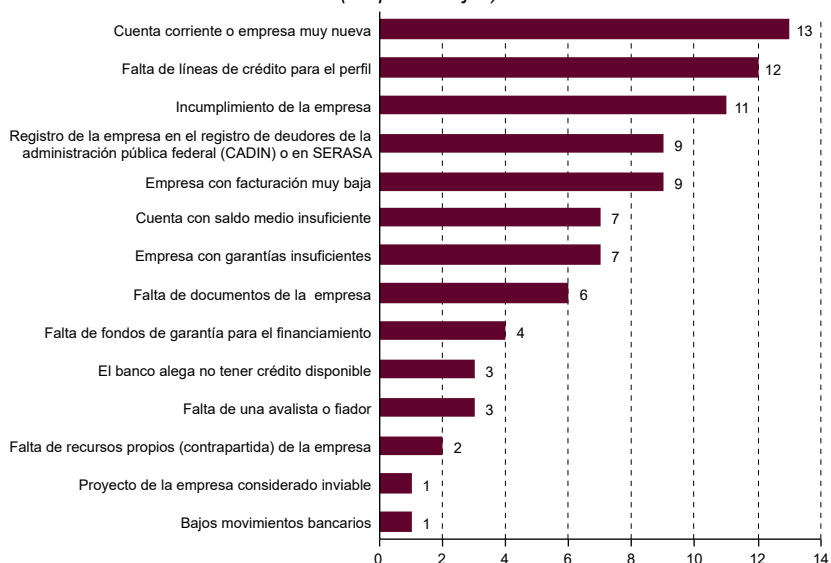


Fuente: Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), "O Financiamento das MPE no Brasil", Brasília, 2017 [en línea] http://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2017/09/Relat%C3%B3rio-Especial-O-Financiamento-das-MPE-no-Brasil-2017_FINAL.pdf.

De acuerdo con el gráfico IV.7, en lo que se refiere a la exclusión financiera involuntaria de las micro y pequeñas empresas, las principales justificaciones utilizadas por los bancos para negar la concesión de crédito en 2017 fueron estas tres: i) cuenta corriente muy nueva (13%); ii) falta de líneas de crédito para el perfil (12%), y iii) incumplimiento de la empresa (11%). Además, los motivos relacionados con la falta de garantías (incluso de avalistas y fiadores) llegan a totalizar el 16%. Este es uno de los obstáculos más graves para la inclusión financiera de las micro y pequeñas empresas en el mundo, y el caso del Brasil no es diferente. Por otra parte, los aspectos documentales corresponden al 6% de las justificaciones.

Como ya se mencionó, los intereses elevados y el alto grado de burocracia son grandes obstáculos para la contratación de préstamos y financiamiento bancarios por parte de las micro y pequeñas empresas en el Brasil. Esto estimula la búsqueda de fuentes alternativas al crédito bancario. Como se observa en el cuadro IV.3, la forma de financiación más utilizada es la que conceden los proveedores (el 53% de los encuestados dijo haberla usado en 2017), seguida por el cheque predatado (28%), que es una operación de crédito no regulada por la ley.

Gráfico IV.7
Brasil: motivos de la exclusión financiera involuntaria, 2017
(En porcentajes)



Fuente: Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), "O Financiamento das MPE no Brasil", Brasília, 2017 [en línea] http://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2017/09/Relat%C3%B3rio-Especial-O-Financiamento-das-MPE-no-Brasil-2017_FINAL.pdf.

Cuadro IV.3
Brasil: formas de financiamiento de las micro y pequeñas empresas, 2014-2017
(En porcentajes)

Modalidad	Tipos de financiamiento	2014	2015	2016	2017
Comercial	Proveedores	61	67	52	53
	Cheque predatado	35	46	27	28
	Cheque especial	24	29	20	19
	Tarjeta de crédito empresarial	25	28	21	18
	Préstamos en bancos públicos	23	28	15	11
Bancaria	Préstamos en bancos privados	19	15	13	11
	Descuento de duplicados y otros títulos	11	17	11	11
	Préstamos en entidades de microcrédito	6	8	6	3
	Préstamos en cooperativas de crédito	4	9	5	5
	Recursos de factoraje	6	11	5	6
	Contratos de arrendamiento financiero o financieras	8	6	5	4
	Otro tipo de recurso financiero	8	5	9	10
Informal	Dinero de amigos o parientes	13	13	14	17
	Préstamos de usureros	3	4	3	4
Otros	No está utilizando ninguno de los elementos citados	16	12	22	23

Fuente: Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), "O Financiamento das MPE no Brasil", Brasília, 2017 [en línea] http://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2017/09/Relat%C3%B3rio-Especial-O-Financiamento-das-MPE-no-Brasil-2017_FINAL.pdf.

Según el cuadro IV.3, las principales formas de financiamiento bancario a las que accedieron las micro y pequeñas empresas son el cheque especial y la tarjeta de crédito empresarial, cuya principal ventaja es la facilidad de uso, que los hace más adecuados para la financiación del giro a corto plazo. Sin embargo, las tasas de interés que se aplican por el cheque especial y el crédito rotatorio de la tarjeta de crédito se encuentran entre las más altas del mercado. Se constata que, en general, el uso de las formas de financiamiento disminuyó en función de la crisis macroeconómica, tanto que la alternativa “no está utilizando ninguno de los elementos citados” aumentó del 12% en 2015 al 23% en 2017. En el mismo período, los préstamos de los bancos públicos se redujeron mucho y pasaron del 28% al 11%, mientras que los números correspondientes a los préstamos de los bancos privados fueron del 15% y el 11%, respectivamente. Otro indicador de la exclusión financiera de las micro y pequeñas empresas es que ellas acaban recurriendo al financiamiento informal, sea de amigos o parientes (17% en 2017), o de usureros (4%).

4. Bancarización de las mipymes en el Brasil

La bancarización puede definirse como el acceso a los servicios y productos bancarios. Ella tiende a contribuir a la inclusión financiera de las mipymes, pero no asegura por sí misma dicha inclusión, que depende de la disponibilidad y los costos del crédito que se otorga a los emprendimientos. Como ya se explicó, los intereses que las mipymes pagan en el Brasil constituyen fuertes obstáculos para la inclusión financiera. Por lo tanto, tener una cuenta bancaria puede ayudar, pero no soluciona los problemas relacionados con dicha inclusión.

En SEBRAE (2015) se muestra que la bancarización de las micro y pequeñas empresas (por cuenta corriente, aplicaciones financieras, descuento de duplicados o cualquier otro servicio bancario) llegaba al 70% en el país. En cuanto al tamaño de las empresas, ese índice era del 45% en el caso de los microemprendedores individuales, del 84% en el de las microempresas y del 93% en el de las pequeñas empresas. Es razonable suponer que la totalidad (o casi totalidad) de las medianas empresas hace uso de los servicios bancarios. Se debe resaltar que mediante este indicador se capta la relación que la empresa, en forma de persona jurídica, tiene con el banco. Sin embargo, como lo subrayara Nogueira (2016b), en este segmento se da el fenómeno de la “semiformalidad”, situación en que conviven operaciones formales e informales en una misma empresa, además de que con frecuencia se usan cuentas personales (personas físicas), en lugar de cuentas empresariales (personas jurídicas), en la relación con los bancos.

En general, las micro y pequeñas empresas tienen cuentas corrientes como personas físicas. Por lo tanto, la bancarización efectiva, considerando la semiformalidad, sería mayor que la medida en la investigación. Cabe mencionar que hay diferencias relevantes, tanto en términos sectoriales como regionales, en el acceso a los servicios bancarios. Este es más frecuente en el comercio (76%), la industria (65%) y la construcción (50%). El grado de formalización de las actividades de este último sector es menor. En cuanto a la difusión regional, se resalta que, en las regiones sur y sudeste (las más ricas del país), cerca del 75% de las micro y pequeñas empresas poseían algún tipo de relación bancaria. Este valor era significativamente inferior en el centro-oeste (65%), el norte (61%) y el nordeste (60%).

El mayor acceso de los sectores del comercio y los servicios a los bancos puede ser el resultado de la mayor necesidad de aceptar el pago con tarjeta (de crédito y débito), en comparación con los demás sectores. El uso de la máquina de la tarjeta puede ser la puerta de entrada al sistema financiero para las micro y pequeñas empresas, dado que el uso de tarjetas de débito y crédito viene creciendo rápidamente en los últimos años. De hecho, la cantidad de transacciones con tarjeta de crédito aumentó de 3.300 millones a 5.600 millones en el período 2010-2015, lo que representa un incremento del 68%. En el caso de las tarjetas de débito, el número pasó de 3.000 a 6.200 millones de transacciones, un aumento del 111%. El crecimiento real (deflactado por el IPCA) del monto de las transacciones con tarjeta de crédito y débito fue del 40% y el 74%, respectivamente, en dicho período.

Es posible concluir que la bancarización es elevada en el segmento de las micro y pequeñas empresas, y que probablemente alcanza la totalidad de las pequeñas y medianas empresas cuando se considera la semiformalidad. Sin embargo, el acceso al banco no acarrea necesariamente la obtención de financiamiento, que podría estimular el dinamismo de los emprendimientos y mejorar la inserción financiera de las pymes en el Brasil. En la siguiente sección se aborda la actuación del BNDES destinada a promover la inclusión financiera de las mipymes en el Brasil.

B. La inclusión financiera y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)

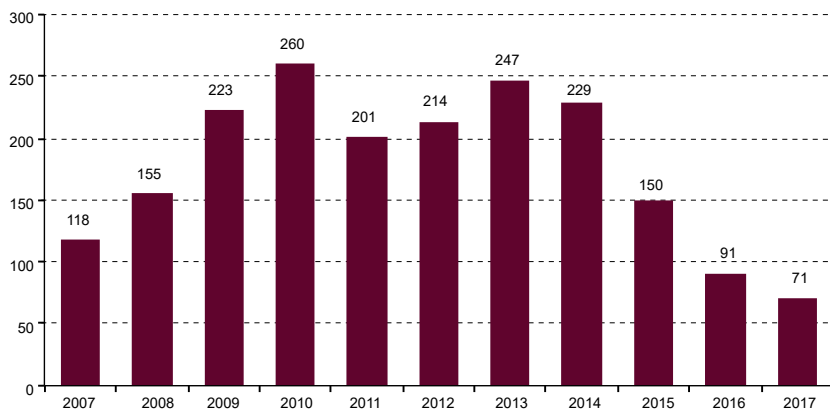
1. Desembolso del BNDES

El BNDES es la principal institución financiera en cuanto al otorgamiento de crédito a largo plazo en el país. Creado inicialmente con el objeto de suministrar fondos para grandes proyectos de infraestructura, su papel en la economía brasileña se modificó a lo largo del tiempo. Sin embargo, su peso sobre la inversión agregada del país se mantuvo en niveles significativos

durante toda su historia. En 2016, las concesiones del banco equivalían a aproximadamente el 9% de toda la formación bruta de capital fijo del país.

Como se observa en el gráfico IV.8, los desembolsos del BNDES (a precios constantes de diciembre de 2017) aumentaron de 118.000 millones de reales en 2007 a 260.000 millones de reales en 2010. Los valores significativos del bienio 2009-2010 se alcanzaron con una fuerte política anticíclica. Después de oscilar en niveles de alrededor de 220.000 millones de reales en el cuatrienio 2011-2014, esos desembolsos retrocedieron de forma sustancial a 71.000 millones de reales en 2017. Evidentemente, esto tuvo un fuerte impacto en las líneas de crédito dirigidas a las mipymes.

Gráfico IV.8
Brasil: desembolsos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), 2007-2017
(En miles de millones de reales, precios constantes de 2017)

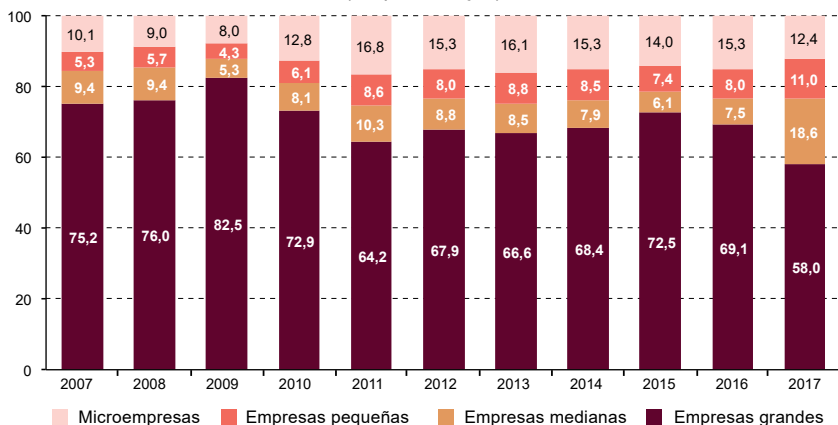


Fuente: Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

Una de las críticas más recurrentes que se le hacen al BNDES es que sería una institución orientada a las grandes empresas. Por un lado, es verdad que el banco nació con la vocación de financiar grandes proyectos, que no tenían fuentes de financiamiento adecuadas en el país. Por otro lado, como se observa en el gráfico IV.9, la participación de las grandes empresas en los desembolsos del BNDES disminuyó gradualmente del 75,2% en 2007 al 69,1% en 2016. Esta trayectoria es aún más importante cuando se recuerda que la participación de las grandes empresas en el total de los préstamos empresariales del Brasil aumentó del 44,5% en diciembre de 2007 al 63,1% en junio de 2016 (OCDE, 2018). La parte que el BNDES desembolsa para las microempresas se expandió del 10,1% en 2007 al 15,3% en 2016. En el caso de las pequeñas empresas, los valores respectivos fueron del 5,3% al 8,0%. La importancia relativa de las medianas empresas

retrocedió del 9,4% al 7,5% en los mismos años. Los datos de 2017 no son estrictamente comparables con los precedentes, porque hubo un cambio en el criterio utilizado por el BNDES para determinar el tamaño de las compañías (véase el cuadro IV.1).

Gráfico IV.9
Brasil: desembolsos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES),
por tamaño de empresa, 2007-2017
(En porcentajes)



Fuente: Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

Nota: En los datos de 2017 se considera la nueva clasificación de tamaño adoptada por el BNDES.

En realidad, en los datos del gráfico IV.9 se tiende a subestimar la representatividad de la mipymes en los desembolsos del BNDES, porque esas compañías no actúan en determinados segmentos (por ejemplo, en infraestructura). Por su parte, el BNDES (2016) muestra que la participación de las mipymes en los desembolsos volcados a los sectores de la industria, el agro, el comercio y los servicios, que son actividades en que la presencia de empresas de menor tamaño no es despreciable, osciló entre el 28% y el 38% en el período 2007-2010 y se elevó al 50% en el período 2011-2014.

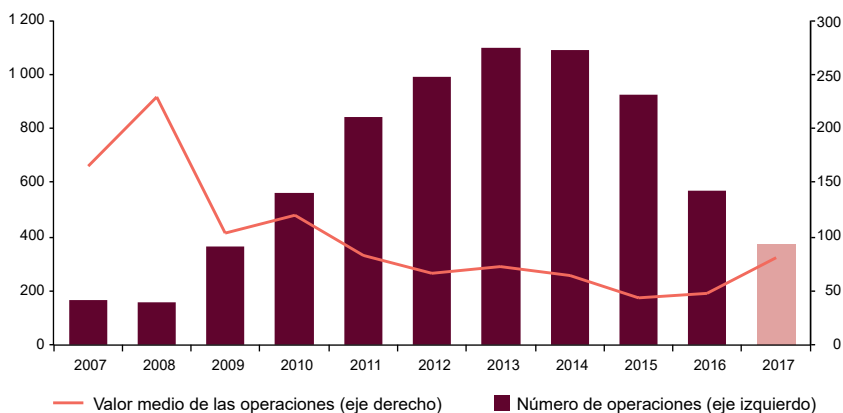
En el mercado de crédito de pequeña escala, el BNDES actúa principalmente por medio de su red bancaria acreditada, mediante líneas destinadas a la compra de maquinaria y equipo industrial y agrícola, y a proyectos de inversión y apoyo a la exportación, y ofrece financiamiento tanto para la comercialización como para la producción de bienes y servicios en el exterior (Coutinho y otros, 2009). En el período 2007-2016, del 97% al 98% de lo que el BNDES desembolsó para las mipymes fue por operaciones indirectas (contratadas por medio de intermediarios, incluidos los bancos, las agencias de fomento y las

cooperativas de crédito, entre otros). Se debe mencionar que, en las operaciones indirectas, es el agente financiero acreditado quien asume el riesgo de la operación.

El número de operaciones del BNDES dirigidas a compañías de menor tamaño aumentó de 170.000 en 2007 a 1,1 millones en el bienio 2013-2014, y luego cayó a 571.000 en 2016 (véase el gráfico IV.10). El año siguiente, incluso con la nueva clasificación relacionada con al tamaño empresarial, este valor retrocedió a 367.000. Por su parte, el valor promedio de las operaciones (en precios constantes de 2017) aumentó de 171.000 reales en 2007 a 207.000 reales en 2008, pero, desde entonces, la trayectoria fue predominantemente decreciente hasta situarse en 49.000 reales en 2016. Esta tendencia puede considerarse positiva en términos de inclusión financiera de las mipymes.

Gráfico IV.10

Brasil: número y valor medio de las operaciones del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) dirigidas a las mipymes, 2007-2017
(En miles de operaciones y de reales, en precios constantes de 2017)

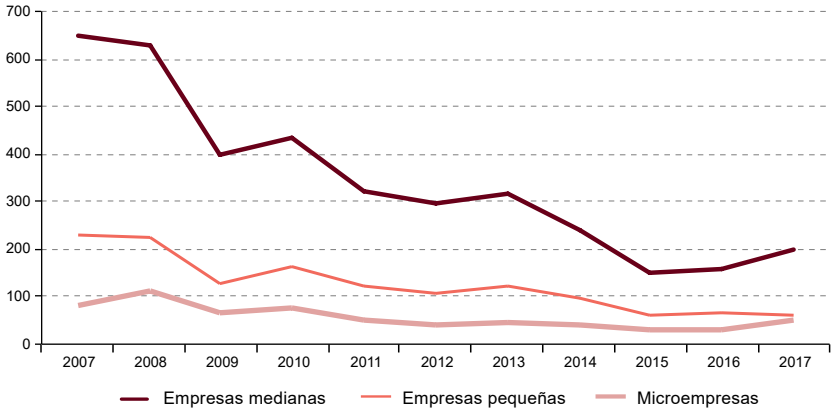


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).
Nota: En los datos de 2017 se considera la nueva clasificación del tamaño adoptada por el BNDES.

Es evidente que la disminución del valor medio de las operaciones fue influenciada por la creciente importancia de las microempresas en el ámbito de los desembolsos destinados a las mipymes. Sin embargo, teniendo en cuenta solamente las microempresas, el valor promedio de las operaciones en precios constantes de 2017 también se redujo de 83.000 reales en 2007 a 33.000 reales en 2016 (véase el gráfico IV.11). En cuanto a las pequeñas empresas, los valores respectivos fueron de 236.000 reales y 68.000 reales, y, en el caso de las medianas empresas, de 671.000 reales y 161.000 reales, respectivamente. En los tres casos, la caída del valor promedio de las operaciones ratifica el carácter más inclusivo de estas.

Gráfico IV.11

Brasil: valor medio de las operaciones del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) dirigidas a las mipymes, 2007-2017
 (En miles de reales, en precios constantes de 2017)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).
Nota: En los datos de 2017 se considera la nueva clasificación del tamaño adoptada por el BNDES.

2. Líneas de crédito del BNDES

El BNDES ofrece una amplia gama de opciones de crédito para las mipymes. En el cuadro IV.4 se muestran las principales líneas disponibles en la política operativa del banco que se aplicó hasta diciembre de 2016, que son compatibles con la mayoría de los datos analizados en este capítulo.

En relación con la antigua política operacional, la actuación del BNDES respecto al incentivo a las mipymes se puede enmarcar en torno a dos frentes de acción y cuatro programas específicos. El primer frente consistía en ofrecer el crédito necesario a los proyectos de inversión. Con ese fin, la institución disponía de las líneas de crédito BNDES Finem y BNDES Automático. El segundo frente estaba constituido por la oferta de recursos para adquirir máquinas y equipamientos, por intermedio del BNDES Finame y la Tarjeta BNDES. Así, según ABDI (2013), estos cuatro productos componían el paquete central de apoyo a las actividades de las mipymes.

El BNDES Finem, la principal línea de crédito no solo para las mipymes sino también para las empresas de todos los tamaños, se destinaba al financiamiento de proyectos de implantación, expansión y modernización de compañías. Se financiaba, por ejemplo, la adquisición de máquinas y equipos nacionales o importados sin similar nacional, así como capital de giro asociado a los proyectos (Alves, 2010). En la antigua política operativa, para algunas actividades específicas, como la publicación de libros, la innovación, el *software* y la industria farmacéutica (innovación), el valor

mínimo financiable era de 1 millón de reales, mientras que, para el turismo, era de 3 millones de reales. En Menegário (2012) se destaca que el BNDES Finem era una de las pocas líneas de crédito disponibles en el Brasil que ofrecían recursos para inversiones de media y gran escala, a largo plazo.

Cuadro IV.4

Brasil: principales líneas de apoyo del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) a las mipymes en la antigua política operacional, vigente hasta diciembre de 2016

Tarjeta BNDES	Adquisición de máquinas, equipos y otros bienes de producción, y de bienes como insumos y servicios de crédito rotativo. El producto es operado exclusivamente por Internet, por medio del portal de operaciones del BNDES. El límite de crédito se amplió recientemente de 1 a 2 millones de reales. La emisión de la tarjeta está a cargo de la red de bancos en convenio con el programa.
Fondo de Garantía para Inversiones	Fondo que ofrece garantía complementaria de los agentes financieros para la contratación de crédito de giro, inversión e innovación.
BNDES Automático	Proyectos de construcción, ampliación, remodelación de tiendas, galpones, almacenes, fábricas, depósitos, oficinas y otros, incluida la adquisición de máquinas y equipos nuevos, y capital de giro asociado al proyecto.
BNDES Finame	Adquisición y comercialización de máquinas, equipos y bienes de informática y automatización, incluidos autobuses y camiones nuevos, de fabricación nacional y acreditados por el BNDES.
BNDES Finame Agrícola	Financiamiento para la producción y adquisición de máquinas y equipos nuevos, destinados al sector agropecuario.
BNDES Procamionero	Adquisición de camiones y afines, nuevos o usados, de fabricación nacional.
BNDES Progeren	Capital de giro aislado.
BNDES Microcrédito	Inversiones o capital de giro para microemprendimientos, formales e informales.
BNDES Prosoft	Adquisición, en el mercado interno, de <i>software</i> y servicios que se desarrollen en el Brasil y que estén acreditados por el BNDES.
BNDES Mipyme Innovadora	Inversión para introducir innovaciones en el mercado. Mejoras incrementales en productos o procesos, además de modernización de competencias.
<i>BNDES Exim Pré-Embarque</i>	Producción de bienes que se han de exportar.
BNDES Finem	Proyectos de implantación, expansión y modernización.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), *Apoio às micro, pequenas e médias empresas*, Brasília, 2016.

El BNDES Automático financiaba proyectos de inversión de las mipymes. En la antigua política operacional, el valor máximo de la financiación era de 20 millones de reales. Como parte del proyecto se podían financiar, entre otros: obras civiles, montaje e instalaciones; máquinas y equipos; gastos preoperativos; gastos de comercialización de nuevos productos y servicios; gastos de formación de personal; capital de giro asociado a la inversión fija financiada, y adquisición de *software* y prestación de servicios relacionados. De esta forma, se podían elegir varios elementos para financiarlos.

El BNDES Finame estaba dirigido al financiamiento de máquinas, equipos y bienes de informática. Los bienes debían ser nacionales y nuevos,

además de estar previamente acreditados en el BNDES. También podía financiarse el capital de trabajo asociado a la adquisición de máquinas y equipos. Además, existían líneas específicas para el financiamiento de autobuses, camiones, aeronaves ejecutivas y máquinas, implementos agrícolas y bienes de informática y automatización destinados a la producción agropecuaria. La experiencia de la Tarjeta BNDES se abordará en la siguiente sección.

Después de esta breve presentación de algunas líneas mediante las cuales el BNDES atendía a las mipymes, se hace necesario abordar la importancia relativa de dichas líneas. Como se observa en el cuadro IV.5, la participación del BNDES Finame y de sus submodalidades en el período 2007-2013 osciló en torno al 70%. Sin embargo, su participación se redujo considerablemente, al 42,6%, en 2016. Por otra parte, la representatividad del BNDES Automático se mantuvo en el nivel del 15% entre 2007 y 2015, para luego aumentar al 32,6% en 2016, posiblemente como resultado de la expansión de los programas agropecuarios. Es esencial subrayar que la participación de la Tarjeta BNDES se incrementó de forma muy significativa, ya que pasó del 3,2% en 2007 al 19% en 2012 y al 30,1% en 2015, para luego retroceder parcialmente al 20,7% en 2016. En los datos de 2017 ya se considera el tamaño empresarial definido en la nueva política operacional.

Cuadro IV.5

Brasil: distribución de los desembolsos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) volcados a las mipymes, por líneas de crédito, 2007-2017
(En porcentajes)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BNDES Automático	19,6	15,4	16,7	10,2	12,6	18,7	13,0	11,0	18,8	32,6	41,1
BNDES Finame	55,3	57,7	56,2	65,7	58,8	46,8	51,3	50,1	28,5	19,2	30,9
BNDES Finame Agrícola	12,0	11,6	11,1	11,3	10,5	13,0	18,2	17,2	19,3	23,4	14,7
BNDES Finame Leasing	5,2	4,2	1,6	0,9	0,5	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
BNDES Finem	3,5	6,0	2,8	0,5	1,2	1,2	0,7	1,2	1,9	1,9	1,8
Mercado de capitales del BNDES	0,7	0,5	0,6	0,7	0,3	0,4	0,3	0,3	0,6	0,9	0,9
BNDES Microcrédito	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
BNDES sin reembolso	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3	0,5	0,8	1,1	1,1
BNDES Exim Pré-Embarque	0,3	0,2	0,3	1,0	0,5	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,3
Tarjeta BNDES	3,2	3,9	10,4	9,5	15,3	19,0	15,8	19,4	30,1	20,7	9,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

Nota: En los datos de 2017 se considera la nueva clasificación del tamaño adoptada por el BNDES.

3. Tarjeta BNDES

Se debe dar un énfasis especial a la Tarjeta BNDES. Instituida en 2003, es actualmente una de las principales iniciativas del banco para acceder al mercado de las mipymes de forma simplificada. El producto consiste en una línea de crédito rotativo preaprobada, para adquirir productos acreditados por el banco, con tasas de interés reducidas y plazos de pago extendidos, sin cobro de anualidad. Ello posibilita reducir de forma sustancial la burocracia asociada con el acceso al crédito para inversión. Con el propósito de aumentar aún más su importancia, el banco amplió el límite máximo de crédito de la Tarjeta BNDES, que pasó de 50.000 reales, a 100.000 reales, 250.000 reales, 500.000 reales, 1 millón de reales y, desde diciembre de 2016, 2 millones de reales, en cada institución financiera acreditada. Además, se lanzó la Tarjeta BNDES Agro para los productores rurales, incluidas las personas físicas.

A lo largo de su desarrollo, fueron quedando en claro las potencialidades de la Tarjeta BNDES en lo que respecta a facilitar un gran número de transacciones, posibilitar la reducción de la tasa de interés para las mipymes y apropiarse de la mayor flexibilidad derivada del uso intensivo de Internet. Cabe destacar que uno de los principales factores que explican el crecimiento de los desembolsos de esta línea es la facilidad con la que se accede a ella, ya que supone menor burocracia y contrapartidas reducidas por parte del beneficiario. Se trata de una operación indirecta, en la que el banco emisor asume el riesgo del crédito.

Nogueira (2016b) argumenta que la Tarjeta BNDES puede considerarse el instrumento más provechoso e innovador de la institución. El instrumento está basado en el concepto de tarjeta de crédito y puede utilizarse exclusivamente para adquirir bienes, insumos y servicios que se publican en el portal de operaciones y que son ofrecidos por proveedores acreditados. Estos son los fabricantes o distribuidores de productos hechos en el Brasil, con un índice mínimo de nacionalización del 60%. A mediados de 2017, había 72.000 proveedores acreditados, lo que sugiere una gran cantidad de proveedores pequeños. La Tarjeta BNDES ofrece al empresario la posibilidad de obtener un préstamo, dentro de lo previsto inicialmente, con liberación inmediata para realizar compras. Dicho préstamo funciona como un crédito rotativo. Además, a partir de 2013, la tarjeta pasó a usarse también para pago de los servicios de propiedad intelectual. En líneas generales, se observa la preocupación del banco por expandir gradualmente las posibilidades de utilización de este instrumento.

Otra brecha importante que se propone solucionar con la Tarjeta BNDES es la necesidad de que la empresa solicitante ofrezca garantía de crédito, lo que a veces implica comprobar un tiempo mínimo de operación,

aspecto este que puede eximirse para esta modalidad de financiamiento. De hecho, como comenta Nogueira (2016a), el valor financiado depende mucho más de los antecedentes bancarios del demandante que de la oferta de garantías reales.

Actualmente son 11 los bancos emisores de la Tarjeta BNDES, incluidos los cinco mayores bancos comerciales del país, así como bancos y agencias de desarrollo, y bancos cooperativos. Es responsabilidad del banco emisor definir el límite, conceder el crédito y cobrarlo. Así, la autorización del crédito depende de las estrategias de los bancos, lo que es determinante en el volumen de desembolsos de la Tarjeta BNDES. Para reforzar el argumento, cabe mencionar que, si un determinado banco decide restringir la concesión de crédito a los usuarios de este instrumento, el BNDES no tiene, a corto plazo, cómo compensar el impacto. La actuación del BNDES tiene efectos a más largo plazo, que se logran incrementando el valor máximo que se puede prestar, acreditando más emisores y ampliando los elementos financiables.

El cliente puede obtener una Tarjeta BNDES en cuantos bancos emisores desee. En caso de que un banco emisor trabaje con más de una marca de tarjeta de crédito, el cliente podrá tener en ese banco una Tarjeta BNDES de cada marca, siempre que la suma de los límites no supere los 2 millones de reales. Se puede argumentar que este producto también estimula la bancarización y la financierización de las pequeñas empresas, que una vez favorecidas por los beneficios del financiamiento de la Tarjeta BNDES, se ven estimuladas a acceder al mercado bancario brasileño. Además, la tarjeta es uno de los principales medios de acceso para quienes ingresan por primera vez a los recursos del sistema del BNDES.

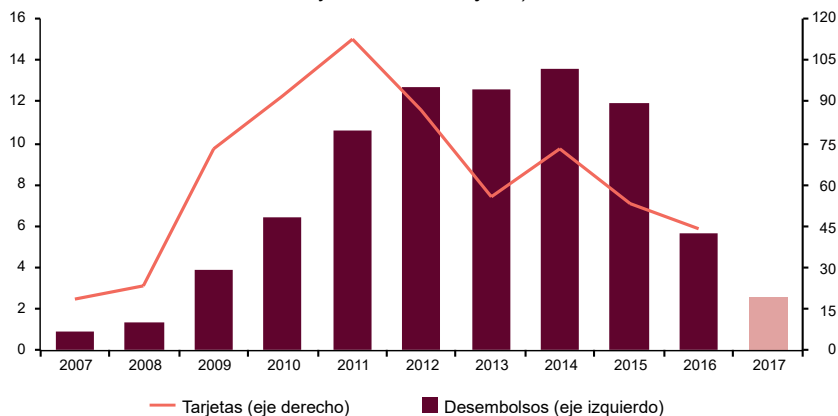
En términos de desempeño, en el eje izquierdo del gráfico IV.12 se muestra la evolución de los desembolsos de la Tarjeta BNDES en precios constantes de 2017. Se observa que los desembolsos aumentaron de 923 millones de reales en 2007 a 14.100 millones de reales en 2014, y luego retrocedieron de forma parcial a 5.800 millones de reales en 2016, evidentemente como reflejo de la crisis económica y su impacto grave en las mipymes brasileñas. En 2017, los desembolsos retrocedieron aún más y se situaron en 2.700 millones de reales.

En el eje derecho del gráfico IV.12 se muestra el número de tarjetas BNDES emitidas por año que continuaban activas en abril de 2017. Se debe atender al hecho de que este valor ya está ajustado por cancelaciones, de tal forma que la emisión efectiva de tarjetas fue superior a la que se presenta en el gráfico. De todos modos, la emisión de tarjetas activas creció de 19.000 en 2007 a 112.000 en 2011 y, desde entonces, la trayectoria fue decreciente, hasta situarse en 44.000 tarjetas en 2016.

Gráfico IV.12

Brasil: desembolsos de la Tarjeta BNDES, 2007-2017, y número de tarjetas emitidas por año que continuaban activas en abril de 2017

(En miles de millones de reales, precios constantes de 2017 y en miles de tarjetas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

Con base en las informaciones presentadas en el gráfico IV.12, es posible estimar que la compra anual promedio de cada Tarjeta BNDES activa en precios constantes de 2017 aumentó de 9.000 reales en 2007 a 27.000 reales en el bienio 2011-2012. Este valor disminuyó a 23.000 reales en 2014 y, como resultado de la recesión, a 19.000 reales en 2015 y a 8.000 reales en 2016. Se debe aclarar que la compra anual promedio efectiva termina siendo afectada por las tarjetas canceladas. Sin embargo, es posible concluir que el producto inició sus actividades como un instrumento bastante accesible, considerando que el aumento de la compra anual promedio puede atribuirse al esfuerzo del BNDES por ampliar cada vez más sus posibilidades de utilización, lo que también abre nuevas posibilidades de negocios para las mipymes que se registran como proveedores.

Machado, Araujo y Rodrigues (2011) realizaron una investigación sobre la efectividad de la Tarjeta BNDES para generar empleo en las mipymes. Del análisis empírico se extrajo que el uso de la tarjeta tiene un impacto positivo y estadísticamente significativo en el empleo formal de las empresas financiadas. En suma, a pesar de la fuerte reducción de los desembolsos en el trienio 2015-2017, la Tarjeta BNDES contribuyó significativamente a la inclusión financiera de los pequeños negocios. Se percibe el esfuerzo del BNDES por que las instituciones financieras acreditadas tengan capilaridad, que los valores máximos de los préstamos aumenten a lo largo del tiempo y que los elementos financiables se amplíen. No obstante, la reanudación del crecimiento de los desembolsos depende no solo de la recuperación de la economía brasileña, sino también de las estrategias comerciales de los bancos emisores.

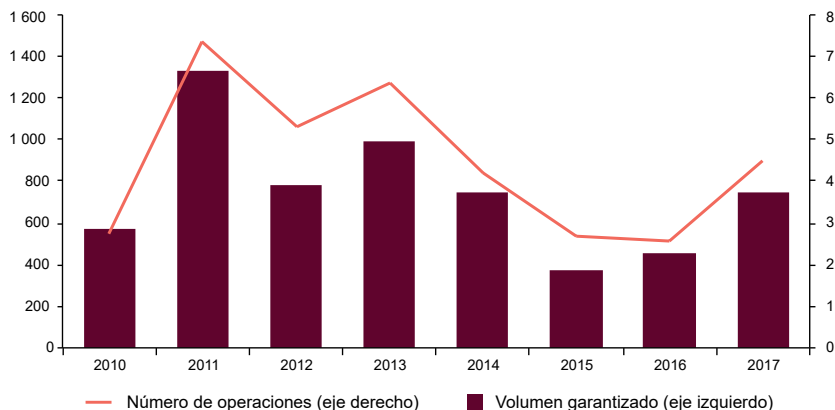
4. Fondo de Garantía para Inversiones

En el intento de contribuir a solucionar otra laguna del sistema de crédito destinado a las mipymes, a saber, la dificultad para obtener crédito por intermedio de los bancos privados o los mecanismos tradicionales debido a la falta de garantías financieras, el BNDES implementó el Fondo de Garantía para Inversiones. La operación del fondo se basa en un modelo de concesión de garantías al banco mediante el pago de una contrapartida monetaria.

El BNDES administra el Fondo de Garantía para Inversiones desde la creación de este en 2009. Se trata de un fondo garantizado que proporciona garantías complementarias para que las mipymes tengan acceso al crédito y que depende de la adhesión de los agentes financieros para operar. Aunque no ha traído una innovación disruptiva, ya que se ha beneficiado de las experiencias de otros fondos de garantía ya existentes en el Brasil y en el mundo, se han verificado innovaciones incrementales, como el esfuerzo por adaptarse a la realidad nacional a través del uso intensivo de tecnología y parametrización, principalmente debido a que el BNDES no posee agencias. Por este último motivo, se hizo necesario delegar procesos en el agente financiero para apoyarse en la capilaridad del sistema bancario. Además, en el Fondo de Garantía para Inversiones se adoptó una gobernanza sofisticada por medio de cuotas adquiridas por los bancos, con el objetivo de estimular el mayor alineamiento entre los agentes. Por lo tanto, el diseño institucional se basó en asegurar el interés de las instituciones financieras en diseminar este producto, al tiempo que se mitigaba la posibilidad de que se llevaran a cabo acciones oportunistas.

En el eje izquierdo del gráfico IV.13 se muestran los valores garantizados por el Fondo de Garantía para Inversiones en el período 2010-2017, a precios constantes de 2017. Este monto pasó de 590 millones de reales en 2010 a 1.377 millones de reales en 2011, para luego presentar una trayectoria predominantemente descendente hasta situarse en 386 millones de reales en 2015. A partir de ese año se observa una recuperación parcial que permitió llegar a la cifra de 750 millones de reales en 2017. En el eje derecho se muestra que el número de transacciones se expandió de 2.700 en 2010 a 7.400 en 2011, para luego disminuir hasta llegar a 4.400 en 2017. En lo que se refiere a la razón entre los valores garantizados y el número de operaciones, se verificó una trayectoria más estable que varió alrededor de los 174.000 reales en promedio.

Gráfico IV.13
Brasil: valores garantizados y número de operaciones
del Fondo de Garantía para Inversiones, 2010-2017
(En millones de reales, en precios constantes de 2017 y miles de operaciones)



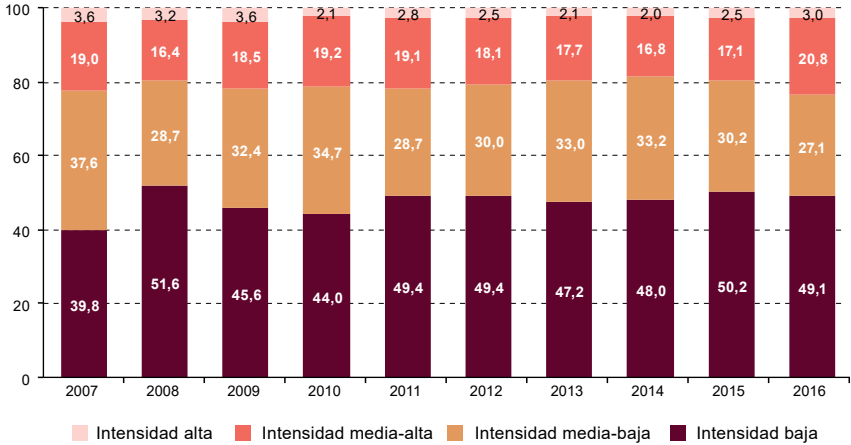
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

5. Industria de la transformación

La participación de la industria de la transformación en los desembolsos del BNDES destinados a la mipymes llegó a aumentar del 12,8% en 2007 al 20,4% en 2012, para luego retroceder al 11,3% en 2016. En el mismo período, la representatividad de la industria de la transformación en el PIB brasileño disminuyó del 16,6% en 2007 al 11,7% en 2016. Así, los desembolsos del BNDES dirigidos a la mipymes fueron coherentes con la estructura productiva del país.

Se investigó también la intensidad tecnológica de las mipymes de la industria de la transformación que recibieron desembolsos del BNDES. Los datos, originalmente organizados por medio de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), que consta de dos dígitos, se convirtieron según la clasificación de intensidad tecnológica de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) conforme a la propuesta de Cavalcante (2014). Las participaciones relativas fueron muy estables a lo largo del período examinado: el promedio de la industria de baja intensidad tecnológica fue del 47%; el de la industria de intensidad media-baja fue del 32%; el de la industria de intensidad media-alta fue del 18%, y el de la industria de intensidad alta, del 3% (véase el gráfico IV.14).

Gráfico IV.14
Brasil: desembolsos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)
dirigidos a las mipymes de la industria de la transformación,
por intensidad tecnológica, 2007-2016
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES); Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), "ISIC Rev. 3. Technology intensity definition: classification of manufacturing industries into categories based on R&D intensities", París, 2011 [en línea] <https://www.oecd.org/sti/ind/48350231.pdf>; L. Cavalcante, "Classificações tecnológicas: uma sistematização", *Nota Técnica*, N° 17, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), 2014.

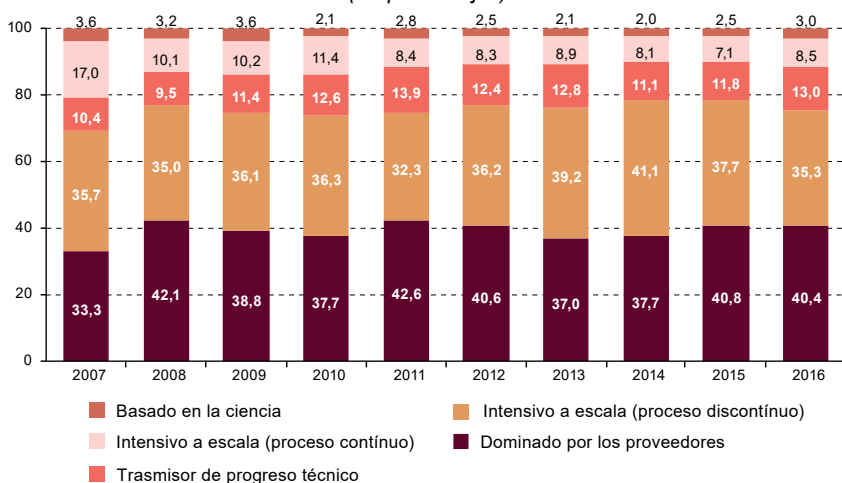
En 2014 el valor de la transformación industrial en el Brasil se distribuía entre sectores de baja tecnología (37%), tecnología media-baja (24%), tecnología media-alta (28%) y alta tecnología (11%). En esos valores solo se contempla la industria de la transformación. Así, a pesar de los considerables esfuerzos que el BNDES emprendió para estimular la innovación de las mipymes, se puede constatar que no se logró aumentar la representatividad de las actividades de intensidad tecnológica media-alta y alta en los desembolsos.

En el gráfico IV.15 se presenta un segundo esfuerzo por comprender cuál es el perfil predominante de los desembolsos que el BNDES vuelca en las mipymes. Esta vez, los datos de dos dígitos inicialmente organizados según la CNAE se convirtieron para adecuarlos a la clasificación de normas sectoriales de cambio técnico formulada por Pavitt (1984) en virtud de la propuesta formulada por Cavalcante (2014). Cabe destacar que, mientras la OCDE se preocupa por analizar el nivel tecnológico de una determinada industria, la taxonomía de Pavitt (1984) se centra en el flujo tecnológico de cada sector.

La mayor parte de los desembolsos que el BNDES destinó a las mipymes se dirigió a los sectores dominados por los proveedores, que corresponden a los segmentos más tradicionales de la industria en los que el cambio técnico es introducido por los proveedores de máquinas,

equipamientos y otros insumos (véase el gráfico IV.15). El promedio de la participación de este tipo de industrias fue del 39% en el período examinado. Se estima que, en 2014, la participación de esos sectores en el valor de la transformación industrial de la industria brasileña de la transformación fue del 18%.

Gráfico IV.15
Brasil: desembolsos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)
dirigidos a las mipymes de la industria de la transformación,
por normas sectoriales de cambio técnico, 2007-2016
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES); K. Pavitt, K., "Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory", *Research Policy*, vol. 13, N° 6, Amsterdam, Elsevier, 1984; L. Cavalcante, "Classificações tecnológicas: uma sistematização", *Nota Técnica*, N° 17, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), 2014.

En lo que se refiere al gráfico IV.15, la relevancia conjunta de los sectores trasmisores del progreso técnico y los basados en las ciencias osciló entre el 12,7% y el 16,7%. En comparación, en 2014 estos sectores representaron el 24,6% de la industria brasileña de la transformación. Se ratifica que los desembolsos del BNDES a la industria de la transformación acabaron concentrándose en actividades menos dinámicas desde el punto de vista tecnológico y reforzando el patrón tecnológico predominante.

6. Nueva política operacional

En enero de 2017, el BNDES actualizó su política operacional y modificó su foco de actuación. En el cuadro IV.6 se comparan los productos y los programas del BNDES dirigidos a las mipymes en virtud de la política operacional anterior y de la actual.

Cuadro IV.6

Brasil: productos y programas del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) dirigidos a las mipymes, con la política operacional anterior y la actual

Antes de enero de 2017	A partir de enero de 2017
Tarjeta BNDES	Tarjeta BNDES
BNDES Automático	BNDES Automático
BNDES Finame	BNDES Finame
BNDES Finame Agrícola	BNDES Finame
BNDES Procacionero	<i>BNDES Finame (BK Aquisição e Comercialização)</i>
BNDES Pro-Utilitario	...
BNDES Microcrédito	BNDES Microcrédito
BNDES Prosoft	Proyecto de inversión del BNDES Finem
BNDES Mipyme Innovadora	BNDES Mipyme Innovadora
<i>BNDES Exim Pré-Embarque</i>	<i>BNDES Exim Pré-Embarque</i>
<i>BNDES Exim Pré-Embarque Empresa Âncora</i>	<i>BNDES Exim Pré-Embarque</i>
BNDES Progeren	BNDES Progeren

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

En la nueva política operacional se mantuvieron la gran mayoría de los productos y programas destinados a las mipymes, como el BNDES Automático, la Tarjeta BNDES y el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la Capacidad de Generación de Empleo y Renta (BNDES Progeren). Por su parte, el BNDES Finame pasó a incorporar el BNDES Finame Agrícola, mientras que el BNDES Pro-Utilitario fue eliminado. También se modificó la clasificación del tamaño de las empresas, para que el marco de las condiciones de clasificación de las mipymes pasara a ser de 300 millones de reales de ingresos operativos brutos anuales, frente al nivel anterior de 90 millones de reales. El impacto de la nueva política operativa del BNDES en la inserción financiera de la mipymes excede el alcance de este artículo.

C. Conclusiones

La tasa de interés desproporcionalmente alta que las mipymes pagan en el Brasil es el principal obstáculo que se observa para la inclusión financiera de estas. Además, se constata que la dificultad para presentar garantías y la reducida oferta de productos volcados a este público por parte de los bancos comerciales también configuran barreras bastante significativas para la inclusión financiera de estos negocios.

La proporción de las micro y pequeñas empresas con operaciones activas de crédito en el Brasil creció en el período 2012-2014, al pasar del 35% al 43%, pero retrocedió parcialmente en 2016, cuando disminuyó al 39% debido a la crisis económica brasileña. Se observó una mejora en el perfil del endeudamiento de estas empresas, con un alargamiento de los plazos de vencimiento de las deudas.

Se constató también que una parte significativa de las mipymes del país se encuentran alejadas del sistema financiero de forma voluntaria. Esta situación, sin embargo, se debe en gran parte a las elevadas tasas de interés que se aplican y a una percepción predominante de que hay una excesiva burocracia asociada a la contratación de crédito en el sistema bancario. Se constató también que una porción considerable de estos emprendedores todavía recurre a modalidades informales de financiación.

La bancarización de las mipymes en el país es elevada incluso sin considerar las relaciones de semiformalidad con el sistema financiero que existen en este grupo de empresas. Sin embargo, se observa que poseer una cuenta bancaria está lejos de solucionar los problemas de inclusión financiera, pues no implica necesariamente la contratación de crédito ante las instituciones.

En el marco del BNDES, es posible verificar que los desembolsos destinados a las mipymes han aumentado a lo largo del tiempo y que, además, el perfil de los préstamos concedidos a esas compañías también se ha vuelto más inclusivo, con la reducción del valor medio de las operaciones. Por otro lado, se constató que ha sido baja la proporción de desembolsos que se volcaron a las mipymes de los sectores más dinámicos de la industria de la transformación.

En líneas generales, el BNDES mostró una elevada capacidad institucional para elaborar un producto innovador que promoviera la inserción financiera de las mipymes (la Tarjeta BNDES), adaptar a la realidad nacional productos ya probados internacionalmente (el Fondo de Garantía para Inversiones), adecuar las líneas de financiamiento a la coyuntura macroeconómica, promover mecanismos de alineación con los bancos privados para perseguir los objetivos de sus estrategias y ofrecer un amplio abanico de opciones de apoyo a estos negocios.

Bibliografía

- ABDI (Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial) (2013), “Relatório de mensuração de efetividade dos instrumentos de apoio ao investimento no Brasil”, *Indústria e Desenvolvimento: Instrumentos de Política Industrial no Brasil*, vol. 3, Brasília [en línea] <http://www.abdi.com.br/Estudo/Volume3.pdf>.
- Alves Júnior, I. (2010), “Controles internos no processo de concessão de crédito do produto BNDES Finem”, tesis de Maestría en Administración, Río de Janeiro, Ibmec, junio [en línea] https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/10394/2/Mestrado_Ivan%20Fagundes_P_PO.pdf.
- Aoki, V. y R. Badalotti (2014), “Dificuldades e perspectivas no acesso de micro e pequenas empresas a linhas de crédito públicas: o caso de Chapecó”, *Revista de Administração Pública*, vol. 48, N° 5, Río de Janeiro, Fundación Getulio Vargas, septiembre-octubre.
- BCB (Banco Central del Brasil) (2015), *Relatório de Inclusão Financeira*, N° 3, Brasília.
- Bedê, M. (2004), “Gargalos no financiamento dos pequenos negócios no Brasil”, *Sistema financeiro e as micro e pequenas empresas: diagnósticos e perspectivas*, C. Dos Santos (coord.), Brasília, Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2014), *Análisis comparativo de las modalidades de apoyo del BID a las pyme: evaluación de los resultados en el sector de la manufactura en Brasil*, Washington, D.C., octubre.
- BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social) (2016), *Apoio às micro, pequenas e médias empresas*, Brasília, abril.
- Cavalcante, L. (2014), “Classificações tecnológicas: uma sistematização”, *Nota Técnica*, N° 17, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), marzo.
- Cavalcanti, T. y P. Vaz (2017), “Access to long-term credit and productivity of small and medium firms: a causal evidence”, *Economics Letters*, vol. 150, Amsterdam, Elsevier, enero.
- Coutinho, L. y otros (2009), “Inclusão financeira no Brasil: o papel do BNDES”, *Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores*, L. Feltrim, E. Crunivel y A. von Borowski (coords.), Brasília, Banco Central del Brasil (BCB), noviembre.
- De Paula, G. (2017), “Inclusão financeira de pequenas e médias empresas no Brasil”, *Documentos de Projectos (LC/TS.2017/129)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Machado, L., M. Araujo y V. Rodrigues (2011), “Avaliação de impacto do uso do Cartão BNDES sobre o emprego nas empresas de menor porte”, *Revista do BNDES*, Río de Janeiro, N° 36, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), diciembre.
- Menegário, A. (2012), “Determinantes da disponibilidade de crédito de longo prazo no Brasil: uma análise da linha Finem do BNDES”, tesis de Doctorado en Economía Aplicada, São Paulo, Universidad de São Paulo (USP), mayo.
- Nogueira, M. (2016a), “Cartão BNDES: inovação no apoio às MPMES”, *Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior*, N° 48, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), diciembre.

- Nogueira, M. (2016b), "A problemática do dimensionamento da informalidade na economia brasileira", *Texto para Discussão*, N° 2221, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), agosto.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2018), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2018: An OECD Scoreboard*, París.
- ____ (2017), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2017: An OECD Scoreboard*, París.
- Pavitt, K. (1984), "Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory", *Research Policy*, vol. 13, N° 6, Amsterdam, Elsevier, diciembre.
- SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas) (2017a), *Boletim Estudos e Pesquisas*, N° 56, Brasília, febrero.
- ____ (2017b), "O Financiamento das MPE no Brasil", Brasília, septiembre [en línea] http://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2017/09/Relat%C3%B3rio-Especial-O-Financiamento-das-MPE-no-Brasil-2017_FINAL.pdf.
- ____ (2016), *Sobrevivência das empresas no Brasil*, Brasília, octubre.
- ____ (2015), "Relatório especial: 'bancarização das MPE'", Brasília, noviembre [en línea] [http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/2213cc5c60a5b3a5e36e44d77064625d/\\$File/5787.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/2213cc5c60a5b3a5e36e44d77064625d/$File/5787.pdf).
- SEBRAE/BCB (Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas/Banco Central del Brasil) (2016), *Indicadores de crédito das micro e pequenas empresas no Brasil*, Brasília, agosto.

Capítulo V

Inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas en México: el papel de la banca de desarrollo

Ramón Lecuona V.

Introducción

Luego del estallido de la crisis financiera mundial en 2008, la prioridad en las más altas esferas de gobierno de los países que constituyen las mayores economías y en sus instancias de coordinación internacional, fue contener los efectos de la crisis y evitar que se expandiera alrededor del planeta.

Inmediatamente después, se visualizó la necesidad de crear los fundamentos para promover un crecimiento fuerte, sostenido y balanceado en el siglo XXI. De esta manera, en la declaración de los líderes del Grupo de los 20 (G20), posterior a la Cumbre de Pittsburgh en septiembre de 2009, este objetivo quedó claramente plasmado como compromiso.

Asimismo, en dicha declaración, como parte de la agenda para fortalecer el apoyo a los más vulnerables, los líderes del G20 anunciaron lo siguiente: “Nos comprometemos a mejorar el acceso a los servicios financieros para los pobres. Hemos acordado apoyar la difusión segura y racional de los nuevos modos de prestación de servicios financieros capaces de llegar a los pobres y, basándonos en el ejemplo de la microfinanciación,

aumentaremos la escala de los modelos exitosos de financiación de las pequeñas y medianas empresas”¹.

En este contexto, la inclusión financiera ha surgido como un tema importante en la agenda global para el crecimiento sostenible de largo plazo. Los bancos centrales, tanto de los países desarrollados como de los emergentes, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP) están asumiendo un papel cada vez más activo a nivel internacional en lo que respecta a recolectar información y establecer normas para mejorar la inclusión financiera (Amidžić, Massara y Mialou, 2014).

Dado el desempleo creciente, en especial entre los jóvenes, una estrategia promisoría para absorber a los millones de desempleados en los países pobres es promover las pequeñas y medianas empresas. Se estima que hay de 25 a 30 millones de pequeñas empresas formales en el mundo en desarrollo y aproximadamente la mitad de ellas carecen de acceso a servicios bancarios formales (Kimenyi y Songwe, 2012).

Así pues, en el contexto de un fuerte movimiento internacional para incentivar la inclusión financiera en buena parte del mundo, en México se ha tratado con decisión de impulsar este proceso, diseñando, institucionalizando y aplicando políticas públicas específicas. En octubre de 2011 se creó por decreto presidencial el Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF), como organismo de consulta, asesoría y coordinación entre las autoridades financieras del país, para formular, poner en marcha y dar seguimiento a la Política Nacional de Inclusión Financiera. Posteriormente, en el marco de la reforma financiera aprobada por el Congreso en enero de 2014, se fortaleció el esquema regulatorio del sistema financiero, “para que este sector contribuya en mejor medida a un crecimiento económico incluyente, especialmente a través de un incremento en la penetración del crédito, en beneficio de las familias y de las pequeñas y medianas empresas” (CONAIF, 2014).

La definición de inclusión financiera que ha hecho explícita el CONAIF se apega a las mejores prácticas internacionales y tiene un carácter multidimensional, con cuatro vertientes fundamentales:

- i) acceso o penetración, es decir, infraestructura disponible para ofrecer servicios financieros;
- ii) uso o contratación de productos financieros por parte de la población;
- iii) protección y defensa del consumidor, y
- iv) educación financiera

¹ Véase [en línea] https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/No_59_-_La_economia_mundial_en_crisis_Anexoll.pdf.

Si bien estos esfuerzos por lograr la inclusión financiera han tenido efectos importantes, en México aún hay un buen trecho por andar en este campo, debido a que el punto de partida fue muy desventajoso. Por muchos años ha sido materia de estudio el hecho de que la penetración financiera mexicana fuera relativamente baja respecto a la de otros países que tenían niveles parecidos o inferiores de ingreso y desarrollo. Los estudios recientes sobre inclusión financiera reafirman la historia. Así, por ejemplo, Rojas-Suárez y Amado (2014) demuestran que América Latina presenta indicadores de inclusión financiera inferiores a los de los países que no pertenecen a la región y tienen niveles similares de ingreso real per cápita. A su vez, los datos de México se ubican por debajo de la media latinoamericana. Esta situación de rezago relativo también puede verse en el estudio de Cámara y Tuesta (2014), en el que se utiliza un índice multidimensional para calificar a 82 países de distintas zonas del mundo y diversos niveles de desarrollo, y México ocupa el lugar 66 de la lista en cuanto al nivel de inclusión financiera.

El presente trabajo se centra en el estado en que se encuentra la inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas mexicanas, y en él se subrayan las restricciones que presenta la demanda de servicios financieros que proviene de ellas. Por el lado de la oferta, se destaca el papel que desempeña la banca de desarrollo.

A. La infraestructura y el acceso a los servicios financieros

Una de las dimensiones críticas de la inclusión financiera es la difusión o extensión de los servicios, que se relaciona con la posibilidad física de acceder a los puntos de atención con que cuenta el sistema financiero. Esta dimensión está determinada por el nivel de desarrollo de la infraestructura de contacto con el público y suele medirse según el número de sucursales o cajeros automáticos por cada 10.000 habitantes. No obstante, también es importante el número de puntos de atención por kilómetro cuadrado, pues la distancia es fundamental en lo que respecta al acceso.

La infraestructura del sistema financiero mexicano ha crecido de forma significativa durante los últimos años y en la actualidad alcanza para dar, en términos potenciales, algún tipo de acceso a prácticamente toda la población y para cubrir la mayor parte del territorio nacional. De acuerdo con los datos contenidos en el informe que el CONAIF publicó en 2017 (véase el cuadro V.1), hacia junio de 2016 el 97% de la población adulta tenía acceso a algún punto de atención del sistema financiero o a varios. En lo que respecta a la cobertura geográfica, el 77% de los municipios contaba con puntos de acceso. Los municipios y la población que no estaban atendidos se ubicaban en las zonas rurales de más difícil acceso

y baja densidad económica. La cobertura era muy distinta según el canal de acceso del que se tratara. Así, las casi 17.000 sucursales de instituciones financieras que había hacia 2016 apenas cubrían al 50% de los municipios, pero, desde luego, estos eran los más poblados y activos. De esta manera, el 92% de los habitantes adultos del país podía acceder a una sucursal. A su vez, más de 38.000 corresponsales daban servicio al 65% de los municipios y acceso potencial al 95% de la población adulta.

Cuadro V.1
México: indicadores básicos de acceso al sistema financiero, 2016

Canal	Número de puntos por cada 10.000 habitantes	Porcentaje de municipios cubiertos	Porcentaje de población adulta cubierta
Sucursales	1,9	50	92
Corresponsales	4,3	65	95
Cajeros	5,4	57	94
Terminales punto de venta	100,5	68	96
Total	112,10	77	97

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

En un orden de cobertura relativamente similar, había casi 48.000 cajeros automáticos, en el 57% de los municipios, en los que habitaba el 94% de los adultos. Las terminales punto de venta llegaron a ser casi 900.000, estaban en el 68% de los municipios y daban acceso al 96% de la población. Como ya se mencionó, en conjunto, estos canales dieron cobertura potencial al 77% de los municipios y al 97% de los habitantes del país.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) informó que había 109,5 millones de suscriptores a teléfonos celulares móviles en junio de 2016, lo que significa que las cuentas por celular representan el 8,1% del total de las suscripciones a teléfonos celulares en el país y el 9,3% de las cuentas de captación transaccionales (CONAIF, 2017, pág. 55). Esto significa que hay un gran avance, pero también una enorme oportunidad de ampliar el acceso a los servicios financieros por este canal, que todavía se encuentra subutilizado.

Es de notarse que, aunque la cobertura total recién descrita era relativamente amplia, en 2014 la atención al público mediante sucursales era inferior a la que se observaba en otros países latinoamericanos, según información del FMI (2015) (véase el cuadro V.2). Así, por ejemplo, en el Ecuador había casi 8 sucursales por cada 10.000 habitantes, en el Perú, 12, en el Brasil, casi 5, y, en Guatemala, el número se acercaba a 4, mientras que en México el coeficiente no llegaba a 2. También en 2014, había 13 cajeros por cada 10.000 habitantes en el Brasil, y alrededor de 6 en Chile, la Argentina, Panamá y el Perú, mientras que en México había poco menos de 5.

Cuadro V.2
América Latina (9 países): indicadores de acceso a los servicios financieros y uso de ellos, 2014

País	Número de cajeros por cada 10 000 adultos	Número de sucursales bancarias por cada 10 000 adultos	Porcentaje de depósitos bancarios respecto del PIB	Porcentaje de préstamos bancarios respecto del PIB
Argentina	5,9	1,3	16,2	13,2
Brasil	12,9	4,7	36,4	42,4
Chile	5,7	1,7	39,9	82,0
Colombia	4,1	2,6	37,6	40,2
Ecuador	...	7,7	23,2	16,2
Guatemala	3,6	3,7	34,3	30,35
México	4,9	1,5	22,4	19,6
Panamá	6,1	2,3	144,7	120,0
Perú	5,5	12,1	30,2	32,8

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Financial Access Survey (FAS) [base de datos en línea] <http://data.imf.org/FAS>.

Según la misma fuente, si se considerara el número de sucursales por km², se encontraría que los indicadores de inclusión del Brasil, Chile, Colombia y el Perú son mejores que los de México. En cambio, en materia de cajeros automáticos por km², solamente el Brasil, de entre los países recién mencionados, supera a México. Desafortunadamente, la encuesta del FMI no brinda información sobre los corresponsales, los terminales punto de venta o la banca móvil. Esos datos permitirían obtener una imagen más consolidada de la situación comparativa de México respecto a América Latina en cuanto a la infraestructura de acceso a los servicios financieros. En todo caso, la infraestructura del sistema financiero mexicano no destaca como una de las más amplias en el contexto latinoamericano, a pesar de que, como ya se estableció, su cobertura potencial alcanza a la gran mayoría de la población.

Esta medianía relativa en lo tocante a infraestructura de acceso a los servicios financieros mexicanos se asocia a uno de los indicadores de bancarización más bajos de América Latina. Conforme a la misma encuesta del FMI se observa que, mientras que en 2014 los depósitos bancarios del Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y el Perú representaban entre el 30% y el 40% del PIB, en México el coeficiente era apenas superior al 22%. Desde luego, esta situación da lugar a una interrogante sobre la causalidad de la relación: ¿la penetración bancaria es baja en México debido a la medianía de la infraestructura de acceso o debido a la poca demanda de servicios por parte de la población?

Por el lado del crédito se observa la misma imagen que en el caso de la limitada bancarización, incluso con mayor claridad: mientras que los préstamos bancarios superaban el 80% del PIB en Chile, el 40% en el Brasil y Colombia, y el 30% en Guatemala y el Perú, en México esta fracción no

llegaba al 20%. Por supuesto, al analizar estos datos se reitera la misma pregunta sobre la causalidad de la relación entre la infraestructura y la profundidad financiera.

Para aclarar aún más la idea de que la infraestructura financiera de México es mediana a nivel latinoamericano, puede analizarse la información contenida en los indicadores del *Global Competitiveness Report* del Foro Económico Mundial, sobre el nivel de desarrollo del sistema financiero. En el subíndice de desarrollo del mercado financiero que figura en la versión 2017-2018 de este informe, México está clasificado por debajo de Chile, Colombia, Guatemala, Panamá y el Perú (véase el cuadro V.3).

Cuadro V.3
América Latina (8 países): puesto en la clasificación según el nivel de desarrollo del mercado financiero, 2017-2018

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Guatemala	México	Panamá	Perú
Disponibilidad de los servicios financieros	130	98	9	69	22	85	11	57
Acceso a los servicios financieros	124	130	15	99	24	75	9	54
Facilidad de acceso a los préstamos	116	87	16	61	29	78	14	48
Derechos legales	106	106	85	1	12	8	30	22
Subíndice de desarrollo del mercado financiero	121	92	17	27	18	36	14	35
Índice de competitividad global	92	80	33	66	84	51	50	72

Fuente: Foro Económico Mundial, *The Global Competitiveness Report 2017-2018*, K. Schwab (ed.), Ginebra, 2017.

En resumen, la información disponible permite concluir que, aunque la infraestructura para prestar servicios financieros cubre potencialmente la mayor parte del territorio y la población de México, la densidad de esta cobertura es inferior a la que existe en otros países de América Latina. Esto ocurre a pesar de que se trata de un sistema abierto a la inversión extranjera y de que el Estado no interviene en la determinación de los precios, ni en las operaciones activas ni en las pasivas. Así, la extensión o difusión de los servicios financieros todavía no es una ventaja comparativa de México respecto a otros países de la región que tienen niveles similares de ingreso real y desarrollo. Menos lo es cuando se trata de países que tienen un PIB per cápita comparable, pero pertenecen a otras zonas del mundo. Queda planteada la interrogante sobre la relación causal entre la baja profundidad financiera y la infraestructura mediana de acceso a escala internacional. ¿Es la exclusión financiera voluntaria la que explica la naturaleza y el alcance de la infraestructura? ¿O es la medianía de la infraestructura la que propicia la falta de acceso a los servicios financieros?

B. La estructura productiva según el tamaño de las empresas: un mundo de microunidades económicas

Según los censos económicos de 2014, en el sector privado y paraestatal de México había un poco más de 4,23 millones de unidades económicas en 2013 (véase el cuadro V.4). De este universo, más de cuatro millones, el 95,4% del total, eran microunidades, es decir, ocupaban cuando mucho a diez personas. Sin embargo, la gran mayoría de estas, 3,06 millones de unidades solamente ocupaba a una o dos personas, lo que permite presumir que, en gran parte, se trataba de personas físicas más que de empresas constituidas. También cabe suponer que una amplia proporción de este segmento funcionaba en la informalidad. A su vez, las microunidades que ocupaban entre tres y diez personas eran algo menos de un millón.

Cuadro V.4
México: características de las unidades económicas que operaban en el sector privado y paraestatal, 2013^a

Tamaño de las unidades según ocupación	Número de unidades (en miles)	Promedio del personal ocupado por unidad (en número de personas)	Remuneración media anual por persona ocupada (en miles de pesos de 2013)	Promedio de activos fijos por unidad (en miles de pesos de 2013)
Hasta 2 personas	3 056,0	1,4	5,3	95,5
De 3 a 5 personas	776,2	3,6	20,3	307,1
De 6 a 10 personas	203,7	7,4	40,6	1 005,9
Microempresas	4 035,9	2,1	16,4	182,1
De 11 a 20 personas	97,4	14,3	50,3	2 325,5
De 21 a 50 personas	58,4	31,8	57,4	7 051,4
Empresas pequeñas	155,8	20,9	54,3	4 096,9
De 51 a 100 personas	19,4	70,3	68,6	23 371,1
De 101 a 250 personas	13,9	155,4	76,7	46 230,2
Empresas medianas	33,3	105,8	73,6	32 912,9
De 251 a 500 personas	4,5	344,8	92,3	125 022,2
501 personas o más	3,3	1 415,8	144,6	1 513 543,5
Empresas grandes	7,8	797,8	131,6	718 294,9
Total nacional	4 230,7	5,1	64,6	1 908,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), censos económicos de 1999, 2004, 2009 y 2014, Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010, Aguascalientes [base de datos en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/datos/?init=2>.

^a El sector privado y paraestatal comprende a los productores de bienes y servicios que realizan actividades económicas como personas físicas o sociedades constituidas como empresas, incluidas aquellas con participación estatal y las empresas productivas del Estado cuya finalidad es producir bienes y servicios de mercado.

Según el censo, el número de unidades económicas en operación disminuye drásticamente conforme aumenta el tamaño de estas, que se mide por el personal que ocupan. De esta forma, en el campo de las

pequeñas empresas, que son las que emplean a entre 11 y 50 personas, había poco menos de 156.000 unidades, el 3,7% del total. Por su parte, las empresas medianas, que tienen entre 51 y 250 empleados, apenas superaban las 33.000 unidades, menos del 1,0% del total. Así, el segmento de las pymes, que estaba constituido por 189.000 empresas que ocupaban entre 11 y 250 personas cada una, apenas equivalía al 4,7% de las unidades productivas censadas.

Como puede verse, el gran número de microempresas contrasta con el de las pequeñas y medianas, lo que de entrada hace evidente la necesidad de lograr una adecuada segmentación para que cualquier estrategia de inclusión financiera tenga un desempeño y una instrumentación correctos. A la gran diferencia entre el volumen de unidades por estrato se suma la gran heterogeneidad del sector de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) en cuanto a capacidad empresarial, tecnología, recursos financieros e incentivos para insertarse en la formalidad.

Por último, en la cúspide de esta pirámide de base muy ancha había menos de 8.000 empresas grandes, con 251 empleados o más. se es el segmento de mayor productividad y vinculación con el comercio exterior.

La diferencia abismal entre las unidades económicas de menor tamaño y las más grandes en cuanto a escala, productividad y sofisticación se refleja con claridad en las remuneraciones promedio que cada segmento pagaba en 2013. En efecto, la remuneración promedio por persona ocupada en las empresas más grandes (más de 501 empleados) era más de 27 veces la que se obtenía en las microunidades, que tenían una o dos personas ocupadas. La correlación directa entre el nivel de las remuneraciones promedio y el tamaño de las unidades económicas es clarísima.

Si se toma el monto de activos fijos por persona ocupada como un indicador para calcular la relación entre el capital y el trabajo en las mismas unidades, resulta que las empresas más grandes (más de 501 empleados) presentaban un coeficiente casi 16 veces superior al de las microunidades, que tenían una o dos personas ocupadas. Por consiguiente, la gran concentración del capital productivo explicaría buena parte de la enorme diferencia entre las remuneraciones promedio por persona ocupada.

La gran concentración del ingreso y del capital que se acaba de describir y la prevalencia de una informalidad extendida entre las microunidades más pequeñas, con la consecuente ausencia de aplicación del marco legal, podrían explicar, en buena medida, el grado muy significativo de exclusión financiera que presenta este segmento y que se examina más adelante. El nivel particularmente alto de desigualdad del ingreso y las deficiencias institucionales de América Latina pueden definirse como los obstáculos más importantes que explican la brecha de inclusión financiera de la región (Rojas-Suárez y Amado, 2014).

Así pues, en 2013 la estructura económica de México constaba de una enorme masa —más de tres millones— de microunidades productivas que tenían una o dos personas ocupadas. Estas unidades generaban ingresos medios muy bajos y, en gran medida, operaban en la informalidad. Este segmento, integrado sobre todo por personas físicas más que por empresas constituidas, es, sin duda alguna, el gran objetivo de la inclusión financiera y el combate a la pobreza. Luego había otro gran volumen de microunidades, alrededor de un millón, que ocupaban de tres a diez personas. Hay una significativa falta de información sobre la naturaleza de estas unidades, que presentan una gran heterogeneidad pero que, en muchos casos, probablemente sean susceptibles de constituirse y organizarse como empresas con potencial de crecimiento.

En el segmento de las pymes había poco menos de 190.000 empresas con un ingreso promedio por trabajador similar a la media nacional. Cada unidad económica empleaba de 11 a 250 personas que obtenían una remuneración anual de alrededor de 5.000 dólares, cifra muy baja a nivel internacional. Esto indica la necesidad de apoyar a este sector para que se modernice y aumente la productividad.

Como será obvio, las mipymes sostienen la estructura ocupacional de México: hay más de 12 millones de personas vinculadas a ellas, pero el nivel de productividad y remuneración es bajo. Incluso, entre las más pequeñas, generalmente es difícil distinguir entre una unidad productiva y un autoempleado en nivel de subsistencia. El gran número de unidades económicas, así como su dispersión geográfica y heterogeneidad, hacen que apoyarlas de forma directa y eficaz por medio de políticas públicas resulte muy complicado.

C. La inclusión financiera de las micro, pequeñas y medianas empresas

Aunque la mayoría de los estudios sobre inclusión financiera se refieren a las personas y las familias, no a las empresas, ellos resultan útiles para abordar el tratamiento de las mipymes, sobre todo en lo tocante a las microunidades económicas de México que, como ya se mencionó, en gran parte son personas físicas y no empresas constituidas.

Aunque está bien establecido que la inclusión financiera es importante, aún está pendiente lograr un consenso formal sobre cómo medirla. En la literatura se han propuesto diferentes enfoques, que abarcan desde usar una gran variedad de dimensiones de inclusión financiera, hasta hacer estimaciones econométricas (Amidžić, Massara y Mialou, 2014). En este trabajo se usan los datos de los censos económicos de 2014, que permiten calcular algunos de los indicadores de inclusión

más ampliamente utilizados. Dichos indicadores se podrán actualizar mediante la aplicación quinquenal de este instrumento el año entrante.

Nuestro análisis demuestra que, en México, la barrera más importante que obstaculiza el acceso a los servicios financieros es la insuficiencia y la variabilidad del ingreso. La segunda variable más importante para los mexicanos es la autoexclusión (Hoyo, Peña y Tuesta, 2013). Si estas conclusiones generales, similares a las de otros estudios, se aplican al análisis de la exclusión financiera de las empresas de menor tamaño, el ajuste es excelente. Como ya se ha descrito, la mayoría de las unidades económicas tienen un nivel de ingresos muy bajo y esto hace evidente que dichas unidades viven al día, es decir, que los saldos monetarios que demandan son muy restringidos. El dinero es de poco monto y sale tan pronto como entra.

Así, en 2013, el 83,7% de las microempresas declararon no tener ninguna cuenta bancaria (véase el cuadro V.5). Como se mostró anteriormente, en 2013, el ingreso medio por año de las personas ocupadas en las microunidades más pequeñas, que tienen hasta dos empleados, era de apenas 5.000 pesos, esto es, alrededor de 400 dólares anuales o algo más de 30 dólares mensuales. Por lo tanto, si se considera que cada unidad tenía 1,4 empleados en promedio, el pago mensual de remuneraciones por unidad no llegaba a 50 dólares. Es claro que una unidad económica con esta escala de pagos no requiere de una cuenta bancaria. Además, en este tipo de unidades, la frecuencia de los pagos es muy corta, en montos muy pequeños y, por consiguiente, en efectivo. Estas unidades tan pequeñas representan alrededor del 75% de las microunidades y, dado que su nivel de transacciones (ingreso) es tan bajo, ellas explicarían por sí mismas la mayor parte de la exclusión financiera en el sector productivo.

Cuadro V.5

México: proporción de unidades económicas que no tenían cuentas bancarias y de los motivos para no tenerlas, según tamaño de la unidad, 2013
(En porcentajes)

Tamaño de la unidad económica	Unidades que no tenían cuentas bancarias	No les hacía falta	Las comisiones eran altas	Desconocían cómo solicitarlas
Micro (hasta 10 personas)	83,7	62,5	26,1	7,5
Pequeña (de 11 a 50 personas)	23,0	64,5	12,6	4,5
Mediana (de 51 a 250 personas)	10,7	48,1	9,7	5,3
Grande (de 251 personas y más)	8,7	52,9	4,1	3,7
Total nacional	80,4	65,1	26,0	7,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Censos económicos 2014", Aguascalientes [en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ce/2014/>.

A medida que crece el tamaño de las empresas y el nivel de transacciones, también aumenta el manejo de cuentas bancarias o, dicho de otra manera, disminuye la exclusión. Así, mientras que a nivel de las microempresas la exclusión era del 83,7%, en las pequeñas empresas se reducía al 23%, en las medianas, al 10,7% y, entre las grandes, apenas llegaba al 8,7%. Es claro que la escala de las transacciones de las unidades económicas se asocia positivamente a la inclusión financiera.

En cuanto a la exclusión voluntaria o autoexclusión, puede verse que la principal razón por la que las empresas no llevaban una cuenta bancaria era que no les hacía falta. Esto ocurría independientemente del tamaño, pero en el caso de las microempresas y las pequeñas empresas, el porcentaje era superior al 60%. En la literatura se suele citar la cultura o la religión como causas de la exclusión voluntaria. En el caso de México, parecería que los factores explicativos más importantes son la informalidad y la evasión fiscal. Por su parte, según el censo, la falta de educación general y de educación financiera en particular, que lleva a desconocer cómo solicitar una cuenta en el banco, sería la razón minoritaria para no tener una cuenta. Por último, las comisiones altas, un factor de exclusión creado por la oferta, también aparece como una razón importante para no bancarizarse, si bien es mucho menos frecuente que la principal de las razones registradas en el censo: que no hacía falta.

Si se considera la exclusión por el lado del financiamiento, el resultado es similar. Entre las microunidades económicas, apenas el 15,8% contaba con fondos externos en 2013 (véase el cuadro V.6). Nuevamente, puede notarse cómo la proporción de empresas incluidas o con financiamiento crece a medida que el tamaño aumenta.

Cuadro V.6
México: proporción de unidades económicas que tenían financiamiento
y de las fuentes de este, según tamaño de la unidad, 2013
(En porcentajes)

Tamaño de la unidad económica	Unidades que tenían financiamiento	Bancos	Familiares o amigos	Cajas de ahorro	Proveedores	Prestamistas privados	Gobierno
Micro (hasta 10 personas)	15,8	39,4	16,4	21,4	10,6	6,1	4,3
Pequeña (de 11 a 50 personas)	28,4	78,5	2,8	2,2	15,1	4,6	1,9
Mediana (de 51 a 250 personas)	38,7	79,9	0,2	0,8	22,1	3,1	1,7
Grande (251 personas y más)	35,9	75,0	0,1	0,6	20,5	2,8	2,0
Total nacional	16,5	43,5	15,0	19,9	11,2	5,9	4,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Censos económicos 2014", Aguascalientes [en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ce/2014/>.

Hay una relación positiva entre el ingreso y el uso de instituciones formales, como los bancos, pero hay una relación negativa entre el ingreso y el uso de fuentes informales, como los prestamistas, la familia y los amigos (Campero y Kaiser, 2013). Esta conclusión de un estudio sobre el acceso al crédito en México se sostiene cabalmente con los datos del censo: la proporción de empresas financiadas por los bancos crece con el tamaño de estas, mientras que la cantidad de unidades económicas que reciben financiamiento de familiares, amigos y prestamistas privados decrece conforme aumenta el tamaño.

Valga señalar la baja participación del gobierno como fuente de fondos para las empresas en general, pero, sobre todo, en el caso de las microunidades: del 15,8% que declararon contar con algún financiamiento externo, solamente el 4,3% lo recibió del gobierno, lo que no llega a representar ni un punto porcentual del total.

La exclusión voluntaria vuelve a aparecer como relevante cuando se analizan las razones por las que las empresas no cuentan con crédito bancario. Entre las microunidades, casi el 94% estaban excluidas de este tipo de financiamiento en 2013, pero el 54% declaró no necesitar crédito de los bancos. Esta fue también la principal explicación que dieron las empresas más grandes, aun con mayor frecuencia (véase el cuadro V.7).

Cuadro V.7
México: proporción de unidades económicas que no tenían crédito bancario y de los motivos para no tenerlo, según tamaño de la unidad, 2013
(En porcentajes)

Tamaño de la unidad económica	Unidades que no tenían crédito bancario	No lo necesitaron	Los intereses eran altos	No cumplieron los requisitos	No confiaban en los bancos
Micro (hasta 10 personas)	93,8	54,0	33,2	7,6	5,7
Pequeña (de 11 a 50 personas)	77,7	74,1	15,3	3,4	1,7
Mediana (de 51 a 250 personas)	69,1	74,8	10,5	2,6	0,7
Grande (251 personas y más)	73,1	81,5	6,8	1,4	0,3
Total nacional	92,9	54,9	32,4	7,4	5,6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Censos económicos 2014", Aguascalientes [en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ce/2014/>.

En cuanto a la exclusión involuntaria, el motivo más importante, generado por el lado de la oferta, fueron los intereses elevados. Entre las microempresas excluidas, el 33,2% adujeron esa razón, que fue la segunda en frecuencia, después de la autoexclusión. Las pymes también señalaron

el costo del financiamiento bancario como segundo motivo de exclusión, aunque con menor frecuencia que las microempresas. El incumplimiento de los requisitos y la desconfianza en los bancos aparecen como causas de exclusión de magnitud mucho menor.

En síntesis, entre las más de cuatro millones de microunidades que había según los censos económicos de 2014, el nivel de exclusión financiera era enorme, por distintas razones. En 2013, alrededor del 85% de estas unidades (3,4 millones) estaban excluidas, tanto por el lado activo como por lado pasivo del sistema financiero: ni manejaban cuentas en los bancos, ni contaban con financiamiento. El panorama era menos negativo cuanto mayor era el tamaño de la empresa. Así, el 77% de las empresas pequeñas y el 89% de las medianas declararon llevar cuentas bancarias. Por el lado del financiamiento, la vinculación con el sistema era mucho menor, pues solamente una de cada cuatro empresas pequeñas tenía crédito bancario y, en el caso de las medianas, una de cada tres.

D. Banca de desarrollo e inclusión financiera de las micro, pequeñas y medianas empresas

En la reciente reforma financiera se reforzó el papel de la banca de desarrollo como instrumento para fomentar la actividad económica, en particular la de los sectores que los intermediarios comerciales no atendían regularmente. Así, se redefinió con claridad el mandato de los bancos de desarrollo y se identificaron los sectores estratégicos que estos debían atender: en el nuevo esquema, dichos bancos quedaron obligados a promover la inclusión financiera de la población en general y, en particular, la de las mujeres, los niños y los jóvenes, así como la de las comunidades indígenas. Se los instituyó para crear programas y productos financieros específicos destinados a las micro, pequeñas y medianas empresas y a los pequeños productores del campo.

En la actualidad, la cartera de la banca de desarrollo equivale a aproximadamente el 3% del PIB y poco más de la mitad se destina a crédito comercial. La cartera de la banca múltiple en el mismo segmento comercial es de casi el 10% del PIB. Por consiguiente, la banca de desarrollo contribuye con alrededor del 14% del total de los créditos comerciales vigentes hoy día.

Esta situación era muy distinta en 2007, cuando el total de la cartera de la banca de desarrollo representaba el 1,6% del PIB, y los créditos comerciales eran apenas el 20,7% de dicha cartera. En aquel año, todo el crédito comercial destinado al sector privado apenas

rebasaba el 6% del PIB, y la banca de desarrollo aportaba el 5% de ese exiguu financiamiento.

Hacia 2007, una política deliberada del gobierno había reducido la banca de desarrollo a sus mínimos históricos (véase el cuadro V.8). En términos reales, el total del financiamiento de fomento representaba apenas el 58% del que había en 2000 y, el comercial, el 48%. Se trató de evitar la competencia entre los intermediarios comerciales y los de fomento, y reubicar el crédito de desarrollo en el sector de las pymes.

Cuadro V.8
México: financiamiento de la banca de desarrollo
al sector privado, 2000-2017^a
(En miles de pesos de 2015)

Año	Total	Comercial
2000	118,0	105,4
2001	130,2	113,0
2002	140,2	122,6
2003	128,8	115,5
2004	73,3	57,6
2005	72,3	56,5
2006	73,7	57,7
2007	69,0	50,7
2008	89,1	69,5
2009	105,1	82,4
2010	126,1	102,2
2011	159,1	132,6
2012	195,0	166,0
2013	224,0	194,4
2014	269,1	234,6
2015	330,4	290,0
2016	391,1	345,0
2017 ^b	388,7	334,7

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público/Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CHCP/CNBV), *Ahorro financiero y financiamiento en México: cifras a septiembre 2017*, Ciudad de México, 2018.

^a Saldos a diciembre.

^b Saldos a septiembre.

Sin embargo, a raíz de la crisis financiera mundial que se inició en 2008 y que cerró drásticamente el acceso al crédito a las empresas de casi todo el mundo, la banca de desarrollo de México cobró un papel contracíclico fundamental, al inyectar liquidez a la economía y prevenir una quiebra masiva de empresas.

Así, puede observarse que el financiamiento de fomento al sector privado creció con rapidez en los años subsiguientes. En este esfuerzo por

proteger y estimular la actividad empresarial, se volvió a perder el foco en las pymes y el financiamiento fluyó con propósitos más bien generales. Posteriormente, ya normalizadas las condiciones de los mercados financieros mexicanos y en el marco de la reforma financiera de 2014, se ha impulsado aún más el papel de la banca de desarrollo, con especial atención a las pymes. Cabe señalar que el saldo total del financiamiento de la banca de desarrollo al sector privado casi se triplicó en términos reales entre 2008 y 2012 y, luego, casi se duplicó de 2013 a 2016, también en términos constantes.

En el cambiante entorno de las últimas décadas, hay algunos instrumentos utilizados por la banca de desarrollo mexicana que han sido particularmente novedosos o efectivos. Entre ellos se destacan el factoraje de cadenas productivas y las garantías, que se describen a continuación.

En 2000, Nacional Financiera (NAFIN) construyó una plataforma electrónica para que las pymes proveedoras de grandes empresas pudieran tener acceso a información sobre pagos, factoraje, capacitación y asistencia técnica. El objetivo era crear un instrumento de conexión entre las grandes empresas de primer orden y las pymes de sus cadenas de suministro que tenían necesidades de liquidez. Se buscó fortalecer las cadenas productivas y hacer más eficiente y disponible el financiamiento dirigido al sector de las pymes, que en general padecía los efectos negativos de las dificultades de acceso y el costo del crédito. Así, se conformó una base digital que permitiría operar un mecanismo de factoraje con costos de transacción bajos y tasas de interés (descuento) más atractivas para las pymes, al inducirse la participación de un número creciente de intermediarios que competirían entre ellos.

Cada empresa de primer orden que se incorporaba a este sistema se constituía en eje de un esquema multinstitucional de financiamiento en el que se articulaban pymes proveedoras y bancos interesados en el negocio de adquirir, en un marco competitivo, facturas por cobrar a descuento. En este arreglo, el riesgo que tomaba el intermediario adquiriente de las facturas era el de la empresa de primer orden, riesgo bajo por naturaleza, y no el de las pymes proveedoras, que obviamente era más alto. La atracción y selección adecuada de las empresas de primer orden, así como la funcionalidad de la plataforma electrónica, vincularían las pymes y los bancos con una rapidez, un costo bajo y una seguridad que, de otra manera, serían impensables.

Luego de poner en marcha este sistema de factoraje se logró incorporar 34 cadenas productivas y, apenas un año después, el número llegó a 109. El acelerado crecimiento de este innovador servicio probó la racionalidad de su diseño y la eficacia de la plataforma construida para su operación. También se vislumbraba un alto potencial para que las grandes

empresas desarrollaran sus programas de proveedores y las pymes fueran construyendo historiales crediticios para constituirse en sujetos maduros de crédito. Así, con el tiempo, este esquema de factoraje apoyaría la evolución de un mercado más robusto que abarcaría toda clase de servicios financieros para el sector de las pymes.

En 2007, apenas seis años después del arranque del programa Cadenas Productivas, NAFIN alcanzó a incorporar más de 15.000 empresas diseminadas en más de 300 cadenas de suministro. El buen desempeño del esquema propició que se fuera ampliando para incorporar otro tipo de cadenas, como las que se conformaron en torno a las compras y los contratos de las entidades del gobierno federal y, posteriormente, las que se estructuraron alrededor de las compras de los gobiernos estatales y municipales.

Así, en el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, se estableció que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal debían incorporarse al programa Cadenas Productivas de NAFIN y dar de alta en dicho programa la totalidad de las cuentas que debían pagar a sus proveedores por adquisiciones de bienes y servicios, arrendamientos y obra pública, con el propósito de dar mayor certidumbre, transparencia y eficiencia a los pagos.

En mayo de 2009, entre otras reformas de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se modificó el plazo máximo de pago a los proveedores, que disminuyó de 45 a 20 días naturales, contados a partir de la entrega de la factura respectiva.

Con la ampliación a la esfera pública del programa Cadenas Productivas se buscó mejorar la relación de las instituciones públicas con los proveedores y los contratistas, y dar transparencia a los procesos de compras y pagos. Asimismo, se habilitó un mecanismo ágil de financiamiento que permitía cobrar por anticipado las ventas de bienes, servicios y obra pública al sector gubernamental.

Desde que se extendió el programa al ámbito público, se han registrado 736.951 proveedores y contratistas. Considerando que algunos de ellos pueden pertenecer a más de una cadena productiva, el número de proveedores únicos registrados al cierre del primer semestre de 2016 era de 468.027.

En el período comprendido entre el 1 de enero y el 21 de diciembre de 2016, las dependencias y entidades registraron cuentas por pagar equivalentes a 303.555 millones de pesos mexicanos, en 1.516.046 documentos de pago. Por otra parte, 5.122 proveedores ejercieron el beneficio del cobro anticipado a través de 369.488 documentos, por un monto de 86.510 millones de pesos

mexicanos. Esto quiere decir que el 28% del monto registrado se operó en factoraje. El costo promedio fue el equivalente al 0,64% de descuento del monto de la factura.

La aparición del programa Cadenas Productivas y su desarrollo inicial en el período 2001-2006 fue de gran utilidad para la economía, pues fue una época en que el crédito a las empresas del sector privado estaba significativamente restringido. El saldo de financiamiento que esas empresas recibieron pasó del 9,6% del PIB en 2000 al 7,6% del PIB en 2006. En contraste, el monto canalizado mediante el innovador mecanismo de factoraje electrónico llegó a 21.500 millones de pesos en 2006, el 2,6% de todo el financiamiento recibido por las empresas del sector privado (véase el cuadro V.9), y alrededor del 20% de la cartera de pymes de los bancos.

Cuadro V.9
México: saldos de financiamiento del programa Cadenas Productivas de Nacional Financiera (NAFIN) y participación en el financiamiento recibido por las empresas del sector privado, 2006-2016

	Monto (en miles de millones de pesos)	Participación en el financiamiento total a las empresas (en porcentajes)
2006	21,5	2,6
2007	23,4	2,3
2008	32,3	2,6
2009	44,9	3,6
2010	49,8	3,6
2011	44,4	2,8
2012	38,7	2,2
2013	31,6	1,6
2014	34,1	1,6
2015	34,4	1,4
2016	43,6	1,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco de México y Nacional Financiera (NAFIN).

Posteriormente, con el programa ya abierto a la participación del gobierno federal y de los gobiernos estatales y municipales, así como de sus proveedores, el saldo de financiamiento de las cadenas productivas se duplicó con creces entre 2006 y 2010, año en que los recursos canalizados llegaron a 49.800 millones de pesos, lo que representaba el 3,6% del total recibido por las empresas. Este acelerado crecimiento en tan solos cuatro años se dio en el contexto de las restricciones al crédito que enfrentó el

sector privado por las repercusiones de la crisis financiera mundial iniciada hacia finales de 2008.

A partir de 2011, los montos operados en esta plataforma electrónica han venido disminuyendo y concentrándose más en los proveedores del sector público. Esto se debe a que las condiciones crediticias de la economía han mejorado sustancialmente y a que las empresas de todos los tamaños han tenido acceso a mayores recursos y en mejores términos, lo que ha reducido su dependencia del mecanismo de las cadenas productivas. También ocurrió que algunas de las empresas de primer orden del sector de la vivienda generaron quebrantos en los intermediarios que financiaron a las pymes proveedoras de esas empresas y dejaron en evidencia que el nivel de riesgo real era superior al que se percibía, lo que ha desincentivado la utilización de este factoraje electrónico.

El gran número de cambios de gobierno, tanto a nivel estatal como municipal, que se registró entre 2012 y 2013 también influyó en la contracción relativa y absoluta de los saldos de financiamiento de este programa. Sin embargo, a partir de 2014, Cadenas Productivas ha presentado una marcada recuperación en términos absolutos, aunque la rápida expansión del financiamiento dirigido al sector privado ha mantenido las magnitudes relativas del programa en un nivel modesto respecto a su trayectoria histórica.

Después de más de tres lustros de vida, el factoraje Cadenas Productivas de NAFIN se ha consolidado como un instrumento eficaz de apoyo al sector de las pymes y ha servido de modelo para otros países que lo han adecuado a su realidad institucional. Actualmente, más de la mitad de los recursos de este programa se aplican en los ámbitos del gobierno federal y de los gobiernos estatales y municipales. Las empresas han encontrado otras fuentes de financiamiento y recurren en menor grado a este factoraje. Se estima que entre el 6% y el 8% de las pymes de México se han beneficiado con este innovador sistema que ha probado ser de gran valor en períodos de restricción crediticia.

Durante los últimos años, a diferencia del relativo estancamiento del factoraje operado mediante el programa Cadenas Productivas, las garantías de la banca de desarrollo han sido un instrumento muy dinámico para impulsar el crédito destinado a las empresas. Los saldos conjuntos de las carteras de NAFIN y el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) por este concepto se duplicaron entre 2011 y 2016 (véanse los cuadros V.10 y V.11), y llegaron a casi 200.000 millones de pesos. Hoy día, el 40% de la cartera de crédito directa e inducida que estas instituciones canalizan en conjunto se opera mediante el otorgamiento de garantías.

Cuadro V.10
Nacional Financiera (NAFIN): saldos de la cartera de crédito directa e inducida al sector privado, 2011-2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cartera total <i>(en miles de millones de pesos)</i>	191,7	212,9	242,4	283,8	319,2	373,5
Garantías	89,8	111,0	130,4	143,2	154,2	167,3
Crédito	57,6	63,3	80,4	106,5	130,6	162,6
Cadenas productivas	44,4	38,7	31,6	34,1	34,4	43,6
Cartera total <i>(en porcentajes)</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Garantías	46,8	52,1	53,8	50,5	48,3	44,8
Crédito	30,0	29,7	33,2	37,5	40,9	43,5
Cadenas productivas	23,2	18,2	13,0	12,0	10,8	11,7

Fuente: Nacional Financiera (NAFIN), "Informes anuales" [en línea] http://www.nafin.com/portalfn/content/nafin-en-cifras/informes_anuales.html.

Cuadro V.11
Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext): saldos de la cartera de crédito directa e inducida al sector privado, 2011-2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cartera total <i>(en miles de millones de pesos)</i>	64,9	79,9	99,5	144,1	189,7	225,4
Primer piso	45,6	53,4	69,6	99,5	134,1	159,1
Garantías	14,8	12,6	19,8	30,9	37,3	25,2
Intermediarios financieros	4,5	7,9	10,1	13,7	18,2	41,1
Cartera total <i>(en porcentajes)</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Primer piso	70,3	72,3	69,9	69,1	70,7	70,6
Garantías	22,8	17	19,9	21,4	19,7	11,2
Intermediarios financieros	6,9	10,7	1,0	9,5	9,6	18,2

Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), "Informes anuales" [en línea] <http://www.bancomext.com/conoce-bancomext/bancomext-en-cifras/informe-anual>.

Mediante este instrumento se trata de incentivar a los intermediarios privados para que faciliten el acceso al crédito a empresas que difícilmente lo tendrían de otra manera. Este suele ser el caso de las pymes, sobre todo por los graves problemas de información asimétrica que enfrenta la operación de los bancos en este segmento.

Debe destacarse que, aunque NAFIN presenta saldos de apoyo al sector privado que son muy superiores a los de Bancomext, esta última institución viene creciendo a un ritmo mucho mayor que la primera. Esto comenzó a ocurrir a partir de 2013, después de que Bancomext recuperara su estatus de independencia respecto a NAFIN, luego de algunos años de intentos de fusión que le restaron impulso y diluyeron su presencia en

el mercado. Actualmente, el apoyo a través de las garantías representa más del 45% de la cartera de la banca comercial, y NAFIN es el actor principal, con alrededor del 90% del monto que auspician ambos bancos de desarrollo.

Existen dos clases de garantías: las *pari passu* y las de primeras pérdidas. Las primeras se colocan a un precio establecido por NAFIN con un subsidio implícito. Los bancos pueden comprar garantías de entre el 50% y el 100%, de modo que, en caso de incumplimiento, NAFIN y los bancos dividen las pérdidas en igual medida y al mismo tiempo.

Por su parte, las garantías de primeras pérdidas se subastan y pueden cubrir hasta un 10% del incumplimiento, límite que ha sido motivo de discusión, pues algunos intermediarios lo consideran bajo. NAFIN ofrece lotes de fondos y los bancos compiten por ellos, en función de las tasas de interés que se han de cobrar a las pymes por ese financiamiento.

Las empresas no se postulan directamente para recibir las garantías, ni saben que son beneficiarias de este apoyo. Para evitar problemas de riesgo moral, los bancos no informan a sus clientes que sus créditos están garantizados.

En algunos estudios de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) se ha encontrado que, de hecho, el programa de garantías de NAFIN ha permitido reducir las tasas y aumentar los montos del crédito que se otorga a las pymes. Sin embargo, parece que los efectos son relativamente moderados².

Lo que no se ha comprobado formalmente es si hay créditos que se otorgarían de todas formas, aunque no hubiera garantías, o cuyos términos podrían mejorarse aunque no se contara con el respaldo de la banca de desarrollo.

Por consiguiente, se ha constatado que, en la experiencia reciente de México, las garantías de la banca de desarrollo contribuyen a atenuar la incertidumbre que surge de la información asimétrica, que es grave sobre todo en el caso de las pymes. Las garantías también han ayudado a empresas que de otra manera no serían sujetos de crédito a mejorar el acceso al financiamiento, a bajar las tasas a las que lo reciben y a aumentar los montos que les son concedidos, aunque la magnitud de estos efectos parece ser relativamente moderada.

En el caso de Bancomext, es importante señalar la creciente atención que se viene prestando al sector de las pymes en los últimos años. La cartera de fomento, dirigida sobre todo a empresas de menor tamaño, se multiplicó por 3,5 entre 2012 y 2015 (véase el cuadro V.12).

² Véase Peña y Ríos (2013).

Cuadro V.12
Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext): saldos de cartera de fomento a las pequeñas y medianas empresas, 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Cartera de fomento (en miles de millones de pesos)	12,9	19,7	32,8	44,5	56,2
Fondeo	7,9	10,1	13,7	18,2	25,3
Garantías	2,5	4,8	9,3	14,4	15,8
Cartas de crédito	1,8	3,9	7,6	10,2	13,2
Factoraje internacional	0,5	0,8	1,2	1,6	2,1
Pequeñas y medianas empresas exportadoras e importadoras	0,2	0,1	–	–	–
Cartera de fomento (en porcentajes)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Fondeo	61,2	51,2	41,7	40,9	45,0
Garantías	19,4	24,4	31,4	32,4	28,0
Cartas de crédito	14,0	19,8	23,2	22,9	23,3
Factoraje internacional	3,9	4,1	3,7	3,6	3,7
Pequeñas y medianas empresas exportadoras e importadoras	1,5	0,5	–	–	–

Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), "Informes anuales" [en línea] <http://www.bancomext.com/conoce-bancomext/bancomext-en-cifras/informe-anual>.

En este notable esfuerzo sobresale la dinámica de las garantías destinadas a las pymes generadoras de divisas, que pasaron de ser muy modestas en 2012 a superar los 14.000 millones de pesos en 2015 y representar casi un tercio del total de la cartera de fomento.

La experiencia reciente de la banca de desarrollo en México presenta algunos programas e instrumentos novedosos, como el de Cadenas Productivas, que ha sido modelo para que en otros países se diseñaran plataformas digitales que permitieran poner en práctica el factoraje dirigido a las pymes. Paradójicamente, en México se ha venido cambiando el enfoque original de este instrumento y se lo ha orientado de manera prioritaria a las cadenas de proveedores del sector público, en sus niveles federal, estatal y municipal, en lugar de profundizar su financiamiento en las cadenas privadas.

Por otro lado, las garantías han sido uno de los instrumentos más eficaces para impulsar el crédito comercial que se otorga al sector privado. El estímulo crediticio que han generado es indudable, aunque habría que precisar mejor la eficiencia que ha tenido la intervención de la banca de desarrollo mediante este instrumento para dar acceso a empresas que de otra manera no tendrían financiamiento institucional o para mejorar significativamente las condiciones en cuanto al costo y los montos.

Por último, es importante hacer notar que el crédito de primer piso ha recobrado vigencia, después de algunas etapas en que la operación de la banca de desarrollo se limitó al segundo piso. De hecho, este fue un rubro fundamental en 2016, tanto en la cartera de NAFIN (45%) como en la de Bancomext (71%).

Bibliografía

- Alonso, J. y otros (2014), "Mobile banking in Mexico as a mechanism for financial inclusion: recent development and a closer look into the potential market", *Working Paper*, N° 13/20, Ciudad de México, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), junio.
- Amidžić, G., A. Massara y A. Mialou (2014), "Assessing countries' financial inclusion standing: a new composite index", *IMF Working Paper*, N° 14/36, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), febrero.
- Banco de México (2015), *Reporte sobre el Sistema Financiero*, Ciudad de México, noviembre.
- Banco Mundial (2018), *Enterprise surveys: la experiencia de las empresas* [base de datos en línea] <http://espanol.enterprisesurveys.org/>.
- _____(2014), *Global Financial Development Report 2014: Financial Inclusion*, Washington, D.C.
- Bancomext (Banco Nacional de Comercio Exterior) (2014a), *Programa Institucional 2013-2018*, Ciudad de México.
- _____(2014b), *Informe Anual 2014*, Ciudad de México.
- _____(2013), *Informe Anual 2013*, Ciudad de México.
- _____(2012), *Informe Anual 2012*, Ciudad de México.
- _____(2011), *Informe Anual 2011*, Ciudad de México.
- _____(2010), *Informe Anual 2010*, Ciudad de México.
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt y R. Levine (2007), "Finance, inequality and the poor", *Journal of Economic Growth*, vol. 12, N° 1, Berlín, Springer, marzo.
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt y M. Martínez (2007), "Reaching out: Access to and use of banking services across countries", *Journal of Financial Economics*, vol. 85, N° 1, Amsterdam, Elsevier, julio.
- Cámara, N. y D. Tuesta (2014), "Measuring financial inclusion: a multidimensional index", *Working Paper*, N° 14/26, Madrid, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), septiembre.
- Campero, A. y K. Kaiser (2013), "Access to credit: awareness and use of formal and informal credit institutions", *Documentos de Investigación*, N° 2013-07, Ciudad de México, Banco de México, junio.
- Chakrabarty, K. (2011), "Empowering MSMEs for financial inclusion and growth: issues and strategies", Mumbai, Banco Central de la India, 20 de diciembre [en línea] <http://www.bis.org/review/r111222g.pdf>.
- CLAAF (Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros) (2004), "Financiamiento de la pequeña y mediana empresa en América Latina: desarrollo de mercados, instituciones e instrumentos", *Declaración*, N° 11, Washington, D.C., septiembre [en línea] http://es.claaf.org/wp-content/uploads/sites/2/2016/06/11_Declaracion.pdf.
- CONAIF (Consejo Nacional de Inclusión Financiera) (2017), *Reporte de Inclusión Financiera 8*, Ciudad de México [en línea] <http://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Reportes%20de%20IF/Reporte%20de%20Inclusion%20Financiera%208.pdf>.
- _____(2014), *Reporte de Inclusión Financiera 6*, Ciudad de México [en línea] <http://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Reportes%20de%20IF/Reporte%20de%20Inclusion%20Financiera%206.pdf>.

- Demirgüç-Kunt, A. y L. Klapper (2013), "Measuring financial inclusion: explaining variations in use of financial services across and within countries", *Brookings Papers on Economic Activity*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- (2012), "Measuring financial inclusion: the Global Findex Database", *Policy Research Working Paper*, N° 6025, Washington, D.C., Banco Mundial, abril.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2015), Financial Access Survey (FAS) [base de datos en línea] <http://data.imf.org/FAS>.
- GPIFI (Alianza Mundial para la Inclusión Financiera) (2011a), "Report to the leaders", Cannes, noviembre [en línea] <https://www.oecd.org/g20/summits/cannes/Global%20Partnership%20for%20Financial%20Inclusion%20Report%20to%20Leaders.pdf>.
- (2011b), *The G20 Principles for Innovative Financial Inclusion: Bringing the Principles to Life. Eleven Country Case Studies*, Bangkok [en línea] http://www.gpfi.org/sites/default/files/documents/01%20GPIFI_Principles.pdf.
- Guaipatín, C. (2003), "Observatorio MIPYME: compilación estadística para 12 países de la región", *Informe de Trabajo*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), abril.
- Honohan, P. (2008), "Cross-country variation in household access to financial services", *Journal of Banking and Finance*, vol.32, N° 11, Amsterdam, Elsevier, noviembre.
- Hoyo, C., X. Peña y D. Tuesta (2013), "Demand factors that influence financial inclusion in Mexico: analysis of the barriers based on the ENIF survey", *Working Paper*, N° 13/37, Ciudad de México, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), diciembre.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2014), "Censos Económicos 2014", Ciudad de México [base de datos en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ce/2014/>.
- (2012), "Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2012", Ciudad de México [base de datos en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/enif/2012/>.
- Lecuona, R. (2014), "Algunas lecciones de la experiencia reciente de financiamiento a las pymes: Colombia, Costa Rica y México", *serie Financiamiento para el Desarrollo*, N° 253 (LC/L.3891), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- (2009), "El financiamiento a las pymes en México, 2000-2007: el papel de la banca de desarrollo", *serie Financiamiento para el Desarrollo*, N° 2007, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Kimenyi, M. y V. Songwe (2012), "Why the G-20 must prioritize financial inclusion to promote global growth", *The G-20 Los Cabos Summit 2012: Bolstering the World Economy Amid Growing Fears of Recession*, Washington, D.C., The Brookings Institution, junio.
- NAFIN (Nacional Financiera) (2014a), *Informe Anual 2014*, Ciudad de México.
- (2014b), "Programa Institucional de Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo", *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 28 de abril [en línea] http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342352&fecha=28/04/2014.
- (2013), *Informe Anual de Actividades 2013*, Ciudad de México.
- (2012), *Informe Anual de Actividades 2012*, Ciudad de México.

_____(2011), *Informe Anual 2011*, Ciudad de México.

_____(2010), *Informe Anual 2010*, Ciudad de México.

OCDE/CEPAL (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Perspectivas económicas de América Latina 2013: políticas de pymes para el cambio estructural* (LC/G.2545), París, enero.

Peña, P. e I. Ríos (2013), "Incidencia de las garantías gubernamentales sobre las condiciones de crédito a las empresas", *Estudios Económicos CNBV*, vol. 2, Ciudad de México, Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

Peña, X., C. Hoyo y D. Tuesta (2014), "Determinantes de la inclusión financiera en México a partir de la ENIF 2012", *Documento de Trabajo*, N° 14/14, Madrid, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), junio.

Rojas-Suárez, L. y M. Amado (2014), "Understanding Latin America's financial inclusion gap", *Working Paper*, N° 367, Washington, D.C., Centro para el Desarrollo Mundial, mayo.

Universidad de Toronto (2010), "Principles for innovative financial inclusion", Toronto, 27 de junio [en línea] <http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-principles.html>.

_____(2009), "G20 leaders statement: the Pittsburgh Summit", Pittsburgh, septiembre [en línea] <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html>.

Capítulo VI

Inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas en Colombia

Luis Alberto Zuleta J.

Introducción¹

En concordancia con los objetivos de este trabajo sobre la inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas (pymes) en Colombia, el capítulo se ha estructurado en cuatro secciones.

En la primera, se hace una evaluación global sobre el estado actual de la inclusión financiera de las pymes (2016) a través de indicadores que midan los tres elementos principales que se han identificado en la literatura del Banco Mundial: el acceso a los servicios financieros disponibles para las pymes, el uso que se hace de ellos y su calidad.

En la segunda sección, se describen y analizan los instrumentos y los procesos que los bancos de desarrollo colombianos están impulsando para promover la inclusión financiera de las pymes. Estos bancos son, principalmente, el Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex), que se dedica a los sectores industrial, comercial y de servicios, y el Fondo

¹ El estudio al que se refiere este capítulo fue realizado con el apoyo de muchas fuentes públicas y privadas, si bien la responsabilidad final es del autor. Se expresa un reconocimiento especial a la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) de Colombia, por haber facilitado la base de datos de la Gran Encuesta Pyme para que se realizaran algunos de los ejercicios de este trabajo. Luz Karine Ardila participó en el estudio como asistente de investigación.

para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), que se centra en este último sector.

En la tercera sección, se evalúa el modo en que los bancos de desarrollo colombianos y la banca comercial privada se complementan para propiciar una mayor inclusión financiera de las pymes, ya sea a través de instrumentos diseñados por el sector público, como el Fondo Nacional de Garantías, o por medio de las estrategias y los productos de los bancos privados. Como un objetivo asociado al anterior, se evalúa la complementariedad entre los bancos colombianos de desarrollo y la banca multilateral que opera en la región, también en lo que respecta a mejorar la inclusión financiera de las pymes. Los principales bancos multilaterales que operan en Colombia son el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Finalmente, se formulan recomendaciones de política dirigidas a fortalecer la capacidad de los bancos de desarrollo para mejorar la inclusión financiera de las pymes. Este es el contenido de la última sección.

A. El estado de la inclusión financiera de las pymes en Colombia

1. Indicadores de inclusión financiera de las pymes

a) Indicadores de acceso

Durante el período 2010-2015, la oferta de productos financieros, reflejada en el número de empresas que usaban al menos uno de esos productos, creció un 13,1% en promedio. Por su parte, el crecimiento promedio del número de empresas que tenían una cuenta de ahorro fue mayor que el del número de empresas que contaban con una cuenta corriente (15,2% y 11,3%, respectivamente).

Del lado de la demanda, como es natural, las solicitudes de crédito se modificaron de conformidad con el ciclo económico, según la Gran Encuesta Pyme de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF). Se aprobaron del orden del 95% de los créditos solicitados y se registró un indicador de calidad muy alto. El crédito sigue siendo la principal fuente de financiamiento de las pymes, seguido del crédito de los proveedores, el arrendamiento financiero y el factoraje.

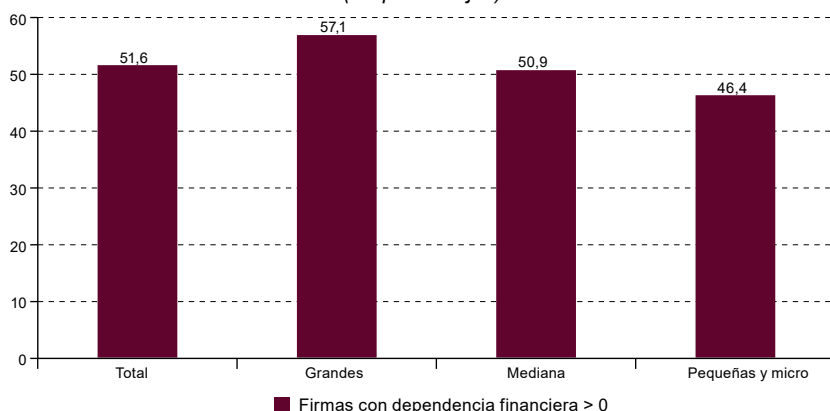
La exclusión involuntaria de empresas que no solicitan crédito porque perciben que no lo necesitan (a diferencia de las empresas que solicitan crédito y no lo obtienen) parece estar muy ligada a la educación financiera de sus administradores y propietarios, a juzgar por las cifras de dependencia financiera que estima el Banco de la República. El bajo uso de los productos de arrendamiento financiero y factoraje también puede estar vinculado con problemas de educación financiera.

b) Dependencia financiera según el tamaño de la empresa

En uno de los *Reportes de Estabilidad Financiera* (Banco de la República, 2016) se calculó el indicador de Rajan y Zingales (1998), que se utiliza en relación con firmas que requieren un flujo continuo de financiamiento externo para operar. Este indicador, denominado “dependencia financiera”, permite calcular la proporción de las necesidades de inversión que la firma no alcanza a cubrir con los recursos de su flujo de efectivo neto, con respecto a las necesidades totales de inversión y capital de trabajo. Es importante contrastar la considerable cantidad de respuestas de la Gran Encuesta Pyme en que las pymes afirman que no necesitan crédito con el concepto de dependencia financiera que se acaba de explicar.

El cálculo de la dependencia financiera se realiza según tamaño de la empresa, a partir de los balances de la Superintendencia de Sociedades. El resultado correspondiente a 2014 se muestra en el gráfico VI.1. Del total de firmas, el 51,6% tiene dependencia financiera, mientras que esa cifra asciende al 57,1% entre las firmas grandes. En lo que respecta a las firmas medianas y a las pequeñas (incluidas las microempresas), los indicadores son del 50,9% y el 46,4%, respectivamente. Lo anterior indica que las firmas de todos los tamaños requieren recursos crediticios para operar, si bien esta dependencia es menor en el caso de las pymes.

Gráfico VI.1
Colombia: proporción de firmas con dependencia financiera, según tamaño, 2014
(En porcentajes)



Fuente: Superintendencia de Sociedades y Banco de la República.

Es de gran trascendencia identificar las razones por las cuales se presenta un nivel de exclusión involuntaria del crédito, en el que muchas firmas consideran que no requieren crédito aunque su dependencia financiera sea elevada. Esta percepción podría estar asociada con un bajo nivel de educación financiera, ya que las empresas no perciben la necesidad de financiamiento a

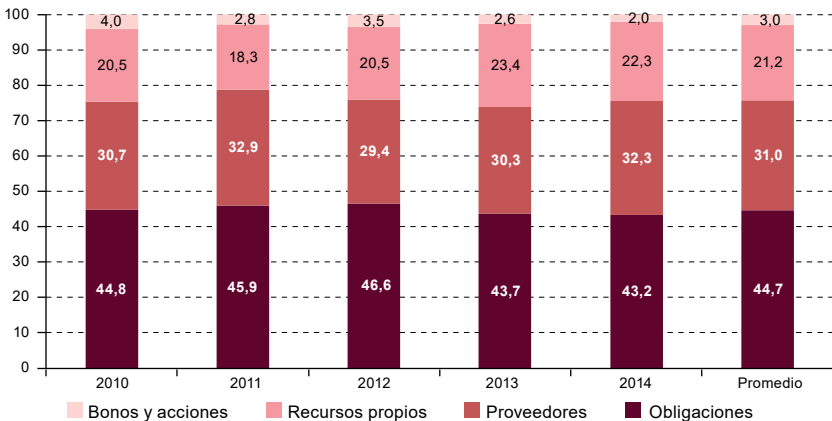
pesar de la gran dependencia que tienen de él, y desconocen la importancia que tienen algunos productos, como el arrendamiento financiero y el factoraje, para el desarrollo de su actividad (Malagón, Rodríguez y Ruíz, 2016).

Entre los principales problemas que obstaculizan el acceso al crédito se han identificado, en orden de importancia, el nivel de las tasas de interés y la complejidad de la documentación requerida. A continuación, se examinan dos elementos de la inclusión financiera que merecen destacarse: la evolución de las fuentes de financiamiento de las pymes y un indicador de calidad sobre la satisfacción de las empresas como usuarias de crédito.

c) Fuentes de financiamiento de las pymes

Aparte del crédito, las demás fuentes de financiamiento son, en orden de importancia, los proveedores, los recursos propios, y los bonos y las acciones, que tienen una participación marginal. Según las estadísticas de la Superintendencia de Sociedades, los recursos propios tienen una participación promedio mayor que en las respuestas a la Gran Encuesta Pyme, que es cercana al 10%. En el gráfico VI.2 se muestra la participación de las fuentes de financiamiento de las pymes sobre la base de datos de la Superintendencia de Sociedades.

Gráfico VI.2
Colombia: participación de las fuentes de financiamiento de las pymes, 2010-2014
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Superintendencia de Sociedades.
Nota: Las obligaciones incluyen crédito financiero y otros pasivos de las empresas.

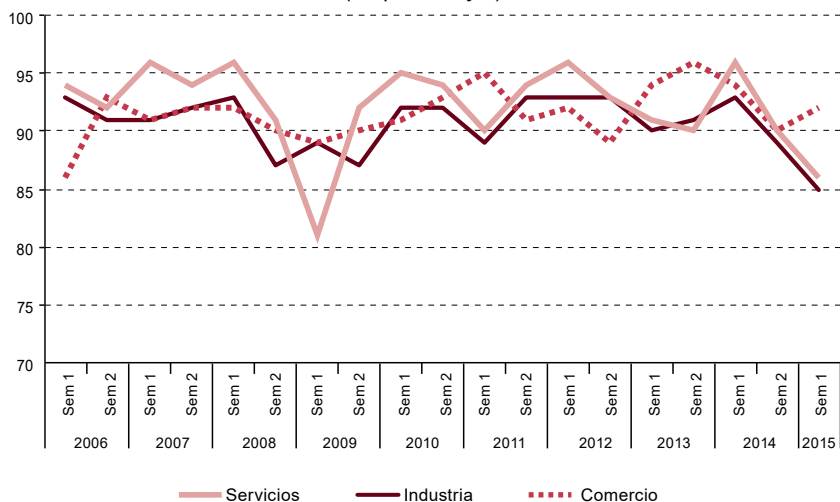
Según la Gran Encuesta Pyme de la ANIF, los recursos de crédito utilizados por la pequeña y mediana empresa se destinaron principalmente al capital de trabajo (el 63% en la industria, el 68% en el comercio y el 46% en los servicios), a la sustitución de pasivos o al mejoramiento de las condiciones financieras, a la compra o el arrendamiento de maquinaria, y a remodelaciones o adecuaciones.

d) Indicadores de calidad del crédito

Los indicadores de calidad se refieren a la satisfacción de las empresas como usuarias de crédito respecto de las condiciones financieras en las que este se otorga, según la misma encuesta de la ANIF. Estas condiciones se refieren principalmente al monto del crédito y al nivel de las tasas de interés.

El promedio histórico de satisfacción con respecto al monto del crédito es muy elevado y se sitúa cerca del 90% (véase el gráfico VI.3). Esta respuesta refleja no solo que el nivel de aprobación de los créditos es alto, sino que también lo es el de los montos solicitados. La única excepción se observa en el sector de los servicios durante la crisis de 2009.

Gráfico VI.3
Colombia: respuestas afirmativas a la pregunta de si el monto del crédito aprobado se ajustaba al que se había solicitado
 (En porcentajes)



Fuente: Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), *La Gran Encuesta Pyme: Lectura Nacional*, Bogotá, 2015.

e) Comparación de los indicadores de Colombia con los indicadores internacionales del Banco Mundial

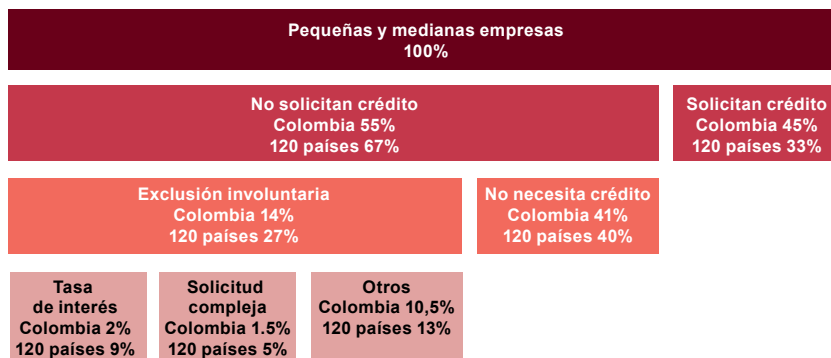
En el *Global Financial Development Report* de 2014 del Banco Mundial (2014) se estima el porcentaje promedio de la inclusión o exclusión voluntaria e involuntaria de las pequeñas y medianas empresas de 120 países frente a la posibilidad de solicitar crédito.

En el diagrama VI.1 se muestra una comparación entre los promedios estimados por el Banco Mundial para ese conjunto de 120 países, correspondientes al período 2006-2012, y los estimados en el caso de Colombia a partir de la encuesta de la ANIF, correspondientes al período 2008-2015.

Diagrama VI.1

Colombia y conjunto de 120 países encuestados por el Banco Mundial: comparación del nivel de solicitudes de crédito por parte de las pymes, 2008-2015 y 2006-2012^a

(En porcentajes)



Fuente: Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), Gran Encuesta Pyme 2008-2015, Bogotá [en línea] <http://anif.co/publicaciones/observatorio-pyme/gran-encuesta-pyme>; Banco Mundial, "Datos de las Encuestas de Empresas", Washington, D.C. [base de datos en línea] <http://espanol.entreprisesurveys.org/data>.

^a Las estimaciones corresponden al período 2006-2015 en el caso de Colombia, y 2006-2012 en el caso de los 120 países.

En síntesis, Colombia se encuentra mejor ubicada en cuanto a los porcentajes asociados con la solicitud de crédito, la exclusión involuntaria y los factores de exclusión como el nivel de la tasa de interés y la complejidad de la solicitud. Lo anterior es cierto pese a la baja ubicación que el país ocupa en la clasificación mundial sobre el acceso que elabora el Foro Económico Mundial.

2. Percepción general sobre la inclusión financiera de las pymes

En primer lugar, es conveniente señalar que, en Colombia, el diseño de instrumentos de apoyo a las pymes, particularmente a las urbanas, se ha fundamentado durante varias décadas en las condiciones del mercado. Aunque se han diseñado muchos instrumentos, unos más exitosos que otros, con la mayoría se ha buscado la manera efectiva de erradicar las fallas del mercado. A diferencia de los instrumentos dirigidos al sector agropecuario, los que se destinan a las pymes urbanas suelen ser de mercado y con ellos se pretende eliminar los obstáculos que dificultan la inclusión financiera de estas empresas. Dichos obstáculos se presentan sobre todo por el lado del acceso al crédito y a las garantías.

Dado que la estrategia de desarrollo de las pymes en Colombia también ha ido asociada al desarrollo productivo, las empresas que tienen acceso al crédito (Botello, 2015) parecen presentar un mejor resultado que aquellas que no lo tienen en algunas de las variables de desarrollo productivo, como el crecimiento de las ventas, la mejora de los márgenes y la inversión en maquinaria y equipo.

En la nueva fase del ciclo de los productos básicos, particularmente del petróleo, la coyuntura internacional y colombiana plantea muchas exigencias en lo que respecta al reto de diversificar la oferta productiva y se vuelve promisoría por medio del acceso al crédito.

En Colombia, la inclusión financiera de las pymes medida según el acceso parece estar por encima de la media internacional que estima el Banco Mundial, tanto en lo que se refiere a las empresas que no solicitan crédito como a las que sí lo hacen. Por su parte, las pymes colombianas presentan una menor exclusión involuntaria, pero el porcentaje de las que afirman no necesitar crédito es casi igual a la media internacional, lo que puede estar íntimamente ligado con la educación financiera. En efecto, las empresas que dicen no necesitar crédito pueden no contar con suficiente educación financiera sobre la importancia que el crédito tiene para la inversión y el capital de trabajo como parte de la estrategia de desarrollo productivo.

En los reportes de inclusión financiera de la Superintendencia Bancaria y la Banca de las Oportunidades, se observa que los puntos de contacto de las pymes con el sector financiero han venido creciendo, lo mismo que las cuentas de depósito y crédito. Estas se miden según su número, ya que la medición de las cuentas activas todavía no tiene una serie que permita hacer una apreciación clara.

Entre las fuentes de financiamiento diferentes al crédito tradicional, hay una baja demanda de productos de arrendamiento financiero y factoraje, y un porcentaje muy apreciable de financiamiento proveniente de proveedores y recursos propios. De todas maneras, debe tenerse en cuenta que, si a la exclusión involuntaria se le suma la porción importante de empresas que por falta de información calificada afirman no necesitar crédito, queda un porcentaje sin atender que podría ser significativo.

Otro elemento muy importante de este análisis es la mayor participación de la banca privada en el financiamiento de las pymes cuando se utilizan recursos principalmente del Fondo Nacional de Garantías, en ocasiones apalancando los créditos con redescuento de Bancóldex. Todo parece indicar que la solicitud recurrente de crédito por parte de un segmento creciente de pymes respaldadas por el Fondo Nacional de Garantías constituye un instrumento potente para reducir las asimetrías de información en el sentido en que lo plantean Stiglitz y Weiss (2008). De todas maneras, es preciso comentar que este no es el caso del crédito rural, debido a lo poco desarrollado que está el Fondo Agropecuario de Garantías. Este tema se aborda con mayor detalle más adelante.

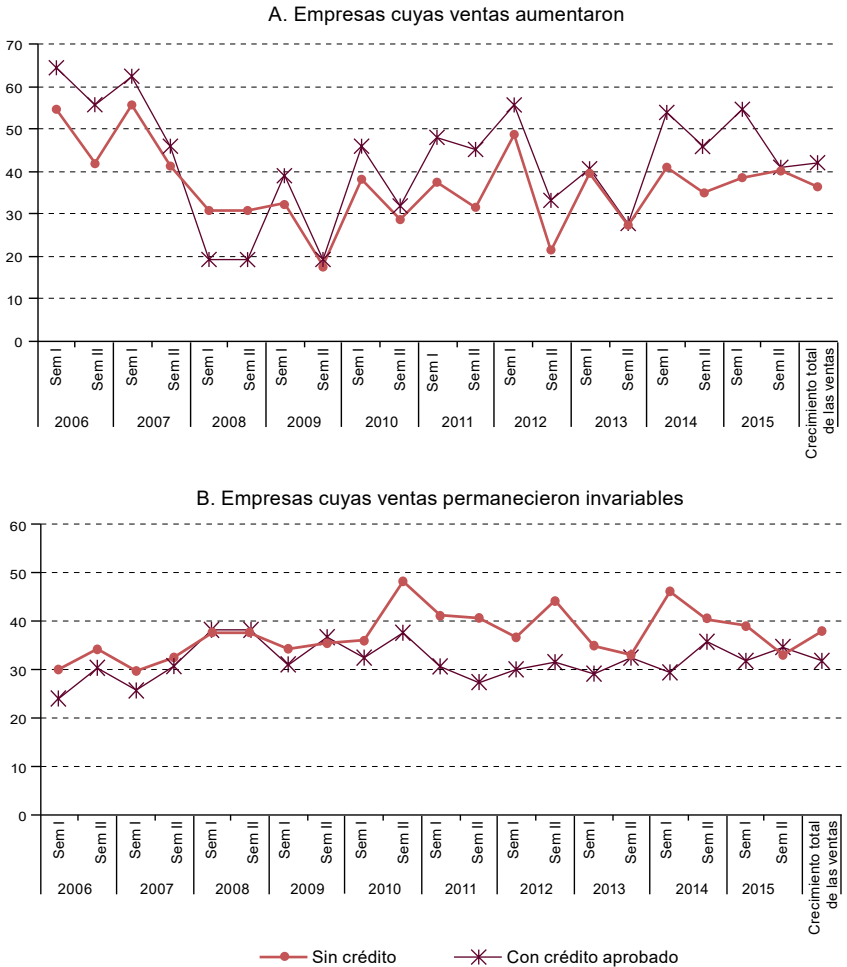
3. Inclusión financiera de las pymes y desarrollo productivo

Sobre la base de la información de la Gran Encuesta Pyme de la ANIF y a fin de explorar si el crédito es importante para lograr el desarrollo productivo, se hizo el ejercicio de examinar la relación entre algunas de las variables productivas y el hecho de que las empresas hubieran o no

hubieran tomado crédito en el período de la encuesta (Zuleta, 2016). Se sometieron estos cruces a la prueba de Wilcoxon-Mann-Whitney, con el objeto de verificar la hipótesis nula de que las series de las empresas con crédito y sin crédito son independientes y sus distribuciones son iguales.

En el gráfico VI.4 se muestra cómo en el período 2006-2015 las ventas de las empresas del sector industrial que tenían acceso al crédito aumentaron más que las de las empresas que no lo tenían.

Gráfico VI.4
Colombia: proporción de empresas del sector industrial cuyas ventas aumentaron o permanecieron invariables, según disponibilidad o no de crédito, 2006-2015
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), Gran Encuesta Pyme, Bogotá [en línea] <http://anif.co/publicaciones/observatorio-pyme/gran-encuesta-pyme>.

B. Los bancos de desarrollo en Colombia y sus políticas dirigidas a las pymes

Es importante resaltar que no existen evaluaciones externas sistemáticas sobre los instrumentos que se estudian en esta sección: hacerlas surge como una prioridad importante. En particular, se las debería complementar con una percepción de la inclusión financiera de las pymes, para realizar los ajustes que sean pertinentes.

Colombia cuenta con dos bancos de desarrollo que se especializan en los sectores económicos: Bancóldex y FINAGRO. Estos bancos tienen productos financieros de redescuento y contribuyen a la inclusión financiera de las pymes, principalmente desde el lado de la oferta.

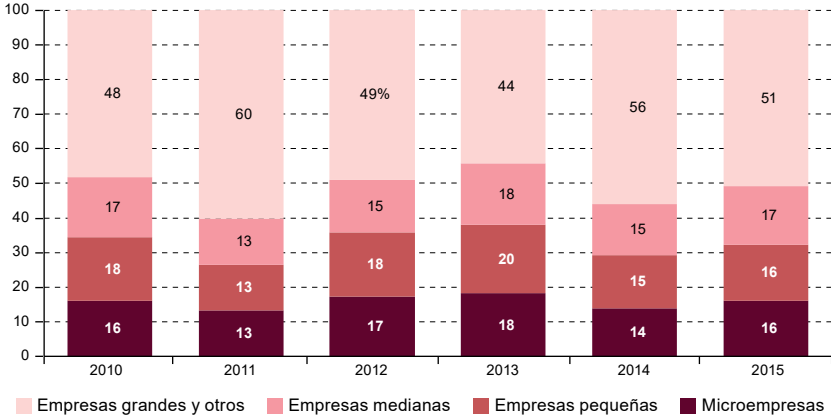
1. Bancóldex

De 2010 a 2015, entre el 44% y el 60% de los recursos desembolsados por Bancóldex a los intermediarios financieros para otorgar crédito empresarial correspondió a empresas grandes. Sin embargo, el complemento fue destinado a empresas de menor tamaño (véase el gráfico VI.5). Esto permite plantear la pregunta de si en términos de focalización de los instrumentos públicos con los que se busca remover las fallas del mercado, Bancóldex debería ofrecer un financiamiento que compitiera con la banca privada. Por otra parte, se observa que las pymes vienen utilizando recursos de Bancóldex con el propósito de modernizarse y ejecutar proyectos de inversión, más que para obtener capital de trabajo, lo que es una buena señal para un banco de desarrollo. También es importante recordar que gran parte de estos recursos se entrega a través de redescuentos en los que participan intermediarios financieros, utilizando la garantía del Fondo Nacional de Garantías.

El uso de los recursos que se transfieren a las empresas a través de los intermediarios financieros ha tenido un cambio importante: la participación del capital de trabajo en dicho uso se redujo del 64,7% en 2010 al 24,1% en 2015. Por el contrario, los recursos dirigidos a proyectos de modernización pasaron del 25,7% al 40,4% en el mismo período. Estos proyectos incluyen remodelaciones y nuevos proyectos.

La principal innovación de Bancóldex en los últimos años es la creación de la Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial (iNNpursa) como instrumento especializado para promover emprendimientos innovadores. La Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) llevó a cabo una evaluación independiente de este instrumento y llegó a la conclusión de que el diseño original y la puesta en marcha van bien encaminados, pero que se debe poner en práctica una serie de cambios que le permitan consolidarse y garantizar un impacto efectivo.

Gráfico VI.5
Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex): desembolsos de recursos a intermediarios financieros para que otorguen crédito empresarial, según tamaño de la empresa, 2010-2015
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex).

Bancóldex también continúa con su programa de impulso a la creación y el fortalecimiento de fondos de capital privado, en colaboración con empresas privadas, fundaciones y universidades. La organización de este programa ha sido relevante, pero es necesario darle una dimensión mayor. Una de las dificultades del instrumento en lo que respecta a las pymes es que la mayor parte de los nuevos fondos se crean para sectores en los que se requiere tener un tamaño significativo para emprender proyectos, como es el caso del sector de la infraestructura y las telecomunicaciones. Esto hace que los recursos limitados de este instrumento se destinen de forma prioritaria a este tipo de proyectos y no a los de las pymes.

Otros de los instrumentos disponibles para promover la inclusión financiera de las pymes son los recursos de financiamiento y los incentivos fiscales del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), que siguen estando muy descoordinados de la acción de Bancóldex. La única coordinación que se pudo identificar entre ambas entidades es la participación de Colciencias en un consejo de iNNpulsa.

El nivel de desarrollo de los productos destinados a las pymes urbanas que ha logrado Bancóldex contrasta con el que ha alcanzado FINAGRO en lo que respecta a las pymes rurales.

2. FINAGRO

Dado que FINAGRO es principalmente un banco de redescuento, utiliza la red de intermediarios financieros para asignar sus recursos. El solicitante

de crédito (persona natural o empresa) debe presentar al intermediario financiero un proyecto de inversión cuya viabilidad debe demostrarse desde el punto de vista técnico, financiero y ambiental. También debe proporcionar el respectivo cronograma y mencionar el tipo de producto agropecuario que está previsto obtener. El intermediario financiero evalúa el proyecto y luego lo envía a FINAGRO para su estudio.

FINAGRO se financia principalmente a través de inversiones forzosas que hacen los bancos en títulos emitidos por la entidad a tasas inferiores a las del mercado. Si el banco respectivo otorga crédito agropecuario, las inversiones forzosas se sustituyen por inversiones sustitutivas de encaje que tienen una tasa superior a la de los títulos de las primeras.

Las líneas de crédito se destinan a pequeños, medianos y grandes agricultores o a empresas de diferente tamaño. Por consiguiente, las líneas de crédito de FINAGRO constituyen también un instrumento de acceso al crédito para las pymes rurales.

En el sector rural, el principal intermediario financiero que redescuenta los recursos de FINAGRO es el Banco Agrario de Colombia, una entidad de propiedad pública que realiza una visita directa al proyecto productivo y le hace un seguimiento durante la vida del crédito. El Banco Agrario de Colombia redescuenta aproximadamente el 50% de los recursos de FINAGRO, y estos recursos corresponden al 80% de la cartera de dicho banco.

Las personas y empresas que solicitan crédito a través del Banco Agrario de Colombia y no cuentan con una garantía pueden utilizar el Fondo Agropecuario de Garantías, que se creó en 2000, se financia con utilidades de FINAGRO y es administrado por esta entidad. Este fondo respalda hasta el 80% del crédito de los pequeños productores, y el Banco Agrario de Colombia exige el 100% de garantía sobre el monto del crédito. Sin embargo, es preciso advertir que el Fondo Agropecuario de Garantías no tiene el alcance ni el desarrollo que se han logrado con el Fondo Nacional de Garantías, cuyas características se explicarán en la siguiente sección.

De manera similar a lo que ocurre con Bancóldex, es importante enfatizar que FINAGRO se diseñó como un instrumento que brinda acceso desde el lado de la oferta, más que desde el lado de la demanda.

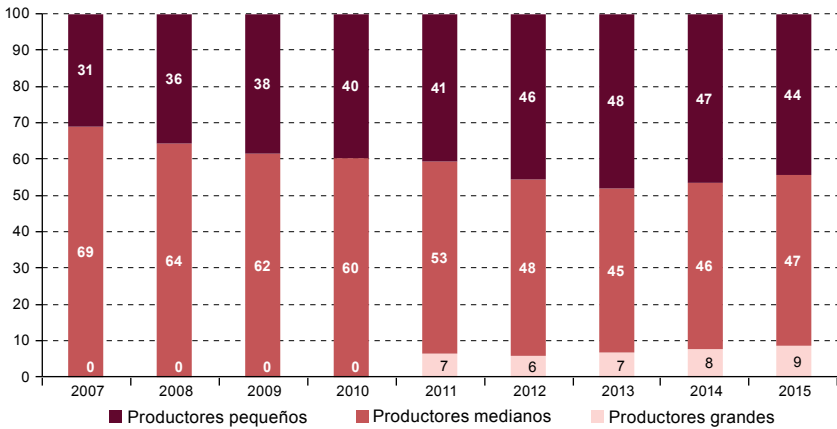
Entre los productos de FINAGRO hay que destacar el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), que consiste en devolver al empresario hasta el 40% del valor del saldo de capital de un crédito agropecuario otorgado para financiar un proyecto de inversión con crédito redescotado por un intermediario financiero a través de FINAGRO, previa evaluación del proyecto.

De todas maneras, es importante comentar que FINAGRO entrega recursos en forma significativa a los productores individuales pequeños

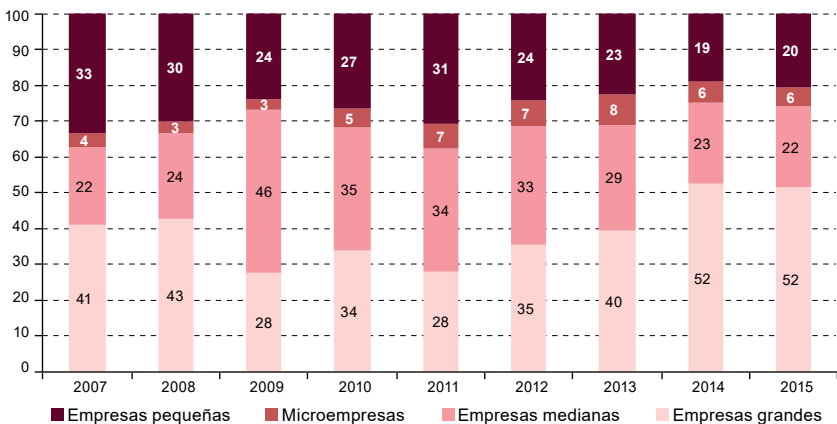
y medianos, a los grupos de crédito asociativo integrados por pequeños y medianos agricultores, y a la pequeña y mediana empresa agropecuaria, como se puede apreciar en el gráfico VI.6, que abarca el período 2007-2015. Los créditos individuales se concentran principalmente en los pequeños y medianos productores, mientras que la participación de los grandes tiende a aumentar en los créditos empresariales.

Gráfico VI.6
Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO):
créditos otorgados, según tamaño del beneficiario, 2007-2015
(En porcentajes)

A. Crédito individual



B. Crédito empresarial



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO).

En lo que se refiere a los productos de FINAGRO y a las líneas de garantía del Fondo Nacional de Garantías, la experiencia de Bancóldex podría aportar muchas enseñanzas para desarrollar la inclusión financiera de las pymes agropecuarias.

C. Complementariedad entre la banca privada y los bancos nacionales y subregionales de desarrollo para impulsar la inclusión financiera de las pymes

1. Bancos privados y bancos nacionales de desarrollo

Los instrumentos públicos que utilizan las pymes y los bancos privados han permitido reducir las asimetrías de la información de manera que los servicios destinados a las pymes que usan los productos financieros se vuelvan recurrentes. En el caso de los bancos grandes, se ha venido incrementando la cartera de servicios cruzados que se prestan a las pymes y que incluyen fuentes de financiamiento diferentes a las tradicionales. Los productos se diseñan teniendo en cuenta el objetivo que persigue el cliente, de la siguiente manera:

- Se brinda financiamiento según se requiera capital de trabajo o inversión en activos fijos, o se tengan otras necesidades.
- Se ofrece transaccionalidad: en el caso del comercio o la industria, el objetivo es incrementar las ventas o administrar un flotante para pagar impuestos.
- Se gestionan los riesgos, por ejemplo, en el caso de las coberturas para los exportadores e importadores.
- Se usan el arrendamiento financiero y el factoraje de acuerdo con las necesidades de la empresa.
- Más recientemente, se viene desarrollando una estrategia de banca corporativa destinada a las pymes, que incluye productos como los seguros y la banca de inversión para proyectos superiores a un monto predefinido (por ejemplo, 300.000 dólares). Mediante esta estrategia se suelen vincular empresas que forman parte de los grupos económicos a los que pertenecen los bancos y que proveen servicios diferentes al crédito, por ejemplo, los seguros.
- En los próximos años, el reto consiste en profundizar esta estrategia aumentando la participación de la cartera de las pymes en el total de cartera destinado a empresas.

- Las pequeñas empresas de nueva tecnología se evalúan de manera diferente al resto de las pymes, teniendo en cuenta el estudio de mercado que realizan y su plan de negocios.
- La celeridad de la innovación financiera en la banca de pagos transaccional y en la banca móvil es un instrumento que ofrece grandes posibilidades para lograr que las firmas medianas y pequeñas se acerquen mucho más al sistema financiero, debido a la presencia física de los minidatáfonos en los establecimientos industriales, comerciales y de servicios, así como al desarrollo de las aplicaciones de banca móvil, negocio a negocio y negocio a persona para los proveedores y otros tipos de grupos de interés de las empresas.

Los bancos privados medianos tienen la estrategia de incentivar la recurrencia de los clientes por medio de cupos preaprobados y facilidades relativas al tiempo de aprobación de los nuevos créditos.

Según la opinión de los bancos, en cuanto al impacto sobre la inclusión de las pymes existe un contraste muy fuerte entre los instrumentos diseñados en torno a Bancóldex y el Fondo Nacional de Garantías, por un lado, y los diseñados en torno a FINAGRO y el Fondo Agropecuario de Garantías, por el otro.

La educación financiera es un instrumento muy importante para promover el uso de fuentes de financiamiento diferentes al crédito tradicional, como el arrendamiento financiero, el factoraje y los fondos de capital privado.

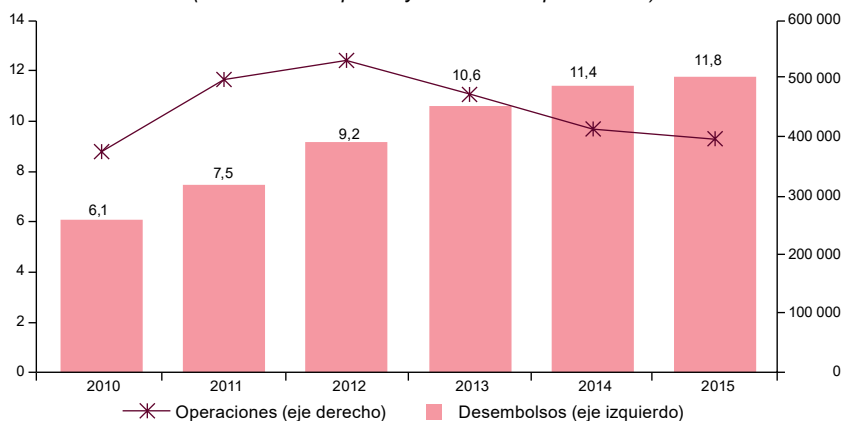
2. Fondo Nacional de Garantías

En el caso colombiano, el principal instrumento complementario de los bancos de desarrollo es el Fondo Nacional de Garantías, cuyo funcionamiento reciente se explica de forma más detallada a continuación.

El Fondo Nacional de Garantías se creó en 1981 como sociedad de economía mixta y está vinculado al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Las empresas que requieren crédito y no tienen respaldo suficiente para garantizarlo frente al establecimiento financiero pueden acudir al Fondo Nacional de Garantías para comprar una garantía que sustituya el respaldo comercial usual, tenga un costo bajo y cubra el 50% del crédito en promedio, si bien puede llegar a cubrir el 70%. Por supuesto, un fondo de garantías que opere con eficiencia constituye un excelente instrumento de acceso al crédito para las pymes, ya que permite eliminar la falta de acceso a las garantías que hacen posible el otorgamiento del crédito. En este sentido, el Fondo Nacional de Garantías complementa la oferta de recursos de Bancóldex y los bancos privados.

En el gráfico VI.7 se observa la evolución de los desembolsos y las operaciones de crédito con garantía del Fondo Nacional de Garantías durante el período 2010-2015. El crecimiento promedio anual de los desembolsos fue del 14,5%, y el número de operaciones aumentó un 2,3% en la totalidad del período. La cantidad de operaciones decreció a partir de 2012 y el crecimiento porcentual de los desembolsos se desaceleró a partir de 2013, lo que coincide con el aumento de las tarifas de la garantía, especialmente de los microcréditos. El valor del crédito garantizado, que en 2015 era de casi 12 billones de pesos, representaba el 5,3% del total de la cartera comercial y cerca de dos veces la cartera de Bancóldex.

Gráfico VI.7
Colombia: créditos otorgados con garantía del Fondo Nacional de Garantías,
2010-2015
(En billones de pesos y número de operaciones)



Fuente: Fondo Nacional de Garantías.

3. Bancos de desarrollo y banca multilateral

Las relaciones entre los bancos de desarrollo y los bancos multilaterales se dan sobre todo mediante aportes de capital, promoción de proyectos específicos y apoyo a la industria de los fondos de capital de riesgo. Los bancos multilaterales que más relación tienen con los bancos de desarrollo colombianos son el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Banco Interamericano de Desarrollo. Aunque los proyectos de apoyo a Bancóldex, FINAGRO y el Fondo Nacional de Garantías contribuyen a mejorar el acceso al financiamiento de las pymes, los proyectos no se diseñan explícitamente como parte de una estrategia que promueva la inclusión financiera de estas. Uno de los nuevos proyectos que sería importante diseñar como parte del apoyo de los bancos subregionales de desarrollo es el de brindar educación financiera a las pymes con respecto a la cartera de instrumentos financieros disponibles.

D. Conclusiones y recomendaciones

1. Percepción general sobre los instrumentos diseñados en torno a la banca de desarrollo para mejorar la inclusión financiera de las pymes

Ante todo, debe ponerse énfasis en la poca información cuantitativa que hay en el país sobre el universo de las pymes. Dicha información es crucial para diseñar cualquier estrategia que tenga por objeto desarrollar dichas empresas. Además, al estudiar el conjunto de instrumentos diseñados por la banca de desarrollo para mejorar la inclusión financiera, se echa de menos la existencia de evaluaciones periódicas realizadas por entidades independientes que permitan evaluar el impacto de dichos instrumentos y saber si los objetivos esperados se están cumpliendo.

Al revisar los objetivos últimos de los instrumentos diseñados para fomentar la inclusión financiera de las pymes, es importante destacar que, hasta el momento, estos se han estructurado principalmente sobre la base del acceso a través de la oferta a fin de, por esa vía, responder a las fallas del mercado. No obstante, se ha puesto poco énfasis en promover la demanda para estimular el uso de los instrumentos. Sobresale la precariedad de las actividades relacionadas con la educación financiera, en particular la que tiene por objeto que las pequeñas empresas utilicen de forma eficiente los productos disponibles en el mercado.

En los comentarios que se presentan a continuación se pretende formular propuestas e identificar instrumentos que la banca de desarrollo pueda utilizar a fin de mejorar la inclusión financiera de las pymes, tanto para aumentar el acceso al crédito, como para mejorar los instrumentos existentes destinados a las empresas que ya lo tienen.

2. El estado de la inclusión financiera de las pymes en Colombia: conclusiones particulares sobre instrumentos específicos

La segmentación del mercado que Bancóldex ha formulado en los últimos años a partir de las microempresas exportadoras permite asignar recursos de manera más eficiente y focalizada. Sin embargo, no es claro por qué se ha incluido en su estrategia a las empresas más grandes y las multilatinas con potencial de crecimiento, que pueden acceder con facilidad a la banca privada. Lo anterior le resta foco a una estrategia de inclusión financiera de las pymes. De hecho, Bancóldex ha venido reduciendo la cobertura de la cartera dirigida a estas últimas. Además, la asignación de recursos por parte de Bancóldex no se coordina con Colciencias: no parece suficiente que ambas instituciones participen en un consejo asesor. El Fondo Nacional de Garantías, por su parte, podría profundizar su estrategia de diseñar productos por segmentos de empresas, atendiendo las necesidades de estas.

Por otro lado, es importante resaltar la labor de Bancóldex en lo que respecta a la creación de iNNpulsa, a la continuidad de los objetivos y al fortalecimiento de los fondos de capital privado.

Todo parece indicar que los instrumentos existentes, con un reforzamiento adecuado destinado a satisfacer las necesidades específicas de las pymes, serían un muy buen punto de partida para otorgar unas primeras rondas de crédito que redujeran las fallas del mercado y permitieran rotar hacia la oferta de los bancos privados que utilizan los instrumentos públicos. Esto permitiría que, en rondas posteriores, las pymes recurrentes fueran clientes permanentes del sector privado, y los instrumentos de la política pública se concentraran en las pymes que inician su experiencia crediticia.

A fin de lograr lo anterior, se requiere la construcción de una muy buena base de datos integral, iniciativa en la que se podría contar con el apoyo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y la cooperación público-privada y de la banca multilateral, mediante programas y proyectos muy específicos de educación financiera dirigida a las pymes.

En lo que se refiere al sector agropecuario, parece pertinente que se revise la operación y los recursos del Fondo Agropecuario de Garantías, así como la relación entre FINAGRO y la banca privada, para atender a las pymes rurales.

3. Recomendaciones sobre estrategia e instrumentos para profundizar la inclusión financiera de las pymes

a) Bases para establecer una estrategia

Se requiere que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) produzca información cuantitativa sobre las pymes en Colombia, de manera que se pueda determinar el número de empresas por segmento, así como evaluar y comparar su desempeño con el de las empresas de otros países. También es fundamental que se lleven a cabo evaluaciones externas sistemáticas sobre el impacto de los instrumentos existentes en Colombia que están relacionados con la inclusión financiera de las pymes.

Los nuevos instrumentos que se diseñen no deberían estar orientados exclusivamente a eliminar las fallas del mercado por medio de la oferta, sino también a promover el conocimiento y la demanda, con detalle suficiente sobre las diferentes necesidades de las empresas. La educación financiera de las pymes debería tener un carácter público-privado que permitiera multiplicar su efecto.

b) Tipología sobre el nivel de acceso de las pymes a los recursos financieros

Es importante diferenciar a las empresas que ya tienen suficiente acceso recurrente al crédito y a otros productos financieros, de las empresas que tienen acceso ocasional y de aquellas que no lo tienen. Esta diferenciación

es congruente con la necesidad expresada de obtener mejor información, y debe servir para segmentar los programas de educación financiera de las pymes, así como los instrumentos y los productos financieros.

- Empresas con suficiente acceso al crédito
 - Son y pueden ser atendidas por la banca privada.
 - La necesidad principal se refiere a la sofisticación de los servicios financieros de acuerdo con el tamaño y las necesidades de la empresa.
 - Pueden seguir recurriendo a la garantía del Fondo Nacional de Garantías cuando lo requieran.
- Empresas con acceso incipiente

Para lograr mayor efectividad en el suministro de crédito y recursos financieros, es importante mejorar los instrumentos públicos disponibles de la manera que ya se ha indicado. Los principales aspectos que se deberían tomar en cuenta son los siguientes:

- Parece conveniente revisar el financiamiento que Bancóldex otorga a los segmentos que la banca comercial privada puede atender.
- Es importante estar atentos a la puesta en marcha de las recomendaciones de Fedesarrollo sobre la consolidación de iNNpulsa.
- Los proyectos financiados con los fondos de capital privado que se establezcan con apoyo público deberían tener una dimensión adecuada al tamaño de las pymes.
- Es importante impulsar la coordinación entre Colciencias y Bancóldex en lo que se refiere a la política de inclusión de las pymes.
- Es importante lograr una mayor coordinación entre las políticas de Bancóldex y FINAGRO en lo que se refiere al financiamiento de las agroindustrias.
- Se debe reforzar la orientación reciente del Fondo Nacional de Garantías hacia el otorgamiento de un respaldo más adecuado a las características de distintos segmentos de pymes.
- La experiencia exitosa del Fondo Nacional de Garantías puede transmitirse al Fondo Agropecuario de Garantías.
- El diseño de programas detallados de educación financiera sobre productos como el arrendamiento financiero y el factoraje parece necesario para desarrollar dichos productos.
- Se podría diferenciar la educación financiera que se brinda a las empresas que apenas inician su experiencia crediticia de la que se brinda a las empresas que tienen créditos recurrentes en la cadena de Bancóldex y el Fondo Nacional de Garantías.

- La relación estrecha entre disponibilidad de créditos y desarrollo productivo muestra también la conveniencia de profundizar el ofrecimiento de productos especializados para empresas innovadoras.
- Empresas que expresan que no requieren crédito pero que efectivamente podrían requerirlo
 - El principal instrumento consiste en impulsar programas especiales de educación financiera sobre la conveniencia de utilizar diferentes productos financieros según las necesidades específicas.
- Coyuntura especial en el sector agrícola de Colombia debida al desarrollo de proyectos de paz
 - En relación con estos proyectos, es necesario mejorar el diseño de FINAGRO y del Fondo Agropecuario de Garantías para adecuarlo a las necesidades diferenciales de los productores. También se debe ofrecer mayor educación financiera sobre evaluación de proyectos y necesidades de crédito.

Bibliografía

- ANIF (Asociación Nacional de Instituciones Financieras), Gran Encuesta Pyme 2008-2015, Bogotá [en línea] <http://anif.co/publicaciones/observatorio-pyme/gran-encuesta-pyme>.
- Banca de las Oportunidades/Superintendencia Financiera de Colombia (2012), *Reporte de inclusión financiera*, Bogotá.
- Banco Mundial (s/f), “Datos de las Encuestas de Empresas”, Washington, D.C. [base de datos en línea] <http://espanol.enterprisesurveys.org/data>.
- _____(2014), “Financial inclusion for firms”, *Global Financial Development Report 2014: Financial Inclusion*, Washington, D.C.
- Banco de la República (2016), *Reporte de Estabilidad Financiera*, Bogotá, marzo.
- Botello, H. (2015), “Determinantes del acceso al crédito de las pymes en Colombia”, *Ensayos de Economía*, N° 46.
- Malagón, J., R. Rodríguez y C. Ruiz (2016), “El crédito empresarial y el ciclo económico en Colombia”, *Coyuntura Pyme*, N° 53, Bogotá, Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), abril.
- Rajan, R. y L. Zingales (1998), “Financial dependence and growth”, *The American Economic Review*, vol. 88, N° 3, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía, junio.
- Stiglitz, J. y A. Weiss (2008), “Credit rationing in markets with imperfect information”, *The American Economic Review*.
- Superintendencia de Sociedades (s/f), “Estados financieros de las empresas” [en línea] <http://www.supersociedades.gov.co>.
- Zuleta, L. (2016), “Inclusión financiera de la pequeña y mediana empresa en Colombia”, *serie Financiamiento para el Desarrollo*, N° 262 (LC/L.4263), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.

Capítulo VII

Inclusión financiera de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en el Perú: el caso de la banca de desarrollo

Janina León¹

Introducción

Las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (mipymes) constituyen el conjunto más importante de empresas en el Perú según su número y el empleo que generan (9 de cada 10 empresas son mipymes y absorben alrededor de 7 de cada 10 trabajadores). Sin embargo, presentan serios problemas económicos, financieros e institucionales, que las hacen operar bajo condiciones difíciles.

En términos operativos, la definición de mipyme es variable. En el Perú se transitó de una definición de acuerdo al número de trabajadores, utilizada hasta 2013, a otra basada en el valor de las ventas. Ello se ha traducido en diferentes estimaciones sobre el tamaño del sector y en distintas inferencias sobre los problemas y la política respecto de este, como se discute en este capítulo.

¹ Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Diversos indicadores reflejan que el acceso a los servicios financieros y el uso de estos por parte de las mipymes son limitados, lo que se relaciona con la escasa provisión de tales servicios desde el sector financiero regulado. Como se sabe, el sector financiero puede cumplir un rol importante para las empresas, con sus servicios de crédito, ahorro, inversión e innovación, que en conjunto podrían fortalecer la actividad económica de las mipymes. Cuando estas enfrentan una inclusión financiera restringida, su producción y sus posibilidades de expansión también serán reducidas. La experiencia peruana reciente muestra múltiples mecanismos y canales, principalmente privados, utilizados para enfrentar tales restricciones financieras. En ese sentido, el sector financiero regulado ha expandido su oferta de servicios financieros a las mipymes y la banca de desarrollo ha acompañado estos cambios de manera complementaria. Por otra parte, aún persisten los canales informales de financiamiento. La autoridad reguladora ha desempeñado un papel clave y se ha iniciado una estrategia de creciente inclusión financiera.

En el presente estudio se revisa el caso peruano desde el punto de vista de la demanda financiera de las empresas, el sector financiero privado y el rol de la regulación, la banca de desarrollo y las políticas recientes de inclusión financiera, además de incluirse algunas inferencias.

A. La actividad empresarial peruana

En esta sección se presentan algunas características de las empresas, como su diversidad y la importancia de la informalidad y de la falta de acceso a productos y servicios financieros de las empresas pequeñas y medianas (el llamado *missing middle*), y se exploran los requerimientos financieros de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas —las mipymes— en el Perú. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI, 2016), la estructura productiva está concentrada en los servicios privados (financieros, educativos, sociales y personales) y en el comercio (al por mayor y minorista). Estas actividades terciarias suman más del 50% del producto interno bruto (PIB) y el patrón se ha mantenido pese al crecimiento macroeconómico reciente².

1. Las empresas según tamaño y actividad económica

Es difícil conocer el total de empresas que existen en el Perú, dado que algunas no están registradas. Por otra parte, hay alta heterogeneidad entre las empresas, conforme al tamaño y la productividad. Al respecto, Távara, González y del Pozo (2014) identifican grupos empresariales con

² Véase Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), “Cuadros mensuales históricos”, Lima [en línea] <http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas/cuadros-mensuales-historicos.html>.

productividad alta, media y baja³. Los sectores de mayor productividad absorben una menor proporción de población económicamente activa (PEA) y pagan salarios promedio altos; lo opuesto ocurre en sectores menos productivos. Estos resultados varían de una región a otra, según su desarrollo económico local (Tello, 2008). La mencionada heterogeneidad ha conducido a definiciones empíricas, incluidas las de informalidad empresarial e informalidad laboral, que tienen discrepancias conceptuales y metodológicas (León, 2017). Así como en el trabajo de La Porta y Shleifer (2014), en este estudio se analiza la informalidad empresarial de las mipymes según sus características económicas y legales, y considerando que su baja productividad es el impedimento crucial para que se formalicen. Según el INEI, la alta informalidad empresarial⁴ persiste aun con crecimiento económico: 8 de cada 10 empresas son informales.

En el cuadro VII.1 se muestra el predominio de las empresas muy pequeñas (microempresas), la mayoría de ellas informales. De las empresas urbanas, 2 de cada 3 operan en los sectores de comercio, servicios y transporte. De acuerdo con información complementaria, la mayoría de las microempresas son unipersonales, el 7% tiene trabajadores asalariados, el 50% tiene menos de un año de operación y la mayoría funciona sin un local y no lleva registro de sus operaciones. Las políticas públicas hacia las mipymes han privilegiado aspectos referidos a incentivos legales, simplificación administrativa, exoneraciones tributarias y descuentos laborales, entre otros. No obstante, los efectos de estas políticas han sido mínimos dada la alta y persistente informalidad de este tipo de empresas (Chacaltana, 2016; OIT, 2017) y pese a las mejoras observadas en el clima empresarial (Banco Mundial, 2016). Han sido pocas las políticas de asistencia técnica, compras estatales e incentivos para acceder a servicios financieros (León, 2016). En años recientes, el Ministerio de la Producción (2014, pág. 34) propuso focalizar sus políticas para las mipymes formales, cambiando previamente la definición de modo de reflejar el valor de las ventas⁵.

³ Véanse los detalles metodológicos en Távora, González y del Pozo (2014, págs. 42-46).

⁴ Desde la década de 2000 a la fecha, las normas peruanas para la formalización han cambiado la definición de informalidad, tanto en términos de las variables (número de trabajadores o valor de las ventas) como de sus rangos. Actualmente las definiciones de formalidad varían incluso de una institución a otra.

⁵ El decreto supremo núm. 013-2013-Produce incorpora modificaciones a la Ley núm. 30.056 (destinada a facilitar la inversión e impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial). Las nuevas definiciones de microempresa, pequeña empresa y mediana empresa se basan en el valor de las ventas anuales, medido en Unidades Impositivas Tributarias (UIT) (1 UIT en 2016 equivale a 3.950 soles, o aproximadamente 1.165 dólares al tipo de cambio de 2016 de 3,39 soles = 1 dólar).

Según esta nueva norma, la clasificación es la siguiente: microempresa, hasta 174.750 dólares (150 UIT); empresa pequeña, de 174.750 a 1.980.500 dólares (o de 150 a 1.700 UIT); empresa mediana, de 1.980.500 a 2.679.500 dólares (o de 1.700 a 2.300 UIT), y empresa grande, sobre 2.679.500 dólares (2.300 UIT).

Cuadro VII.1
Perú: unidades productivas según tamaño y sector, 2012
(En miles de unidades y porcentajes)

	Ambos sectores		Sector formal		Sector informal	
	Total	Porcentaje	Subtotal	Porcentaje	Subtotal	Porcentaje
Tamaño por número de trabajadores	7 983	100,0	1 017	100,0	6 966	100,0
1 a 5	7 788	97,6	930	91,4	6 858	98,4
6 a 10	142	1,8	56	5,5	86	1,2
11 a 30	42	0,5	21	2,1	21	0,3
31 o más	11	0,1	10	1,0	1	0,0
Actividad económica	7 983	100,0	1 017	100,0	6 966	100,0
Agropecuaria y pesca	2 356	29,5	1	0,1	2 355	33,8
Minería	23	0,3	1	0,1	22	0,3
Manufactura	683	8,6	136	13,4	547	7,8
Construcción	295	3,7	51	5,0	244	3,5
Comercio	2 065	25,9	398	39,1	1 667	23,9
Transporte y comercio	925	11,6	78	7,7	847	12,2
Restaurantes y alojamiento	596	7,5	73	7,2	523	7,5
Otros servicios	1 039	13,0	279	27,5	760	10,9
Actividad económica no primaria	5 603	100,0	1 015	100,0	4 588	100,0
Manufactura	683	12,2	136	13,4	547	11,9
Construcción	295	5,3	51	5,0	244	5,3
Comercio	2 065	36,9	398	39,2	1 667	36,3
Transporte y comercio	925	16,5	78	7,7	847	18,5
Restaurantes y alojamiento	596	10,6	73	7,2	523	11,4
Otros servicios	1 039	18,5	279	27,5	760	16,6
Total	5 603	100,0	1 015	18,1	4 588	81,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Producción y empleo informal en el Perú: cuenta satélite de la economía informal 2007-2012*, Lima, 2014.

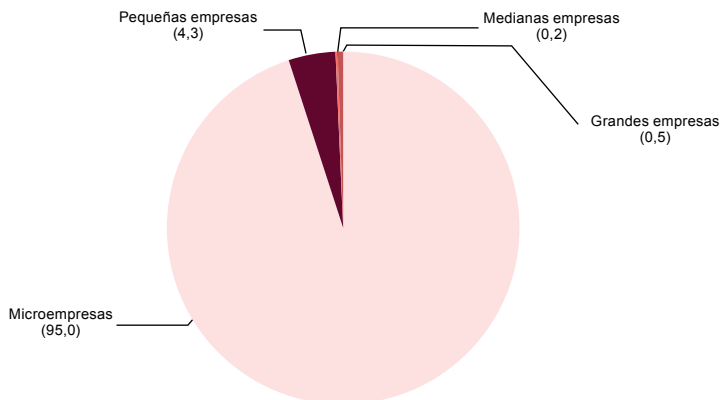
En el gráfico VII.1 se muestra que un 95% de las empresas formales son microempresas, el 4% son pequeñas empresas y casi el 0,5% son de tamaño grande, en tanto que hay muy pocas medianas (lo que tiene relación con el mencionado *missing middle*). Asimismo, destaca la alta heterogeneidad que existe, aun entre las microempresas formales, en términos de productividad y posibilidades de crecimiento empresarial⁶. El Ministerio de la Producción (2014, pág. 34) pone de relieve la “amplia y persistente heterogeneidad existente entre sectores [...] los sectores menos productivos son los que ocupan una fracción mayor de la fuerza laboral”. Ello limita persistentemente las posibles articulaciones con la gran

⁶ El cambio de criterio para definir los tres tipos de empresas, de número de trabajadores a valor de las ventas, ha ampliado el número de unidades, y hay empresas pequeñas y medianas con más de 50 e incluso más de 200 trabajadores. La focalización de las políticas públicas y financieras para las mipymes ahora alcanza también a estas empresas.

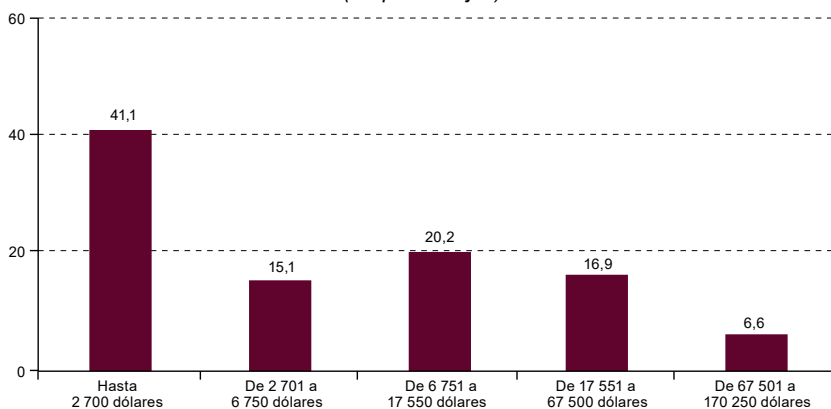
empresa, como reconoce Villarán (2000, pág. 4) al citar “las dificultades que encuentran las instituciones de promoción con la estructura empresarial peruana, al constatar la existencia de muchas microempresas, pero pocas pequeñas y medianas como clientes actuales y potenciales”.

Gráfico VII.1
Perú: distribución de las empresas formales por estrato empresarial y de las microempresas por valor de las ventas, 2016

A. Empresas formales según número de trabajadores
(En porcentajes)



B. Microempresas según valor de las ventas anuales
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de la Producción, *Anuario Estadístico Industrial, Mipyme y Comercio Interno 2016*, Lima, 2017; Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), Registro Único de Contribuyentes (RUT).

2. Los requerimientos de servicios financieros

Es poco lo que se sabe sobre los requerimientos financieros del universo de las mipymes. La mayoría, en especial las informales, no tiene acceso garantizado al sistema financiero, y ante el acceso limitado a los recursos financieros formales, esta demanda puede ser satisfecha por canales informales de financiamiento. Muchas de estas empresas indican, cuando se les pregunta sobre el tema, que no requieren servicios financieros⁷, probablemente por una autoselección que las hace abstenerse de solicitarlos. En este sentido, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI), menos del 50% de quienes dirigen microempresas y pequeñas empresas habían solicitado algún préstamo en el sistema financiero regulado (INEI, 2014b, pág. 58).

De lo anterior y sobre la base de un estudio acerca de las microempresas y las pequeñas empresas y su demanda financiera (León, Sánchez y Jopen, 2016), se puede inferir que la gran heterogeneidad de estas empresas condiciona su requerimiento diferenciado de servicios financieros y de asistencia técnica. Esas diferencias económicas delimitan su demanda financiera (en cuanto a magnitud y tipos de productos e instituciones financieras). El estatus de formalidad puede elevar ligeramente la participación de las mipymes en el sistema financiero regulado. Además, la educación financiera aparece como crucial para el uso de servicios financieros.

B. El sistema financiero peruano: una breve presentación

El sistema financiero regulado ofrece múltiples servicios, tanto a las empresas como a los hogares y otras entidades, a través de instituciones reguladas. En esta sección se presenta la oferta financiera disponible para las mipymes, que está reglamentada por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS).

Las instituciones reguladas ofrecen servicios financieros a diversos clientes —incluidas las heterogéneas mipymes—, que difieren, entre otros aspectos, en volumen de transacciones, productos financieros, requisitos y costos. En 2015, los intermediarios financieros regulados de primer piso (que operan directamente con el público) incluían 17 bancos comerciales, 12 empresas financieras, 11 cajas municipales de ahorro y crédito (CMAC), la Caja Metropolitana de Lima (de propiedad de la

⁷ La respuesta usual es que no han solicitado un crédito en alguna institución financiera porque no lo necesitan.

Municipalidad Metropolitana de Lima), 9 entidades de desarrollo para la pequeña y microempresa (EDPYME) y 6 cajas rurales de ahorro y crédito (CRAC)⁸. También existen cooperativas de ahorro y crédito reguladas por la SBS y supervisadas por la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FENACREP)⁹.

Las finanzas no reguladas son también importantes en el Perú, como en otros países en desarrollo. Por ejemplo, las organizaciones no gubernamentales (ONG) otorgan crédito, sobre todo microcrédito, con financiamiento privado —usualmente internacional—, y como no movilizan depósitos del público, no son reguladas por la SBS. Las principales ONG pertenecen a la red del Consorcio de Organizaciones Privadas de Promoción al Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (COPEME), a la que presentan información financiera¹⁰.

Además, hay múltiples canales informales de financiamiento para las mipymes y para otros clientes. Estos canales incluyen parientes, amigos, asociaciones rotativas de ahorro y crédito, proveedores y comerciantes mayoristas, y prestamistas informales. La información sobre estas finanzas informales es casi nula, pero su histórica y notoria presencia en mercados específicos, con operaciones de baja escala, bajos costos de transacción y altas tasas de interés, está asociada a la actividad económica de las mipymes.

1. Las instituciones, los productos y la innovación del sector regulado

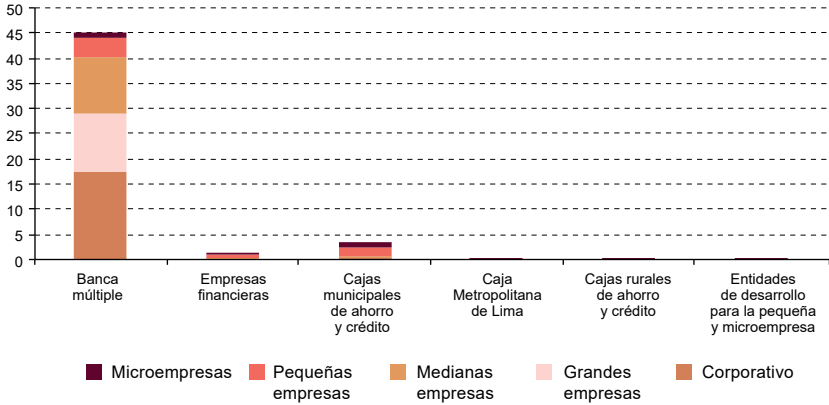
A partir de la información del gráfico VII.2 es posible inferir que un 90% de los préstamos del sistema financiero son colocados por la banca comercial o múltiple y casi un 5% lo otorgan las cajas municipales de ahorro y crédito y las empresas financieras. Es decir, el volumen de créditos de todo sistema regulado está concentrado en la banca comercial. Las cifras del gráfico VII.2 también ponen de manifiesto la importancia de los préstamos a las mipymes en el sistema financiero: en 2016, estas empresas obtienen en conjunto alrededor de un 40% del portafolio vigente colocado por el sistema (las microempresas un 5%, las pequeñas empresas un 13% y las medianas empresas un 23%).

⁸ Véase Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) [en línea] <http://www.sbs.gob.pe>.

⁹ Véanse Presidencia de la República, "Decreto Ley núm. 26.091 por el que se Dictan Normas Relativas a las Cooperativas o Centrales Cooperativas de Ahorro y Crédito", *El Peruano*, N° 4555, Lima, 1992; Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FENACREP) [en línea] <http://www.fenacrep.org>.

¹⁰ Véase Consorcio de Organizaciones Privadas de Promoción al Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (COPEME), "Socias" [en línea] http://www.copeme.org.pe/about_s.html.

Gráfico VII.2
Perú: créditos otorgados según tipo de institución financiera
y cliente, 2016
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS).

En relación con los productos financieros, estos son diversos. En el cuadro VII.2 se señala la relevancia de productos como tarjetas de crédito, descuentos, préstamos, factoraje, y arrendamiento financiero y venta con arrendamiento posterior al vendedor (*leaseback*), por tipo de institución financiera y de cliente. La banca comercial es la que más diversifica pues tiene distintos productos para diferentes clientes, siendo el préstamo directo el más significativo, seguido de lejos por el arrendamiento financiero y la venta con arrendamiento posterior. Por su parte, las empresas financieras y las cajas municipales se especializan en préstamos a las microempresas y pequeñas empresas. Los depósitos y los seguros son menos demandados. Por otra parte, algunas instituciones financieras han promovido el arrendamiento con opción de compra orientado a bienes productivos entre las pequeñas y medianas empresas (pymes) de los sectores manufacturero, de transportes y de comunicaciones.

2. Los clientes: consumidores y empresas

La distribución según tipos de clientes revela un gran número de microempresas en el caso de todas las instituciones financieras (véase el gráfico VII.3). Ello es cierto incluso para las instituciones de mayor tamaño dentro del sistema financiero, como la banca, las empresas financieras y las cajas municipales.

Cuadro VII.2
Perú: productos crediticios según tipo de institución financiera y cliente, 2016
(En porcentajes)

Tipo de cliente y producto	Banca múltiple	Empresas financieras	Cajas municipales de ahorro y crédito	Caja Metropolitana de Lima	Cajas rurales de ahorro y crédito	Entidades de desarrollo para la pequeña y microempresa
Créditos para corporaciones	24,63	0,14	2,49	0,16	0,31	-
Tarjetas de crédito	0,00	-	-	-	-	-
Descuentos	0,60	-	-	-	-	-
Préstamos	13,62	0,14	2,49	0,16	0,31	-
Factoraje	1,38	-	-	-	-	-
Arrendamiento financiero y venta con arrendamiento posterior	3,50	-	-	-	-	-
Comercio exterior	3,44	-	-	-	-	-
Otros	2,07	-	-	-	-	-
Créditos para grandes empresas	16,50	0,21	0,17	0,82	0,16	0,02
Tarjetas de crédito	0,01	-	-	-	-	-
Descuentos	0,98	-	-	-	-	-
Préstamos	9,24	0,17	0,17	0,82	0,16	0,02
Factoraje	0,25	-	-	-	-	-
Arrendamiento financiero y venta con arrendamiento posterior	3,01	0,03	-	-	-	-
Comercio exterior	2,75	-	-	-	-	-
Otros	0,27	-	-	-	-	-
Créditos para medianas empresas	17,31	5,19	10,60	28,86	4,97	1,58
Tarjetas de crédito	0,40	0,03	-	-	-	-
Descuentos	0,66	-	-	0,62	0,08	-
Préstamos	11,88	2,48	10,27	7,99	4,90	1,58
Factoraje	0,05	-	-	-	-	-
Arrendamiento financiero y venta con arrendamiento posterior	2,58	1,02	0,04	20,11	-	-
Comercio exterior	0,92	-	-	-	-	-
Otros	0,83	1,67	0,29	0,14	-	-
Créditos para pequeñas empresas	6,01	26,83	40,54	21,86	33,38	15,33
Tarjetas de crédito	1,17	0,00	-	-	-	-
Descuentos	0,03	-	-	-	-	-
Préstamos	4,45	26,77	40,49	20,79	33,38	15,33
Factoraje	0,00	-	-	-	-	-

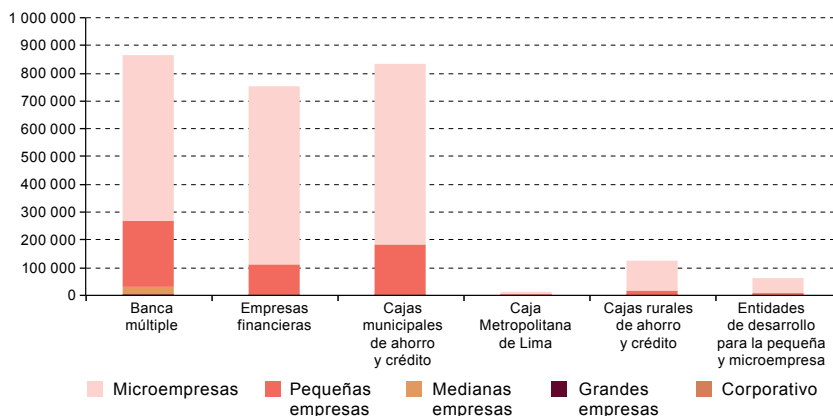
Cuadro VII.2 (conclusión)

Tipo de cliente y producto	Banca múltiple	Empresas financieras	Cajas municipales de ahorro y crédito	Caja Metropolitana de Lima	Cajas rurales de ahorro y crédito	Entidades de desarrollo para la pequeña y microempresa
Arrendamiento financiero y venta con arrendamiento posterior	0,30	0,05	0,02	1,06	-	-
Comercio exterior	0,02	-	-	-	-	-
Otros	0,03	0,00	0,04	-	-	-
Créditos para microempresas	1,36	21,18	21,31	12,12	40,38	11,29
Tarjetas de crédito	0,07	0,00	-	-	-	-
Descuentos	0,00	-	-	-	-	-
Préstamos	1,26	21,18	21,30	12,08	40,38	11,29
Factoraje	0,00	-	-	-	-	-
Arrendamiento financiero y venta con arrendamiento posterior	0,02	0,00	0,00	0,03	-	-
Comercio exterior	0,00	-	-	-	-	-
Otros	0,01	0,00	0,01	-	-	-
Créditos de consumo	17,83	44,78	18,08	34,29	20,23	61,82
Créditos hipotecarios para vivienda	16,36	1,68	6,83	1,90	0,01	0,01
Total del crédito directo (porcentajes)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(miles de dólares)	71 324 676	3 043 928	5 089 594	115 284	322 470	492 329

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS).

Nota: Las rayas en el cuadro indican valor nulo.

Gráfico VII.3
Perú: tipos de deudores por institución financiera, 2016
(En número de deudores)



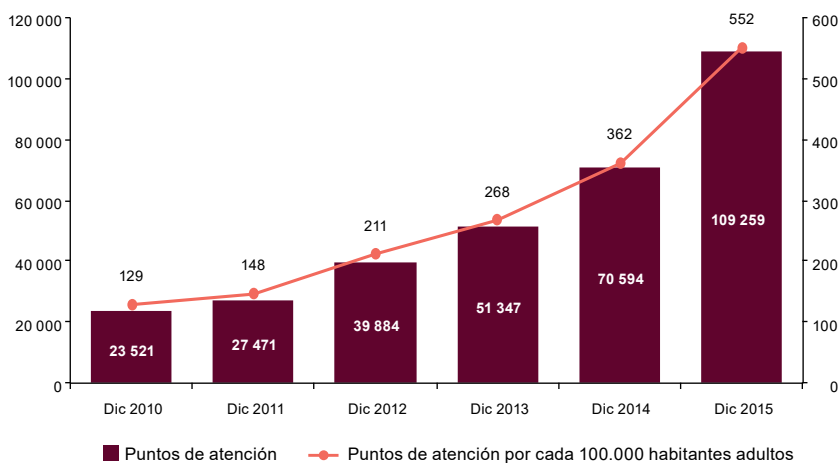
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS).

La banca comercial también es significativa respecto del número de préstamos, tanto por tipo de estos como de deudor. De los créditos para grandes empresas, más del 90% son colocados por la banca y esta relación es igualmente elevada en el caso de las medianas (80%), pequeñas (40%) y microempresas (30%). Las cajas municipales y las empresas financieras son las otras instituciones relevantes para las microempresas y las pequeñas empresas.

3. El sector financiero regulado y la inclusión financiera actual

Un indicador del alcance del sistema financiero son los puntos de atención que tienen la banca comercial, las empresas financieras y las cajas municipales para que los clientes puedan realizar transacciones crediticias. Estos puntos de atención incluyen sucursales, cajeros automáticos y agentes corresponsales, a lo largo del país. Como se muestra en el gráfico VII.4, en el Perú estos puntos han aumentado notablemente entre 2010 y 2015, tanto en términos absolutos como en relación con el número de habitantes. En términos regionales, los puntos de atención (por cada 1.000 km²) también se han incrementado en la década reciente.

Gráfico VII.4
Perú: puntos de atención de clientes, 2010-2015
(En número total y número por cada 100.000 habitantes adultos)



Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS).

4. La regulación y el sistema financiero

La regulación y la supervisión de los intermediarios financieros están a cargo de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, que ha experimentado cambios acordes con los cambios de la economía y las instituciones peruanas. Mediante las reformas financieras de la década de 1990, se disolvió la banca pública de fomento, se redefinieron las funciones de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) y se impulsó la creación de las cajas rurales de ahorro y crédito y del Sistema Privado de Pensiones. La Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros (1991) y su reformulación (1993) incorporaron principios de regulación y supervisión prudencial. Algunas reformas posteriores, de las décadas de 1990 y 2000, ampliaron las funciones de supervisión de la SBS (a las administradoras privadas de fondos de pensiones), fortalecieron su rol de regulador financiero e incorporaron las recomendaciones del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea relativas a la administración de riesgos en el mercado financiero.

La SBS aplica los mismos principios de regulación prudencial a todas las instituciones financieras que regula, sea que sus clientes correspondan o no a mipymes. Además, clasifica los productos financieros para estas últimas según el valor del endeudamiento del cliente en el sistema financiero (y no por tipo de cliente). Así, en 2016, la SBS definía los siguientes tipos de créditos: microcrédito (alrededor de 6.000 dólares de endeudamiento), crédito a pequeñas empresas (entre 6.000 y 90.000 dólares) y crédito a medianas empresas (endeudamiento mayor que 90.000 y ventas anuales menores que 6.000 dólares).

C. La banca de desarrollo y las finanzas para las mipymes en el Perú

En el contexto del sistema financiero peruano, antes descrito, en que predominan las instituciones financieras privadas, en esta sección se presentan detalladamente las principales características de la banca de desarrollo estatal y su importancia para las mipymes.

1. Breve referencia

La banca de desarrollo está constituida por la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), el Banco Agropecuario (AGROBANCO) y el Banco de la Nación. En una definición más amplia de banca de desarrollo se puede incluir también a las cajas municipales de ahorro y crédito y la Caja Metropolitana de Lima, como se discute más adelante. Prácticamente todas estas instituciones, excepto AGROBANCO, tienen varias décadas de existencia.

A fin de realizar una comparación, en el cuadro VII.3 se presenta la importancia relativa de la banca de desarrollo frente al resto del sistema financiero del Perú, en términos de su portafolio de créditos —totales y para las mipymes— y de sus activos. Esta información permite constatar que en el Perú el sector financiero privado es predominante dentro del sistema financiero total, tanto en lo que respecta al valor de sus créditos como al valor de sus activos.

Cuadro VII.3
Perú: créditos y activos de la banca de desarrollo y del sistema financiero, 2016
(En miles de dólares)

	Año de creación	Créditos directos	Créditos para mipymes	Total de activos
Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) ^a	1971	2 410 500	1 311 818	4 104 615
Banco Agropecuario (AGROBANCO)	2001	509 313	468 038	720 771
Banco de la Nación ^b	1966	1 323 020	-	7 843 998
Total de la banca de desarrollo 1^c		4 242 833	1 779 855	12 669 385
Cajas municipales de ahorro y crédito	1982	5 089 594	3 687 015	6 341 473
Caja Metropolitana de Lima	1947	133 629	72 436	155 669
Total de la banca de desarrollo 2^d		5 223 223	3 759 451	6 497 142
Total del sistema financiero privado		80 388 280	23 375 004	118 755 031
Total del sistema financiero ampliado		89 854 337	28 914 310	137 921 558

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS), Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), Banco Agropecuario (AGROBANCO) y Banco de la Nación.

^a Datos de 2015.

^b El Banco de la Nación no tiene programas de préstamos directos para mipymes.

^c Excluido el Fondo MIVIVIENDA, fondo público de préstamos para la vivienda.

^d Corresponde a una definición más amplia de la banca de desarrollo, en la que se incluyen las cajas municipales de ahorro y crédito y la Caja Metropolitana de Lima, todas de propiedad municipal.

Dentro del primer grupo de instituciones incluidas en la banca de desarrollo, solo COFIDE (banco estatal de segundo piso) y AGROBANCO proveen servicios financieros a las mipymes, en tanto que el Banco de la Nación lo hace de manera indirecta. En estas tres instituciones, la actividad empresarial y la gestión económico-financiera son supervisadas por el gobierno central a través del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE). De estas instituciones de la banca de desarrollo, COFIDE es la que tiene el mayor portafolio destinado a las mipymes, aunque AGROBANCO también otorga una parte considerable de sus créditos a estas empresas. Bajo la definición amplia de banca de desarrollo aquí propuesta, las cajas municipales destacan por sus activos y créditos para mipymes.

2. Instituciones, productos y clientes de la banca de desarrollo

a) Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE)

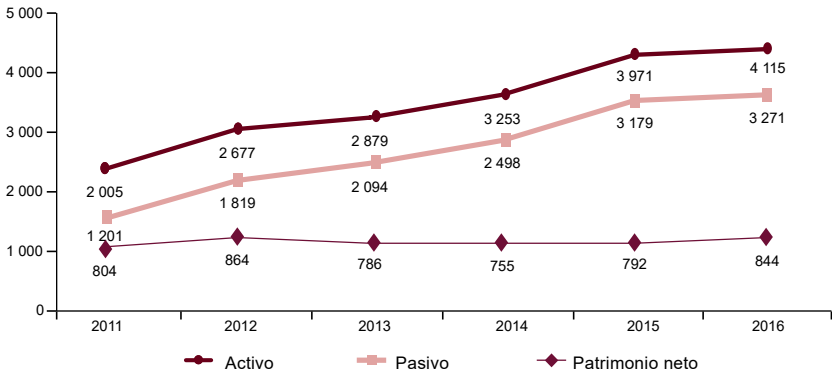
i) Breve reseña

Creada a inicios de la década de 1970, COFIDE se transformó en un banco de segundo piso después de las reformas de los años noventa y cuenta con servicios financieros para instituciones públicas y privadas de primer piso que, a su vez, atienden a empresas o clientes específicos. Según su estatuto, COFIDE es una empresa mixta, que permite la participación de terceros, en la que el Estado posee un 98% de las acciones, lo que le garantiza el control de la institución (Trivelli y Venero, 2007). El objetivo de COFIDE es “contribuir al desarrollo integral del país, mediante la captación de fondos e intermediación financiera para la promoción y financiamiento de inversiones productivas y de infraestructura pública y privada a nivel nacional” (COFIDE, 2016, pág. 1), junto con generar desarrollo de manera sostenible, es decir, con responsabilidad social y preservando el medio ambiente (COFIDE, 2017).

ii) Productos e indicadores financieros

Según información de sus estados financieros, COFIDE ha crecido sostenidamente en la presente década. Como se advierte en el gráfico VII.5, entre 2011 y 2016 sus activos prácticamente se duplicaron y sus pasivos crecieron en proporción aún mayor. Además, la mayor parte de los activos la constituyen las colocaciones.

Gráfico VII.5
Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE):
estructura del balance general, 2011-2016
(En millones de dólares)

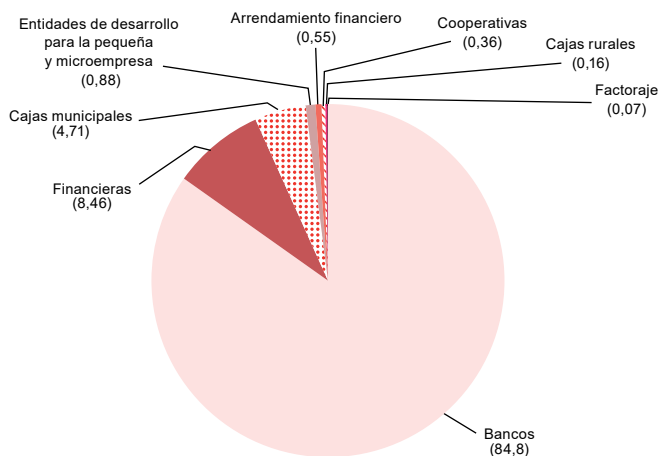


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE).

En años recientes, COFIDE ha orientado sus productos a la inversión productiva en las áreas de infraestructura y medio ambiente. A las microempresas y las pequeñas empresas les brinda servicios financieros (programas de reestructuración financiera, asesoría y comisión de confianza) por intermedio de: i) financiamiento para mipymes; ii) el Programa Inclusivo de Desarrollo Empresarial Rural (PRIDER), que funciona desde hace más de una década, con reformulaciones, y apoya a asociaciones crediticias locales —por ejemplo, las uniones de crédito y ahorro (UNICA)— de zonas rurales, y iii) el Centro de Desarrollo Empresarial, que ofrece servicios de consultoría e información, incluido el programa del Emprendedor Peruano.

COFIDE coloca 8 de cada 10 dólares por intermedio de la banca comercial, como se muestra en el gráfico VII.6; también cabe destacar la operación con las empresas financieras y las cajas municipales de ahorro y crédito.

Gráfico VII.6
Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE): cartera de créditos de segundo piso por tipo de institución financiera, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

iii) Clientes

Por su mandato como banco de desarrollo del Estado peruano, COFIDE tiene líneas de crédito para diversos sectores y tamaños de clientes, desde la microempresa hasta la gran empresa (COFIDE, 2016).

Las mipymes tienen una participación significativa en los siguientes productos:

- Fideicomiso del Fondo de Desarrollo de la Microempresa (FONDEMI), iniciado en 2002 para brindar servicios financieros crediticios a través de las instituciones financieras intermediarias (especializadas en microempresas y pequeñas empresas), que sean supervisadas, se encuentren en proceso de autorregulación o se acojan a sistemas de autorregulación existentes (COFIDE, 2017). Actualmente, por medio de 4 empresas financieras, 1 EDPYME, 4 cajas municipales de ahorro y crédito, 3 cajas rurales de ahorro y crédito, 4 ONG y 2 cooperativas de ahorro y crédito, COFIDE canaliza casi 10 millones de dólares, en la forma de más de 14.000 préstamos, hacia más de 12.000 microempresas y pequeñas empresas.
- Programa Inclusivo de Desarrollo Empresarial Rural (PRIDER), orientado a la población rural pobre de distritos sin presencia del sistema financiero. Este programa ofrece dos productos: alfabetización financiera y desarrollo productivo articulado, además de auspiciar la creación de uniones de crédito y ahorro, que deben lograr la autogestión de los servicios de ahorro y crédito que ofrecen a sus socios. COFIDE entrega recursos financieros iniciales, que deben apalancarse colectivamente. Estas colocaciones ascienden casi a 35 millones de dólares, que corresponden a más de 150.000 préstamos vigentes. En la actualidad hay sobre 1.200 uniones de crédito y ahorro creadas y COFIDE supervisa más de 400, en Ayacucho, Cajamarca, Ica y Puno; se espera que consigan entrar al sistema financiero formal.
- Producto Financiero Estandarizado (PFE), que está destinado a las empresas con acceso limitado a recursos financieros para compra de insumos. El PFE es una cadena que vincula a un articulador con un asistente técnico, proveedores de insumos, productores y un comprador, además de una entidad financiera de primer piso (Trivelli y Venero, 2007). COFIDE proporciona los recursos a través de una institución financiera formal de primer piso (banco, caja municipal o caja rural, entre otras).
- Programa de Financiamiento y Garantía para el Sector Forestal, orientado a los intermediarios financieros que financian a las mipymes forestales; podría ayudar a contrarrestar la contaminación, la degradación de tierras y la deforestación, y a la construcción de viviendas sociales. COFIDE entrega certificados de garantía y financiamiento para que se instalen plantaciones forestales. En 2016, AGROBANCO y dos bancos más —el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) y el Banco de Crédito del Perú (BCP)— formaban parte de este programa.

b) Banco Agropecuario (AGROBANCO)

i) Breve reseña

El Banco Agropecuario fue creado en 2001 y en 2007 se revisaron sus normas de funcionamiento. AGROBANCO se define como el principal apoyo financiero del Estado para el desarrollo sostenido y permanente del sector agropecuario, incluidas las actividades agrícola, ganadera, forestal, acuícola y agroindustrial, junto con los procesos de transformación, comercialización y exportación de productos naturales y derivados de dichas actividades. Es una persona jurídica de derecho privado, de capital mixto, sujeta a la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.

ii) Productos e indicadores financieros

AGROBANCO tiene una cartera superior a 700 millones de dólares, monto que fue similar en 2015 y 2016. Sobre sus servicios financieros, está autorizado para realizar las actividades de cualquier banco, aunque actualmente no está movilizandando depósitos, sino solo recursos públicos.

Los servicios crediticios de AGROBANCO están orientados a las actividades agrícola y pecuaria y tienen por objeto financiar gastos productivos e inversión. Los múltiples productos de que dispone incluyen Crédito Agrícola, Creditierra, Crédito Agroequipo, Crédito Credifinka, Crédito Solidario, Crédito Agromaquinaria Municipal Rural, Crédito Rapiequipo, Crédito Agroinsumos y Crédito Pecuario, entre otros.

Cabe destacar su reciente producto, Profundización Financiera, que corresponde a un modelo crediticio de corto plazo orientado a pequeños productores agrarios de zonas sin oferta financiera formal, con bajas tasas de interés y asistencia técnica incluida. Se esperan resultados promisorios y bajas tasas de morosidad pese a los costos de transacción asociados a la lejanía y a la falta de información de los clientes.

Otro producto impulsado en la actualidad por AGROBANCO es Educación Financiera, financiado como parte de la política pública de inclusión financiera.

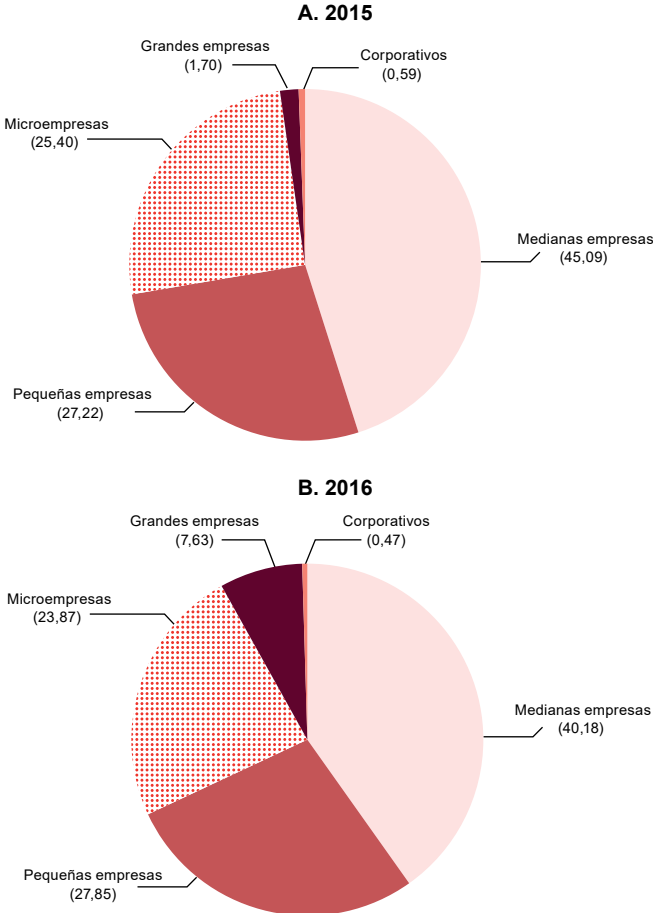
iii) Clientes

Conforme a su mandato, se espera que la mayor parte de la cartera de AGROBANCO esté destinada a mipymes agropecuarias, más aún debido a los recursos públicos comprometidos.

En el gráfico VII.7 se observa, sin embargo, que la mayor parte del portafolio crediticio de AGROBANCO está destinada a las medianas empresas (un 45% en 2015 y un 40% en 2016). En tanto, las pequeñas empresas (con una porción del 27% en ambos años) en conjunto con las microempresas (que recibieron un 25% de los créditos en 2015 y un 23% en 2016) solo suman

la mitad del volumen de colocaciones. Estos resultados han generado duras críticas a la gestión e incluso a la permanencia de AGROBANCO en el sistema financiero. Al presente, y en medio de diversos cuestionamientos por colocaciones previas a grandes empresas, el directorio ha restablecido las directrices referidas al otorgamiento de créditos a microempresas y pequeñas empresas agropecuarias ubicadas en zonas rurales de extrema pobreza (AGROBANCO, 2018). En los últimos años, dentro del total de clientes que corresponden a mipymes, han predominado las microempresas (52.000 en 2015 y 51.000 en 2016), seguidas a gran distancia por las pequeñas empresas (11.000 en 2015 y 13.000 en 2016).

Gráfico VII.7
Banco Agropecuario (AGROBANCO): créditos directos
por tipo de cliente, 2015 y 2016
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Agropecuario (AGROBANCO).

c) Banco de la Nación

i) Breve reseña

En 1964 el Gobierno peruano creó el Banco de la Nación¹¹. De acuerdo con su misión institucional, “el Banco de la Nación brinda servicios a las entidades estatales, promueve la bancarización y la inclusión financiera en beneficio de la ciudadanía complementando al sector privado, y fomenta el crecimiento descentralizado del país, a través de una gestión eficiente y autosostenible” (Banco de la Nación, 2017).

ii) Productos e indicadores financieros

En cuanto institución que canaliza los recursos financieros del gobierno central, sus servicios están delimitados por esa función. Estos servicios financieros comprenden pagos, recaudación, corresponsalías y créditos diversos, todos relacionados con operaciones gubernamentales. Sobre los créditos colocados por el Banco de la Nación, casi el 90% son créditos indirectos, referidos a aquellos que otorga en relación con las actividades propias de su mandato desde el tesoro público (véase el cuadro VII.4).

Cuadro VII.4

Banco de la Nación: volumen de créditos por tipo, 2011, 2014 y 2015

(En millones de dólares y porcentajes)

Tipos de créditos	2011		2014		2015	
	Volumen de créditos		Volumen de créditos		Volumen de créditos	
	(millones de dólares)	(porcentajes)	(millones de dólares)	(porcentajes)	(millones de dólares)	(porcentajes)
Créditos directos	203	12	584	20	344	10
Créditos indirectos	1 532	87	2 362	80	3 149	90
Créditos al personal	20	1	21	1	23	1
Total	1 755	100	2 967	100	3 516	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

iii) Clientes

El Banco de la Nación declara promover la bancarización y la inclusión financiera para propiciar el crecimiento descentralizado del país. Bajo esa perspectiva, ofrece el Programa Especial de Apoyo Financiero a la Micro y Pequeña Empresa (PROMYPE), mediante el cual se entregan recursos financieros a instituciones o entidades especializadas en microempresas y pequeñas empresas. Aún no hay información disponible sobre la evolución de este programa.

Otro producto financiero del Banco de la Nación es el programa Banca Rural Móvil, que tiene por objeto llegar, en especial, a las zonas rurales más

¹¹ Véase www.bn.com.pe.

remotas, considerando la gran ventaja de localización de este banco al tener agencias en todo el Perú. El programa consiste en una plataforma itinerante de servicios bancarios en dos modalidades: banca rural móvil terrestre y banca rural móvil fluvial. El banco comparte su infraestructura con las instituciones financieras reguladas (cajas municipales y cajas rurales de ahorro y crédito, entre otras) para facilitar el acceso a ellas por parte de las microempresas y pequeñas empresas en localidades donde el banco es la Única Oferta Bancaria (UOB). Según el Banco de la Nación, este programa permite la inclusión financiera de las familias y las mipymes de localidades pequeñas y alejadas al reducir su exposición a diversas fuentes de riesgo. Sin embargo, los resultados aún parecen limitados.

d) Cajas municipales de ahorro y crédito

i) Breve reseña

A principios de los años ochenta, el Gobierno de Fernando Belaúnde promovió el desarrollo financiero regional del Perú mediante instituciones descentralizadas, alejadas del modelo de la banca de fomento. Por otra parte, la creciente presencia de microempresas y pequeñas empresas en el país ponía de relieve una demanda financiera regional insatisfecha. Asimismo, la concurrencia de factores internos (incluida la creatividad local) favoreció la materialización de cajas administradas por el municipio cuyo objetivo sería otorgar crédito prendario (pignoraticio). En mayo de 1980 se autorizó la creación de las cajas municipales de ahorro y crédito (CMAC), que serían de propiedad municipal y operarían fuera de Lima y Callao como instituciones financieras descentralizadas, orientadas a la atención de la población sin acceso al sistema financiero (FEPCMAC, 2017). La mayoría de las cajas municipales surgió en los años ochenta. Poco después se sumó la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) que, sobre la base del modelo de las cajas alemanas, proveyó asistencia técnica y fortaleció a las CMAC. Los cambios institucionales, políticos y económicos posteriores redundaron en la salida de ese organismo de cooperación a mediados de los años noventa. Hacia la década de 2000, gracias a la introducción de cambios legales que las autorizaron a operar en todo el país, las cajas municipales se expandieron, compitiendo directamente con el resto del sistema financiero.

ii) Productos e indicadores financieros

A comienzos de 2016, el sistema de cajas municipales de ahorro y crédito estaba conformado por 11 de ellas y contaba con 28.343 puntos de atención, según la SBS. Estas cajas están asociadas a la Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (FEPCMAC), aunque cada una opera con autonomía. Todas las CMAC son reguladas y supervisadas por la SBS y, por tanto, forman parte del sistema financiero formal.

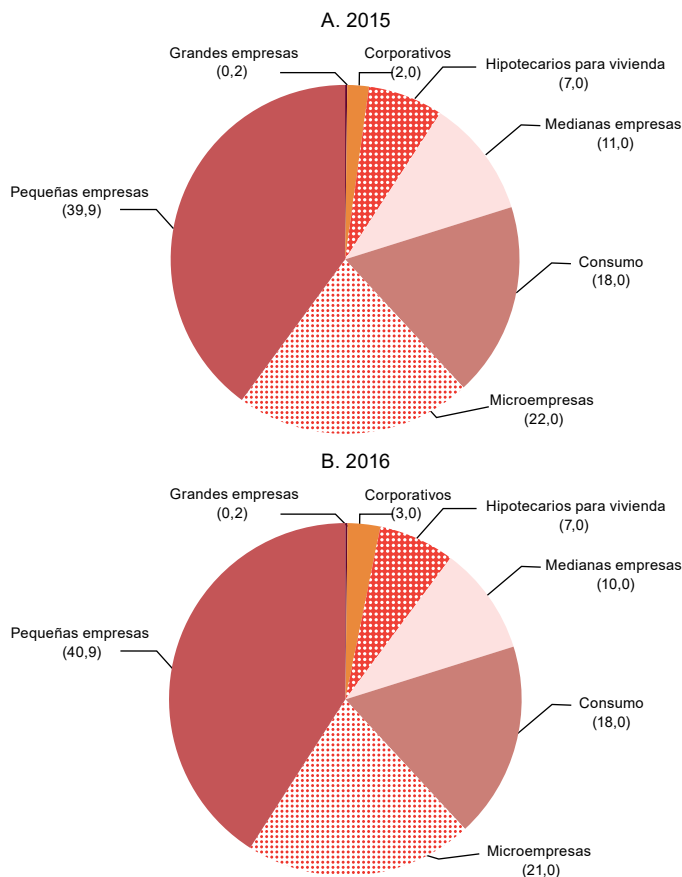
Debido a que operan de manera autónoma, la composición de productos y clientes puede variar entre las cajas municipales según la región de origen y sus captaciones y colocaciones, entre otros factores. De acuerdo

con información detallada (SBS, 2017), en términos de productos y clientes algunas se especializan, en tanto que otras se diversifican. Son múltiples los productos financieros que ofrecen las cajas municipales a sus diversos clientes, incluidos préstamos, depósitos, arrendamiento con opción de compra para bienes inmuebles y otros.

iii) Clientes

Como se constató antes, las cajas municipales de ahorro y crédito constituyen las principales instituciones de oferta financiera formal para las mipymes (seguidas de cerca por las empresas financieras y la banca comercial). La mayor proporción de la cartera de las CMAC corresponde a las mipymes: alrededor de un 21% a microempresas, un 41% a pequeñas empresas y un 11% a empresas medianas (véase el gráfico VII.8)

Gráfico VII.8
Cajas municipales de ahorro y crédito (CMAC): tipos de créditos, 2015 y 2016
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS).

Además, en años recientes han cobrado cada vez más importancia los créditos de consumo e hipotecarios, dos segmentos altamente dinámicos de la economía peruana de hoy.

La diversidad de productos financieros que ofrecen las cajas municipales a las mipymes ha facilitado que haya productos adecuados para los distintos tipos de ellas. No obstante, lo anterior no ha evitado problemas de morosidad de parte de los clientes: en 2016, las tasas de morosidad que enfrentaron las CMAC fueron de un 6%, un 7% y un 8,5% en el caso de las microempresas, las pequeñas empresas y las medianas empresas, respectivamente (SBS, 2017). Estas tasas altas parecen deberse en mayor medida a factores sistémicos que actualmente afectan a los mercados financiero y microfinanciero antes que ser reflejo de una baja valoración de los créditos de las cajas municipales por parte de sus clientes.

e) Caja Metropolitana de Lima

i) Breve reseña

La Caja Metropolitana de Lima, creada como Caja Municipal de Crédito Popular de Lima, inició sus operaciones en 1949 y fue reglamentada en 1971. Es de propiedad de la Municipalidad Metropolitana de Lima y tiene autonomía económica y financiera. Lleva a cabo múltiples operaciones; se especializa en otorgar créditos pignoraticios (prendarios) al público en general y está autorizada para realizar operaciones activas y pasivas con concejos provinciales y distritales y empresas municipales dependientes de los primeros, así como para proveer servicios bancarios a dichos concejos y empresas en el ámbito de Lima Metropolitana¹².

ii) Indicadores y productos financieros

La Caja Metropolitana de Lima puede otorgar créditos pignoraticios al público y captar ahorros de este; operar con moneda extranjera; efectuar cobros, pagos y transferencias a los concejos provinciales y distritales; actuar como fiduciaria de fideicomisos; efectuar préstamos en general, con o sin garantía específica, y emitir cartas fianza, entre otras atribuciones. Como se señaló anteriormente, el producto crediticio más importante de esta institución es el crédito al consumo, que representa un tercio de su cartera.

Los clientes que corresponden a mipymes tienen un peso considerable dentro de la Caja Metropolitana pues absorben más del 50% de su cartera (las microempresas un 12%, las pequeñas empresas un 22% y las medianas empresas un 29%). Los productos crediticios más importantes en el caso de las empresas de tamaño mediano son el arrendamiento y el arrendamiento con opción de compra. Este último consiste en que la Caja Metropolitana adquiere un bien a solicitud de la

¹² Véase Caja Metropolitana de Lima [en línea] <http://www.cajametropolitana.com.pe>.

empresa y se lo da en arrendamiento a cambio del pago de cuotas durante un plazo establecido, después del cual la empresa puede comprar el bien. Este mecanismo permite a la empresa financiar la adquisición de activos, muebles e inmuebles, a mediano y largo plazo. El producto anterior, por sus características, no ha sido ofrecido a las microempresas y pequeñas empresas. Las medianas empresas también disponen de cartas fianza, crédito empresarial y factoraje electrónico o pago adelantado de sus deudas, lo que facilita las transacciones entre ellas y sus proveedores, que pueden cobrar sus deudas por adelantado a través de la Caja Metropolitana.

iii) Clientes

De acuerdo con su mandato, la Caja Metropolitana atiende a diversos clientes, a quienes brinda créditos de consumo e hipotecarios. Los principales son los consumidores y el público en general¹³.

Conforme a lo anterior, las mipymes que acuden a la Caja Metropolitana son una minoría frente al conjunto de las que son atendidas en el sector regulado. Por otra parte, una característica de los créditos que otorga esta institución a las mipymes es la alta tasa de morosidad (23%, 29% y 10% para las microempresas, las pequeñas empresas y las medianas empresas, respectivamente), que está por encima del promedio de morosidad que presentaron estas empresas en 2016, si se considera todo el mercado. Es posible que las mipymes que son clientes de la Caja Metropolitana sean distintas a las que no lo son o que los productos ofrecidos por esa institución a las mipymes sean drásticamente diferentes a los que les ofrece el resto del sistema financiero.

3. Los vínculos financieros de la banca de desarrollo

Una conclusión inmediata de esta sección es que, en el caso peruano, la banca de desarrollo tiene una presencia mínima en el sistema financiero, tanto en el total de las operaciones como a nivel de las mipymes. No obstante, es pertinente destacar que esta banca ha establecido relaciones significativas con instituciones financieras privadas, lo que le ha permitido llegar a usuarios finales como empresas y familias, incluidas las mipymes. Sería conveniente profundizar en el análisis de las relaciones interbancarias de la banca de desarrollo y su importancia para las mipymes y para la inclusión financiera.

COFIDE, el banco de desarrollo más importante del país, se vincula prácticamente con todas las instituciones financieras reguladas que requieran algún tipo de financiamiento. Como banco de segundo piso, coloca sus recursos para clientes finales a través de instituciones

¹³ Véase Caja Metropolitana de Lima [en línea] <http://www.cajametropolitana.com.pe>.

financieras de primer piso. Así, establece convenios institucionales con cajas municipales de ahorro y crédito, empresas financieras y otras instituciones (reguladas o autorreguladas), en los que existen condiciones para la entrega de los recursos.

AGROBANCO también tiene vínculos con otras unidades del sistema financiero. Además, justamente como banco de desarrollo de primer piso, canaliza recursos de COFIDE a través de sus productos.

El Banco de la Nación, otro banco de desarrollo, se relaciona con las demás instituciones reguladas al brindarles su infraestructura física para acercarlas a potenciales clientes de regiones sin infraestructura financiera.

De acuerdo con la definición amplia de banca de desarrollo propuesta en secciones anteriores, cabe analizar las conexiones financieras de las cajas municipales de ahorro y crédito y la Caja Metropolitana de Lima. En el caso de las primeras, destaca su alta inserción en el sistema financiero y sus relaciones con COFIDE, así como con bancos comerciales de primer piso. Por su parte, la Caja Metropolitana tiene un menor desarrollo de tales vínculos financieros.

D. La inclusión financiera de las mipymes en el Perú

Frente a la baja participación de los consumidores y las empresas en los mercados financieros, hasta 2016 han sido diversas las políticas implementadas en el Perú para acrecentar dicha participación. En esta sección se revisa la situación peruana del último tiempo a partir de información sobre instituciones y agentes, poniendo de relieve el rol de las políticas públicas orientadas a aumentar la inclusión financiera.

1. Breve revisión

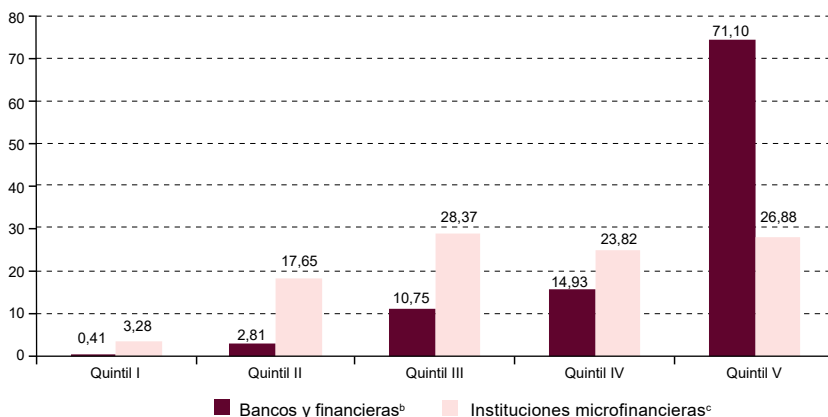
En el Perú, la inclusión financiera se define como el “acceso y uso de los servicios financieros de calidad por parte de todos los segmentos de la población” (SBS, 2017), y se estima que comprende tres dimensiones: acceso, uso y calidad. Las autoridades de política pública han destacado la importancia de la inclusión financiera para el desarrollo de mercados e instrumentos tanto regionales como nacionales. En los hogares, la inclusión financiera implica un mayor uso de instrumentos financieros, lo que contribuye a elevar la resistencia a los choques económicos, y en las empresas, supone mayores oportunidades de financiamiento para gastos de capital e inversión a menores costos de transacción. Se considera que la inclusión financiera fomenta el crecimiento económico, reduce la informalidad y favorece la lucha contra la pobreza.

2. El financiamiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en el Perú: el escenario actual

Más allá de las diferencias metodológicas reflejadas en las definiciones, es destacable que la participación financiera de las mipymes ocurre más por el lado de los créditos que de los depósitos.

Si se asume que el tamaño del crédito solicitado se relaciona directamente con el nivel de pobreza del solicitante, es posible conocer cuán pobres son los clientes atendidos por las instituciones financieras según quintiles de ingreso. Los resultados ponen de manifiesto diferencias marcadas entre las instituciones financieras (véase el gráfico VII.9). Así, las cajas municipales, las cajas rurales y las EDPYME colocan sus créditos de manera diversificada en todos los quintiles, aunque en una proporción mínima en el más pobre. En cambio, los bancos y las empresas financieras concentran los créditos en el quintil menos pobre, el de mayores ingresos, aunque presentan igualmente un porcentaje considerable de colocaciones en los grupos medios.

Gráfico VII.9
Perú: distribución de los créditos destinados al consumo y a las mipes
según tipo de institución financiera y quintil de ingreso^a, 2016
(En porcentajes)



Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS, 2017, pág. 23).

^a Quintiles ponderados por la población. El quintil I corresponde al más pobre y el V al menos pobre.

^b No se considera a Mibanco ni a empresas financieras especializadas en microcrédito (Proempresa, Compartamos, Confianza, Credinka y Qapaq).

^c Se incluyen las cajas municipales, cajas rurales y entidades de desarrollo para la pequeña empresa y la microempresa, además de Mibanco y las empresas financieras especializadas en microcrédito.

En las políticas públicas recientes que tienen por objeto acrecentar la inclusión financiera en el Perú se ha incluido a las mipymes dentro de los grupos vulnerables, junto a la población pobre, los residentes rurales y las

mujeres. Entre las acciones diseñadas específicamente para las mipymes, destacan: i) la articulación de políticas de desarrollo productivo con el fin de mejorar el acceso al financiamiento y, a través de ello, reducir riesgos y costos; ii) la promoción y desarrollo de instrumentos de financiamiento para las mipymes en el sistema financiero, el mercado de capitales y otros ámbitos, y iii) la evaluación de modalidades de pensiones para sectores informales y otros segmentos de bajos ingresos.

Hacia 2015, estas y otras acciones dieron forma a la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF). Además, la SBS, junto a otras instituciones, ha tenido un rol fundamental, que se expondrá más adelante.

3. La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera

La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), aprobada en 2015, es un instrumento de política de Estado que incluye múltiples iniciativas públicas orientadas a la inclusión financiera. El objetivo de la ENIF es “promover el acceso y uso responsable de servicios financieros integrales, que sean confiables, eficientes, innovadores y adecuados a las necesidades de los diversos segmentos de la población” (CMIF, 2015, pág. 3). Esta estrategia se implementa mediante varias líneas de acción y los productos correspondientes a cada una de ellas (formas de pago digitales, ahorro seguro, acceso al financiamiento y profundización de este y seguros de distinto tipo), con actividades transversales relativas a educación financiera, protección al consumidor y difusión hacia grupos vulnerables, incluidas las mipymes (véase el diagrama VII.1). La estrategia está alineada a las metas de la Alianza para la Inclusión Financiera y la Alianza Mundial para la Inclusión Financiera (GPII). Los principales indicadores de impacto se refieren a financiamiento (porcentaje de mipymes con acceso a él), pagos (mediante instituciones financieras o canales electrónicos), seguros, educación financiera y confianza en el sistema financiero.

Diagrama VII.1
Líneas de acción de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF)



Fuente: Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera (CMIF), *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera*, Lima, 2015.

A fin de medir los logros de la ENIF, los planes de acción derivados de ella deben ser evaluados continuamente en cuanto a su eficacia, resultados y contribución a los objetivos y metas globales de la estrategia. Dentro de sus objetivos, cabe mencionar dos que se refieren directamente a las mipymes (CMIF, 2015):

- Promover y desarrollar instrumentos de financiamiento para mipymes en el sistema financiero, el mercado de capitales y otros ámbitos no tradicionales (por ejemplo, impulsar el factoraje y la participación en el mercado de valores).
- Crear un marco institucional y legal favorable para el desarrollo de los seguros destinados al sector agrícola y a otras esferas de acción de las mipymes. En ese sentido, se propone identificar deficiencias del marco institucional y diseñar normas que agilicen los procedimientos de pago de primas e indemnizaciones (a los usuarios).

Estos lineamientos de política se han llevado a la práctica lentamente a partir de 2015. Al respecto, hacen falta evaluaciones actualizadas sobre el progreso que registra su implementación y, en general, la de todos los objetivos planteados por la ENIF.

4. La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) y la inclusión financiera

Sobre la base del marco regulatorio vigente y de sus principios de regulación y supervisión prudencial, la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones ha cumplido un papel decisivo en el desarrollo tanto del sistema financiero peruano como de las políticas para la inclusión financiera. Una muestra de esto es la supervisión de las instituciones microfinancieras que ha llevado a cabo desde la década de 1990.

La SBS impulsa la inclusión financiera, bajo conducta de mercado, mediante el auspicio de iniciativas encaminadas a descentralizar los servicios de atención al cliente, la coordinación con instituciones nacionales e internacionales para acelerar los avances de la inclusión financiera en el país y la oferta de servicios de educación financiera. Algunas de las acciones que ha llevado a cabo son:

- La introducción de mejoras al marco regulatorio para facilitar el establecimiento de canales de provisión de servicios financieros seguros y de bajo costo —como los cajeros corresponsales y las cuentas básicas—, y el diseño de productos y servicios que estén disponibles a través de medios electrónicos.

- La promoción de adelantos que acerquen los servicios financieros a los clientes finales, como las mipymes. Entre los logros a este respecto se incluyen los siguientes: el mayor número de puntos de atención (oficinas, cajeros automáticos y cajeros corresponsales) por cada 100.000 habitantes adultos, de canales de atención por cada 1.000 km² (SBS, 2016) y de agentes corresponsales (de bancos comerciales), además de la implementación de la Billetera Móvil (BIM), que se utiliza para realizar transacciones de montos bajos (hasta 1.000 soles, o alrededor de 300 dólares) (ASBANC, 2014).

Los resultados de 2016 reflejan avances en el acceso a los servicios financieros y el uso de ellos por parte de agentes económicos no tradicionales de zonas urbanas. Según la SBS, los progresos recientes en relación con el alcance y el uso de estos servicios han estado acompañados de una mayor profundización de ellos. En este proceso, las cajas municipales de ahorro y crédito han desempeñado un papel mucho más relevante que el de las cajas rurales de ahorro y crédito y las EDPYME.

E. Principales conclusiones y recomendaciones

En el presente estudio se analizó la situación de las mipymes en el Perú, su proceso de inclusión financiera y la importancia de la banca de desarrollo en ese proceso en los últimos años. Una rápida conclusión obtenida a partir de este análisis es que la inclusión financiera de las mipymes peruanas se ha basado largamente en el sector financiero privado, regulado.

En este contexto, la banca de desarrollo ha acompañado la evolución de la inclusión financiera mediante funciones, recursos y productos financieros complementarios. La banca de desarrollo peruana, bajo una definición estricta o laxa, es pequeña frente al sistema financiero total en términos de activos, préstamos totales y préstamos para mipymes. Este rasgo predominante de la banca peruana de desarrollo y su importancia para las mipymes contrastan con lo que ocurre en otros países de la región, en los cuales los bancos de desarrollo tienen un mayor rol en la oferta financiera para las mipyme. Así, el banco de desarrollo más importante, la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), opera como banco de segundo piso y canaliza un mínimo de recursos hacia las mipymes; las otras instituciones asignan aún menos recursos a estas empresas. Sin embargo, es conveniente destacar los múltiples vínculos de la banca de desarrollo con el sector regulado privado, que se reflejan en numerosas modalidades de financiamiento para mipymes, presentes incluso en áreas rurales.

Ha sido crucial el rol de la entidad reguladora, la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, cuya participación, basada en principios de regulación y supervisión prudencial, se ha traducido en la demanda de condiciones de desarrollo sostenible a las instituciones financieras reguladas, sea que trabajen o no con mipymes. La información disponible revela que las colocaciones para mipymes han experimentado una expansión, y, en menor medida, los depósitos también son productos financieros relevantes para este tipo de empresas. Por su parte, el alcance de los seguros, el arrendamiento con opción de compra, el factoraje y otros productos financieros crece lentamente.

En el Perú de hoy, destaca la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) porque involucra a diversos responsables de políticas públicas con el fin de alcanzar metas específicas de acceso, uso y calidad respecto de la inclusión financiera de la población en general y de las mipymes en particular. El éxito de las políticas actuales, junto a la aparición de nuevas formas de financiamiento (como el dinero electrónico), prometen fortalecer la inclusión financiera de las mipymes peruanas en los próximos años.

Bibliografía

- AGROBANCO (Banco Agropecuario) (2018), “Nosotros”, Lima [en línea] <https://www.agrobanco.com.pe/nosotros/>.
- Alvarado, J. y M. Pintado (2015), *Necesidad, demanda y obtención de crédito en el sector agropecuario en el Perú*, Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (CEPES/FAO).
- ASBANC (Asociación de Bancos del Perú) (2014), “Modelo Perú: dinero electrónico para la inclusión financiera”, Lima [en línea] <http://www.asbanc.com.pe/SiteAssets/Lists/Noticias/AllItems/Modelo-Peru.pdf>.
- Banco de la Nación (2017), “Misión, visión y valores”, Lima [en línea] <http://www.bn.com.pe/nosotros/mision-vision-valores.asp>.
- Banco Mundial (2016), *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, Washington, D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), “Estudio Económico para América Latina y el Caribe, 2018. Documento informativo”, Santiago, agosto [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43964/S1800545_es.pdf.
- Chacaltana, J. (2016), “Formalización en el Perú: tendencias y políticas a inicios del siglo 21”, tesis de Doctorado en Economía, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), febrero [en línea] <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/7971>.

- Clamara, N., J. Peña y D. Tuesta (2014), "Factors that matter for financial inclusion: evidence from Peru", *Working Paper*, N° 14/09, Madrid, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), febrero.
- CMIF (Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera) (2016), *Reporte Semestral de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera del Perú*, Lima, julio-diciembre.
- _____(2015), *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera*, Lima, julio.
- COFIDE (Corporación Financiera de Desarrollo) (2018), "Productos y servicios", Lima [en línea] <http://www.cofide.com.pe/COFIDE/productos>.
- _____(2017), *Memoria anual año 2016*, Lima.
- _____(2016), "Estatuto de la Corporación Financiera de Desarrollo S.A.", Lima, marzo [en línea] http://www.cofide.com.pe/COFIDE/pdfs/20161017174305_gobierno_ESTATUTO_31_03_2016.pdf.
- EIU (The Economist Intelligence Unit) (2015), *Microscopio global 2015: análisis del entorno para la inclusión financiera*, Nueva York, diciembre.
- _____(2014), *Microscopio global 2014: análisis del entorno para la inclusión financiera*, Nueva York, noviembre.
- FEPCCMAC (Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito) (2017), "Reseña histórica", Lima [en línea] <http://www.fpcmac.org.pe/resena-historica>.
- Fondo MIVIVIENDA (2016), "Fondo MIVIVIENDA", Lima [en línea] <http://www.mivivienda.com.pe/PortalWEB/fondo-MIVIVIENDA/fondo-mivivienda.aspx>.
- Hopkins, R. (2013), "El desafío de la inclusión financiera: el Perú en América Latina y el mundo", *Strategia*, N° 29, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- Hoyo, C., X. Peña y D. Tuesta (2013), "Factores de demanda que influyen en la inclusión financiera en México: análisis de las barreras a partir de la ENIF", *Documento de Trabajo*, N° 13/36, Ciudad de México, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), diciembre.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (2016), "Producción nacional", *Informe Técnico*, N° 9, Lima, septiembre.
- _____(2014a), *Producción y empleo informal en el Perú: cuenta satélite de la economía informal 2007-2012*, Lima, mayo.
- _____(2014b), *Resultados de la Encuesta de Micro y Pequeña Empresa 2013*, Lima, febrero.
- La Porta, R. y A. Shleifer (2014), "Informality and development", *NBER Working Paper*, N° 20.205, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), junio.
- León, J. (2017), "Reflexiones generales", *Sobre informalidad y productividad: breves reflexiones para el caso de Perú*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT), agosto.
- _____(2016), "Estrategias para microempresas y su rol en el desarrollo económico del Perú", *Estrategias para el Desarrollo Económico y Social del Perú*, L. Arias y otros, Lima, Editorial Planeta.
- León, J., M. Sánchez y G. Jopen (2016), "Determinantes del acceso y uso de servicios financieros de las microempresas en el Perú", Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social/Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP/CIES), noviembre [en línea] https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/cies_jlmsgj_informe_final.pdf.
- Levine, R. (1997), "Financial development and economic growth: views and agenda", *Journal of Economic Literature*, vol. 35, N° 2, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía.

- Ministerio de la Producción (2017), *Anuario Estadístico Industrial, Mipyme y Comercio Interno 2016*, Lima, enero.
- _____(2016), “Sector MYPE e industria”, Lima [en línea] <http://www.produce.gob.pe/index.php/ministerio/sector-mype-e-industria>.
- _____(2014), Plan Nacional de Diversificación Productiva, Lima.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2017), *Sobre informalidad y productividad: breves reflexiones para el caso de Perú*, Lima, agosto.
- Roa, M. y O. Carvallo (2017), “Inclusión financiera y el costo del uso de instrumentos financieros formales”, Ciudad de México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos/Banco Interamericano de Desarrollo (CEMLA/BID), inédito.
- Saunders, A. (1997), *Financial Institutions Management: A Modern Perspective*, Chicago, Irwin.
- SBS (Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones) (2017), “Reportes de indicadores de inclusión financiera”, Lima [en línea] <https://www.sbs.gob.pe/inclusion-financiera/cifras/indicadores>.
- _____(2016), “Mapa de oportunidades de inclusión financiera”, Lima [en línea] <http://mapainclusion.sbs.gob.pe/GeoSBS/>.
- Távora, J., E. González y J. del Pozo (2014), “Heterogeneidad estructural y articulación productiva en el Perú: evolución y estrategias”, *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Perú* (LC/L.3779), R. Infante y J. Chacaltana (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo (CEPAL/OIT), abril.
- Tello, M. (2008), *Desarrollo económico local, descentralización y clusters: teoría, evidencia y aplicaciones*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), diciembre.
- Trivelli, C. y H. Venero (2007), *Banca de desarrollo para el agro: experiencias en curso en América Latina*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), octubre.
- Villarán, F. (2000), “Las pymes en la estructura empresarial peruana”, Lima, Seguimiento, Análisis y Evaluación para el Desarrollo (SASE) [en línea] <http://www.decon.edu.uy/network/panama/VILLARAN.PDF>.
- Zuleta, J. (2017), “Instrumentos para la inclusión financiera: el caso de Colombia”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/104), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.

Capítulo VIII

Inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas en el Ecuador

Sylvia Neira Burneo

Introducción¹

Las pequeñas y medianas empresas (pymes) constituyen un segmento importante de los actores económicos de las economías en desarrollo. Se ubican entre un gran número de microempresas y unas pocas grandes empresas. Según el Directorio de Empresas y Establecimientos (DEE) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en 2014 hubo en el Ecuador cerca de 844.000 empresas que registraron ventas en el Servicio de Rentas Internas (SRI), informaron personal afiliado en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) o declararon impuestos por pertenecer al Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE). De estas, un 90,2% eran microempresas, un 9,3% pymes y un 0,5% grandes empresas². Del total de

¹ Este capítulo fue elaborado sobre la base del documento de la misma autora "Inclusión financiera de las pymes en el Ecuador", *serie Financiamiento para el Desarrollo*, N° 260 (LC/L.4247), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.

² El INEC, acatando las resoluciones núms. 702 y 1260 de 2008 y 2009, respectivamente, de la Comunidad Andina (CAN), define como microempresas las que tienen ventas anuales menores a 100.000 dólares y entre 1 y 9 personas ocupadas; como pymes, las que tienen ventas de entre 100.000 dólares y 5 millones de dólares y entre 10 y 199 personas ocupadas y, como grandes empresas, las que tienen ventas superiores a 5 millones de dólares y más de 200 personas ocupadas. Según las resoluciones mencionadas, prevalece el criterio del valor bruto de las ventas anuales sobre el criterio del personal ocupado.

empresas que registraron personal afiliado en el IESS (alrededor de 456.000), las microempresas concentran el 24,0% del empleo afiliado, las pymes el 34,3% y las grandes empresas el 41,2%. Conforme a estas estadísticas, se observa que, a pesar de que las pymes tienen una participación reducida en el universo de empresas, generan un poco más de un tercio del empleo afiliado a la seguridad social y, por tanto, del empleo formal. Cabe advertir, de todos modos, que el empleo en el sector informal del Ecuador es importante y representa el 45,9% del total registrado, según la última encuesta de empleo, realizada en junio de 2018 (INEC, 2018).

La ubicación de las pymes, en una posición intermedia entre las microempresas y las grandes empresas, a veces dificulta su acceso a ciertos productos y servicios financieros, sobre todo en el caso de las pymes informales. Este fenómeno se ha denominado “segmento medio faltante” (*missing middle*)³. Las instituciones de microfinanzas han desarrollado metodologías para llegar a las microempresas y los trabajadores autónomos, mientras que la banca comercial atiende preferentemente a las grandes empresas. Entretanto, las pymes carecen de servicios y productos financieros que tomen en cuenta sus especificidades, lo que dificulta su crecimiento.

En ese marco, el objetivo general del presente estudio es analizar la situación actual de la inclusión financiera de las pymes en el Ecuador. Para ello se realiza una evaluación del estado del acceso y el uso de los servicios y productos financieros por parte de las pymes, así como de su calidad. Además, se identifican los instrumentos financieros de los bancos de desarrollo nacionales, así como su grado de complementariedad con la banca privada y la banca regional de desarrollo. En términos metodológicos, se combina el análisis de la información estadística del Banco Central del Ecuador (BCE) y la Superintendencia de Bancos, la revisión de páginas web institucionales y la información proporcionada en entrevistas realizadas a informantes calificados de la banca pública, la banca privada, la banca regional, los gremios de pymes y la comunidad de expertos. Finalmente, se formulan varios lineamientos de política pública para fomentar la inclusión financiera de las pymes.

El documento está estructurado en cinco secciones. En la primera se describe mediante estadísticas la situación de la inclusión financiera de las pymes en el Ecuador. En la segunda se analizan las políticas, productos y servicios financieros de la banca pública de desarrollo para las pymes. En la tercera se examina el grado de complementariedad entre la banca pública y la privada. En la cuarta se analiza el grado de complementariedad entre la banca pública y la banca regional de desarrollo. En la última sección se presentan las conclusiones y se exponen varios lineamientos de política pública que permitirían impulsar la inclusión financiera de las pymes.

³ Véase FOMIN (2014).

A. Estado de la inclusión financiera de las pymes en el Ecuador

1. Importancia macroeconómica del sistema financiero nacional y la banca pública

El volumen de crédito otorgado por el sistema financiero nacional (es decir, la banca pública⁴, el BIESS⁵ y el sistema financiero privado⁶) creció paulatinamente durante el período 2008-2015, a excepción del último año, debido a la caída del precio del petróleo. Su importancia macroeconómica subió del 21% del PIB en 2008 al 28% en 2014 y se redujo al 26% en 2015⁷. Por su parte, el volumen de crédito que otorga el sistema financiero privado, en promedio, representó el 22% del tamaño de la economía del país (véase el gráfico VIII.1), por lo que tiene el mayor peso relativo (véase el gráfico VIII.2). La importancia macroeconómica de la banca pública también aumentó durante ese período, al pasar del 0,9% del PIB en 2008 al 5% en 2014 y al 4,2% en 2015, debido sobre todo a la creciente presencia del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS), cuyas operaciones comenzaron a finales de 2010.

Gráfico VIII.1
Ecuador: volumen de crédito del sistema financiero nacional, 2008-2015
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

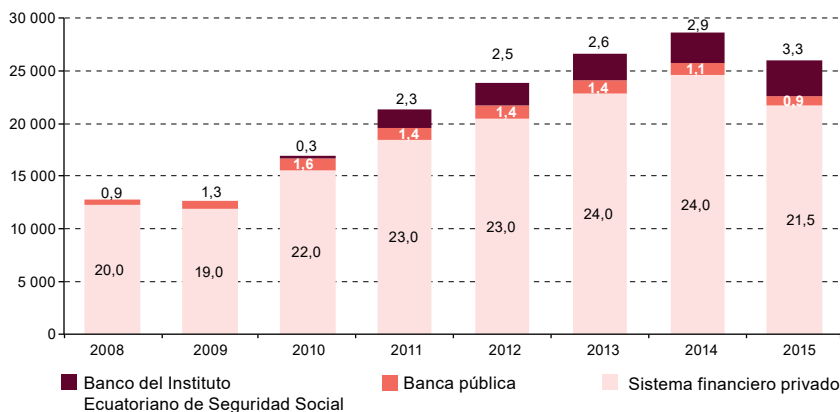
⁴ La banca pública está integrada por la Corporación Financiera Nacional (CFN), el Banco Nacional de Fomento (BNF) (en mayo de 2016 inició sus operaciones BanEcuador, que sustituye al BNF), el Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (IECE) (desde septiembre de 2015, las operaciones del IECE se incluyen en las del Banco del Pacífico, un banco de naturaleza privada con propiedad accionaria estatal) y el Banco de Desarrollo del Ecuador (antes denominado Banco del Estado).

⁵ Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

⁶ El sistema financiero privado está integrado por la banca privada, tarjetas de crédito, sociedades financieras, cooperativas (en las estadísticas, a partir de mayo 2015 se modificó el nombre a economía popular y solidaria) y mutualistas.

⁷ El PIB nominal de 2015 fue de 100.900 millones de dólares.

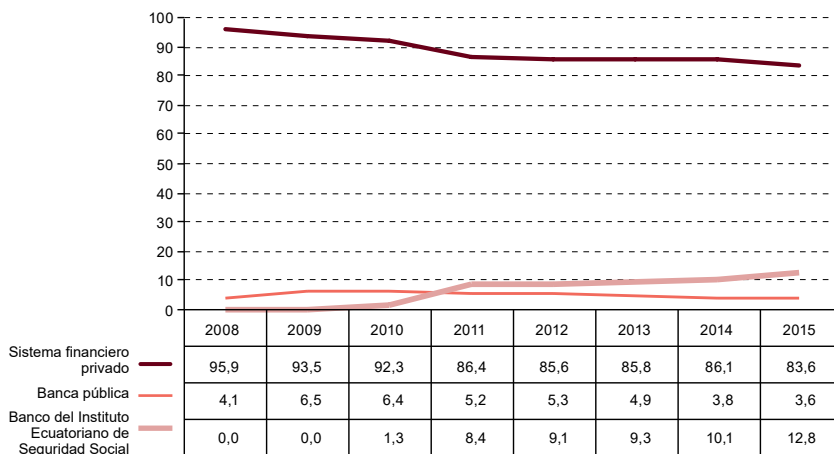
Gráfico VIII.2
Ecuador: volumen de crédito por subsistemas, 2008-2015
 (En millones de dólares y porcentajes del PIB)



Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

El sistema financiero privado posee la mayor participación, aunque se aprecia un cambio de orientación en el período objeto de estudio. Su participación en el total del volumen de crédito se redujo del 96% en 2008 al 84% en el 2015. Ese espacio fue ocupado por el BIESS, cuyo volumen de crédito pasó de representar el 1,3% del total en 2010 al 13% en 2015 (véase el gráfico VIII.3).

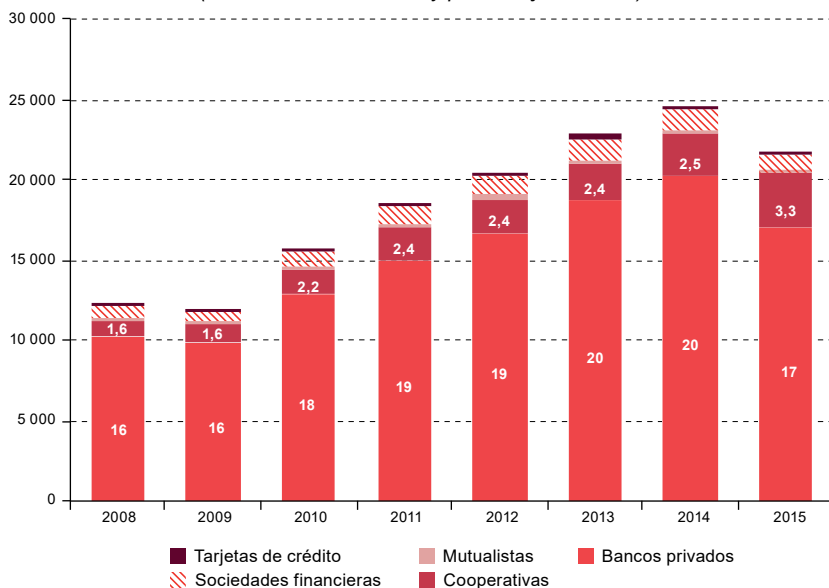
Gráfico VIII.3
Ecuador: participación de cada subsistema dentro del sistema financiero total, 2008-2015
 (En porcentajes del volumen de crédito total)



Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

Dentro del sistema financiero privado, se toma en consideración la concesión de crédito mediante tarjetas de crédito, sociedades financieras, mutualistas, cooperativas y bancos privados. Estos últimos son los que mayor volumen de crédito colocaron, tanto en 2008 como en 2015 (su importancia macroeconómica en 2015 fue del 17% del PIB). Le siguen en importancia las cooperativas con el 3,3% del PIB (véase el gráfico VIII.4).

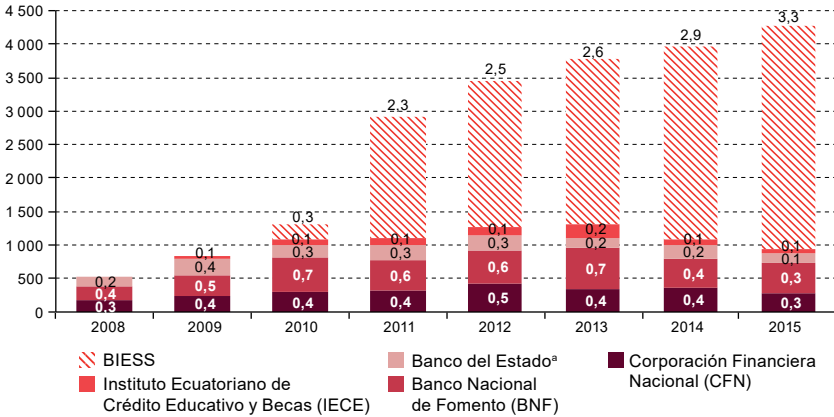
Gráfico VIII.4
Ecuador: volumen de crédito del sistema financiero privado
por tipo de institución, 2008-2015
(En millones de dólares y porcentajes del PIB)



Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

Por otro lado, la banca pública incluye al Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (IECE), el Banco de Desarrollo del Ecuador, el Banco Nacional de Fomento (BNF) y la Corporación Financiera Nacional (CFN). Estos dos últimos son los bancos públicos que más aportan a la concesión de créditos productivos. En 2015, ambas entidades colocaron un volumen de crédito equivalente al 0,6% del PIB, una cifra bastante limitada. El BIESS es la entidad financiera pública de mayor importancia relativa, con un volumen de crédito (hipotecario y de consumo) que ascendió a un 3,3% del PIB en 2015 (véase el gráfico VIII.5).

Gráfico VIII.5
Ecuador: volumen de crédito de la banca pública, incluido el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS), 2008-2015
(En millones de dólares y porcentajes del PIB)



Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).
^a Actualmente denominado Banco de Desarrollo del Ecuador.

2. Volumen de crédito según segmentos y subsistemas

Las entidades de regulación financiera modificaron la segmentación del mercado de crédito en julio de 2009 y agosto de 2015 (véase el cuadro VIII.1). Según la segmentación vigente, los créditos empresarial y corporativo a las pymes se dividen en créditos productivos y créditos comerciales. Hasta junio de 2009, el crédito para pequeñas y medianas empresas exigía que estas tuvieran ventas anuales iguales o superiores a 100.000 dólares e inferiores a las ventas anuales mínimas de segmento comercial. De julio de 2009 a julio de 2015 se exigió que las ventas anuales fueran iguales o superiores a 100.000 dólares y que las operaciones de crédito fueran menores o iguales a 200.000 dólares. En agosto de 2015, se dividió el crédito orientado a las pymes en segmento productivo y segmento comercial prioritario. En ambos casos se requiere que las ventas anuales sean iguales o superiores a 100.000 dólares e inferiores a 1 millón de dólares y no se indica un límite en cuanto al monto de las operaciones de crédito.

Debido a estos cambios regulatorios, a continuación se presentan las estadísticas del volumen de crédito correspondientes al período de septiembre de 2015 a mayo de 2016, según los segmentos vigentes. En dicho período de nueve meses, el volumen de crédito del sistema financiero nacional (sin el BIESS) alcanzó cerca de 15.000 millones de dólares, es decir, aproximadamente el 15% del PIB. De ese total, el 43,4% correspondió al crédito comercial prioritario corporativo y solo el 5,5% a las pymes (véase el gráfico VIII.6). Este último porcentaje equivale a 819 millones de dólares,

es decir, el 0,8% del PIB. Mediante un cálculo simple, se puede estimar que el volumen anual de crédito a colocarse en las pymes sería tan solo de alrededor del 1% del PIB.

Con la definición del crédito productivo a las pymes de la segmentación inmediatamente previa a la actualmente vigente, este pasó del 2,8% del PIB en 2010 al 2,4% en 2014 y, en promedio, significó el 2,6% del PIB durante ese período. Además, representó, en promedio, cerca del 10% del volumen de crédito total del sistema financiero nacional. No obstante, perdió participación en el total, al pasar de un 11,4% en 2010 a un 8,6% en 2014 (véase el gráfico VIII.6).

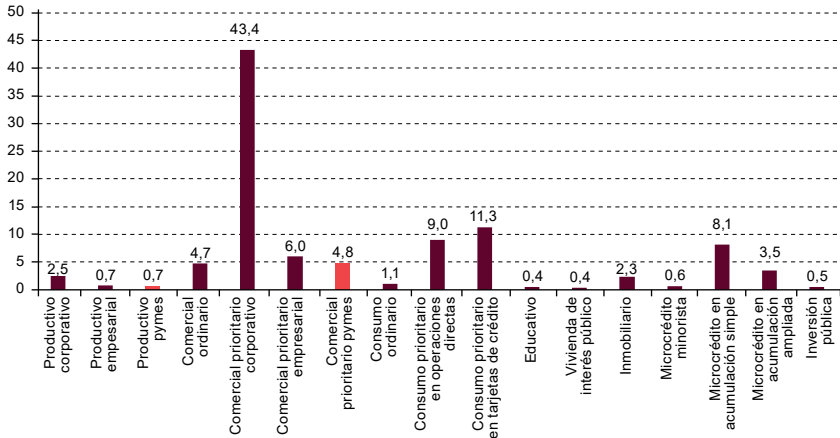
En términos absolutos, la banca pública (sin el BIESS) desempeña un papel marginal en los diferentes segmentos de crédito (véase el gráfico VIII.7). En el período analizado, colocó apenas 454 millones de dólares, es decir, solo el 3% del total. Sin embargo, la distribución relativa de ese monto muestra que su papel es complementario en los segmentos productivos, de las pymes, del microcrédito en acumulación ampliada y de la inversión pública (véase el gráfico VIII.8).

Cuadro VIII.1
Ecuador: evolución de la segmentación de crédito, 2009 y 2015

Instructivo vigente hasta junio de 2009	Instructivo vigente desde julio de 2009	Instructivo vigente desde agosto de 2015
Comercial pymes	Productivo pymes	Productivo pymes
	Productivo corporativo	Productivo corporativo
	Productivo empresarial	Productivo empresarial
		Comercial ordinario
Comercial corporativo		Comercial prioritario corporativo
		Comercial prioritario empresarial
		Comercial prioritario pymes
Consumo	Consumo	Consumo ordinario
Consumo minorista	Consumo minorista	
		Consumo prioritario
Microcrédito de subsistencia	Microcrédito minorista	Microcrédito minorista
Microcrédito en acumulación simple	Microcrédito en acumulación simple	Microcrédito en acumulación simple
Microcrédito en acumulación ampliada	Microcrédito en acumulación ampliada	Microcrédito en acumulación ampliada
	Vivienda	Vivienda de interés público
Vivienda		inmobiliario
		Educativo
		Inversión pública

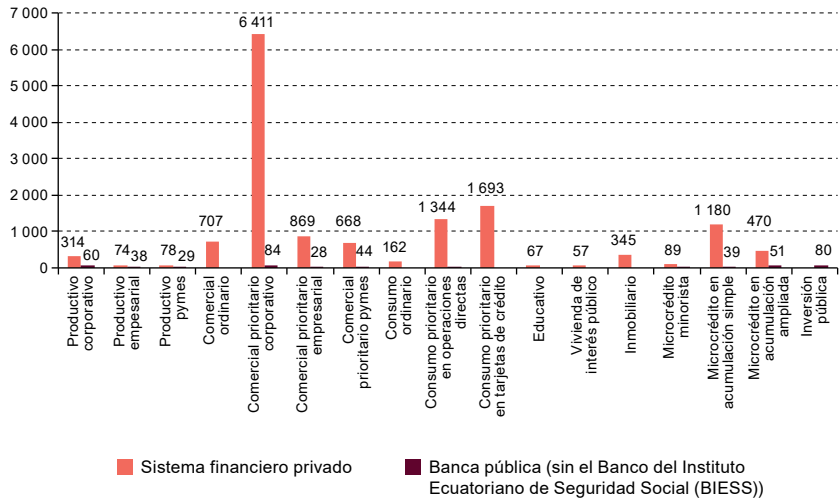
Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE), *Evolución del crédito y tasas de interés efectivas referenciales*, Quito, 2011 [en línea] <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorMonFin/BoletinTasasInteres/ect201112.pdf>; *Instructivo de tasas de interés del Banco Central del Ecuador*, Quito, 2016 [en línea] https://contenido.bce.fin.ec/home1/economia/tasas/Instructivo_T1.pdf; *Codificación de Regulaciones del Banco Central del Ecuador*, Quito, 2014 [en línea] <https://www.bce.fin.ec/index.php/listado-de-regulaciones-y-reglamentos-internos>.

Gráfico VIII.6
Ecuador: distribución del volumen de crédito según segmento,
septiembre de 2015 a mayo de 2016
(En porcentajes)



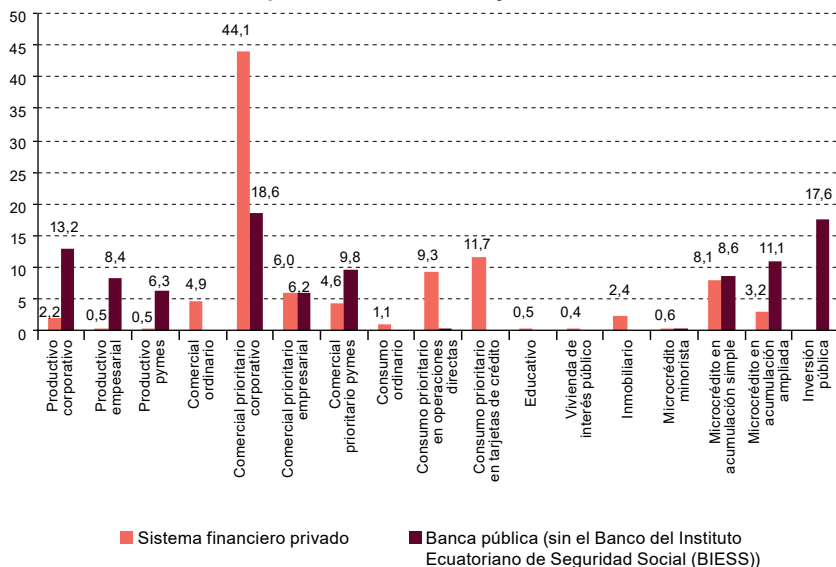
Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

Gráfico VIII.7
Ecuador: volumen de crédito según segmento y subsistema,
septiembre de 2015 a mayo de 2016
(En millones de dólares)



Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

Gráfico VIII.8
Ecuador: distribución del volumen de crédito según subsistema,
septiembre de 2015 a mayo de 2016



Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

3. Volumen de crédito en los segmentos de pymes

La mayor parte del crédito orientado a las pymes corresponde al crédito prioritario comercial (87%). Solo un 13% se destinó a crédito productivo. Únicamente la CFN, del total del volumen que colocó en los segmentos de pymes (39 millones de dólares), destinó más al crédito productivo (61,5%) que al crédito comercial (38,5%), lo que da a entender que desempeña un rol complementario.

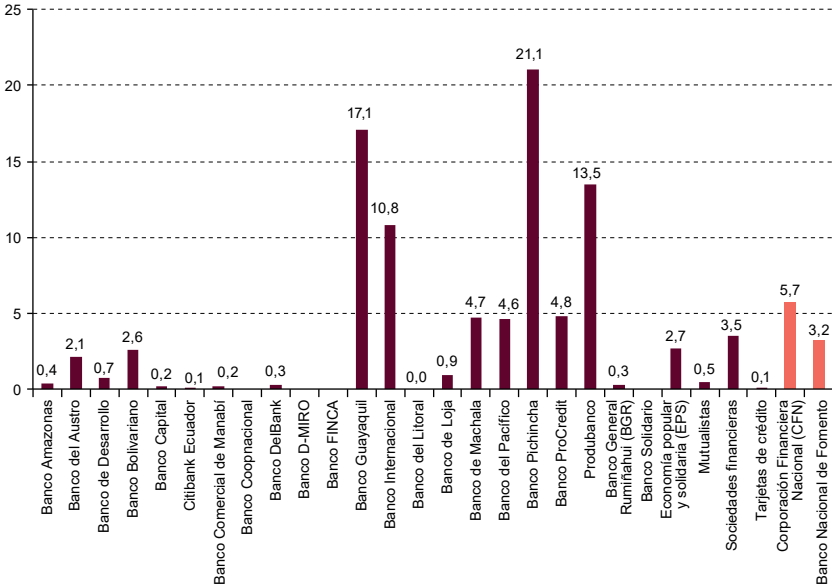
Cinco bancos privados representaron las dos terceras partes del crédito dirigido a las pymes (67,3%) (véase el gráfico VIII.9).

En la actualidad, las tasas máximas de interés que se aplican a cada segmento de crédito están reguladas. La tasa máxima referencial correspondiente a los segmentos de pymes es del 11,83%, ligeramente por encima de las tasas aplicables al crédito empresarial (10,21%) y corporativo

(9,33%). Sin embargo, es mucho más baja que la tasa referente al segmento de microcrédito de acumulación ampliada (25,5%), que corresponde a empresas cuyas ventas anuales sean inferiores a 100.000 dólares y sus saldos adeudados sean superiores a 10.000 dólares, es decir, empresas un tanto más pequeñas que las pymes (véase el gráfico VIII.10). Este salto discreto de las tasas de interés podría incentivar comportamientos estratégicos en las instituciones financieras. Las tasas activas efectivas de la banca pública son menores que las del sistema financiero privado en todos los segmentos de crédito, sobre todo en los de microcrédito (véase el gráfico VIII.11). Se puede afirmar que la banca pública está asumiendo un rol competitivo respecto del sistema financiero privado, en términos de las tasas de interés activas. O, en su defecto, que las instituciones financieras públicas tratan de apoyar el desarrollo productivo de las empresas mediante la disminución de los costos de intermediación, si bien su alcance es muy limitado. Sin embargo, esta importante diferencia en las tasas podría dar lugar a comportamientos perversos en cuanto a la oferta. Por ese motivo, la banca pública debería reforzar sus sistemas de control interno, a fin de asegurarse de que los recursos se dirijan a las mejores empresas en términos de rentabilidad social y económica.

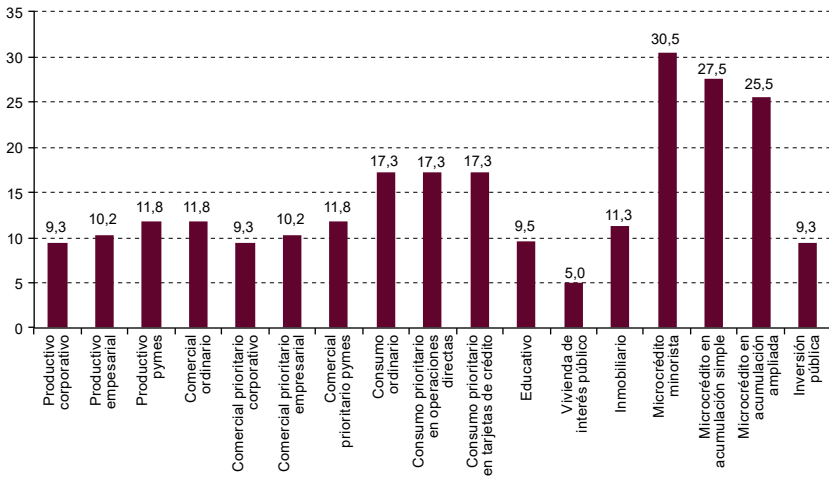
Gráfico VIII.9

Ecuador: distribución del volumen de crédito a pymes según institución financiera, septiembre de 2015 a mayo de 2016



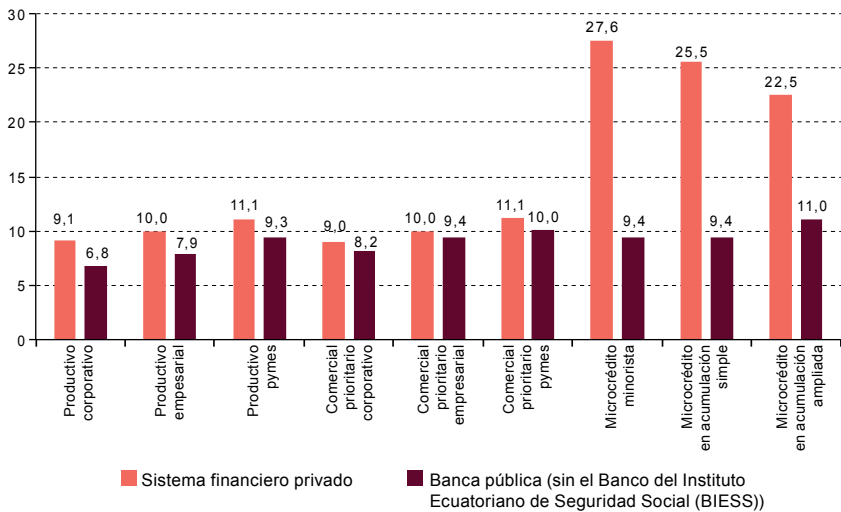
Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

Gráfico VIII.10
Ecuador: tasas de interés máximas según segmento de crédito, mayo de 2016
(En porcentajes)



Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

Gráfico VIII.11
Ecuador: tasas de interés activas efectivas según segmento de crédito, promedio de septiembre de 2015 a mayo de 2016
(En porcentajes)

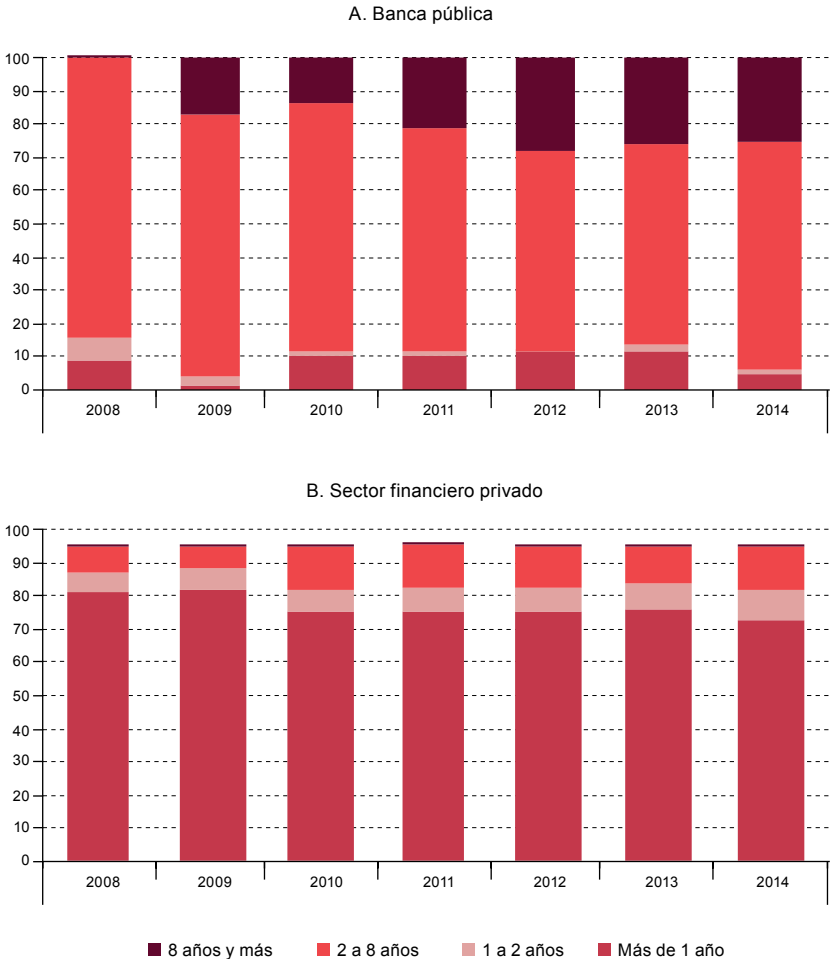


Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

4. Volumen de crédito según plazo

En los gráficos siguientes se ilustra el grado de complementariedad que existe entre el sistema financiero privado y la banca pública respecto a los plazos de los créditos. El sistema privado tiene un sesgo cortoplacista en sus colocaciones. En contraste, el sistema público ofrece créditos a más largo plazo, la mayoría de entre dos y ocho años (véanse los gráficos VIII.12, VIII.13 y VIII.14).

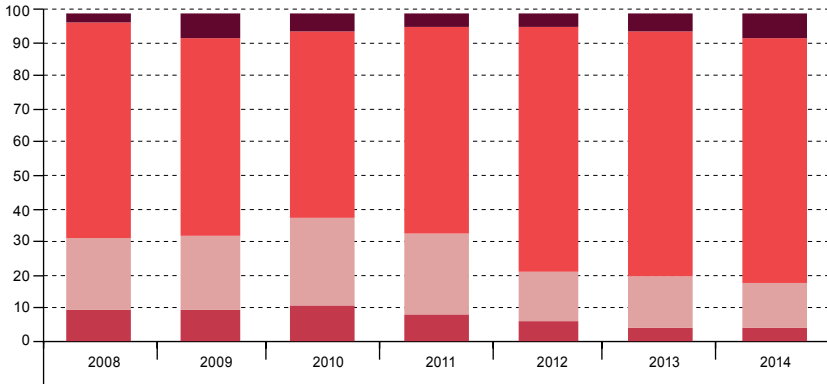
Gráfico VIII.12
Ecuador: distribución del volumen de crédito productivo corporativo según el sistema y los plazos, 2008-2014



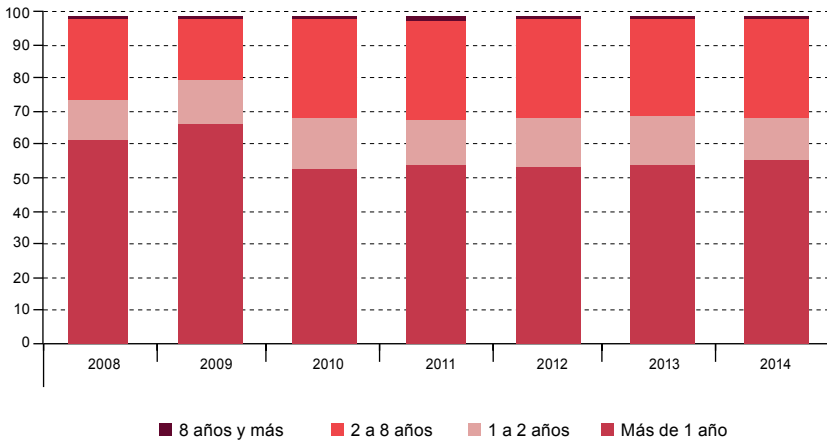
Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

Gráfico VIII.13
Ecuador: distribución del volumen de crédito productivo de las pymes
según el sistema y los plazos, 2008-2014

A. Banca pública



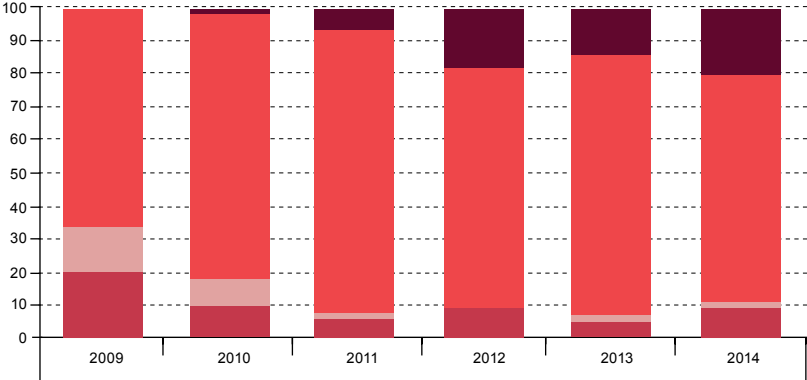
B. Sector financiero privado



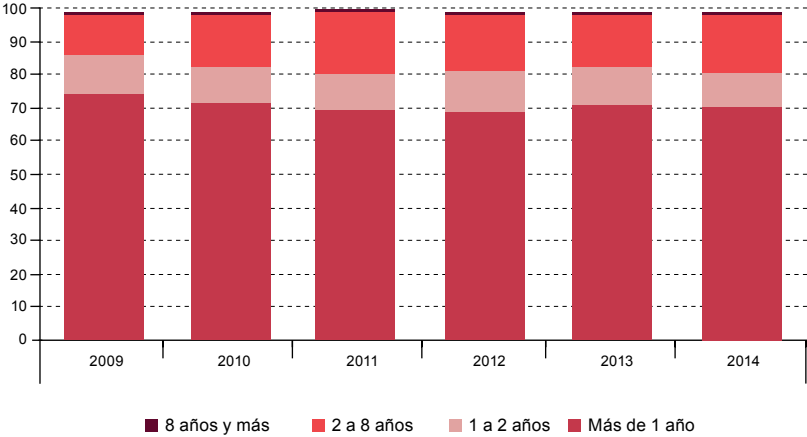
Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

Gráfico VIII.14
Ecuador: distribución del volumen de crédito productivo empresarial según el sistema y los plazos, 2009-2014

A. Banca pública



B. Sector financiero privado



Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

B. Políticas, productos y servicios financieros de la banca pública de desarrollo para las pymes

No existe un plan o estrategia integral específica de inclusión financiera de las pymes. Sin embargo, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva, la Agenda de la Política Económica para el Buen Vivir 2011-2013 y la Agenda para la Transformación Productiva cuentan con varios lineamientos de política orientados a la inclusión financiera de las pymes. Por ejemplo, se hace mención de un sistema nacional de garantías, un fondo de garantías, garantías recíprocas, mecanismos alternativos de provisión de fondos para enfrentar el descalce de plazos, instrumentos de capital de riesgo, un fondo de capital inicial, una línea de crédito de largo plazo para la compra de activos fijos a cargo de la CFN, la reducción de las tasas de interés para los segmentos de microcrédito y pymes, la constitución de un mercado alternativo para la negociación de acciones de pymes y organizaciones de la economía popular y solidaria (Registro Especial Bursátil) y el factoraje con miras a obtener liquidez de corto plazo y capital de trabajo (véase el cuadro VIII.2). De todos esos productos financieros, los que actualmente funcionan son el Fondo Nacional de Garantía, la línea de crédito de largo plazo para la compra de activos fijos y el factoraje, todos a cargo de la CFN. El Fondo Nacional de Garantía y el factoraje se orientan específicamente a las pymes y el producto tradicional de línea de crédito para capital de trabajo está a disposición de todos los segmentos, incluidas las pymes. Las tasas de interés están reguladas con techos máximos y las de las pymes son muy inferiores a las que se aplican al microcrédito. El Registro Especial Bursátil (REB) se creó en 2014, pero hasta ahora no se ha realizado ninguna emisión.

1. Participación de la Corporación Financiera Nacional en el financiamiento de las pymes

Dentro del sector financiero público, la CFN es la institución que, hasta la fecha, ha realizado los mayores esfuerzos por adecuar sus productos a las necesidades de las pymes. Cabe indicar que la nueva institución financiera pública BanEcuador, que reemplaza al Banco Nacional de Fomento, tiene también como estrategia orientar una parte de su financiamiento hacia las pymes (en el gráfico VIII.9 se puede apreciar que ha participado con el 3,2% en el financiamiento de las pymes).

Cuadro VIII.2
Ecuador: políticas de inclusión financiera de las pymes

Instrumento de planificación	Objetivo, política o lineamiento
Plan Nacional para el Buen Vivir, 2013-2017	<p>Objetivo 10: impulsar la transformación de la matriz productiva.</p> <p>Política y lineamiento estratégico 10.5: fortalecer la economía popular y solidaria (EPS) y las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (mipymes) en la estructura productiva.</p> <p>e) Impulsar el acceso a servicios financieros, transaccionales y de garantía crediticia, en el marco de un modelo de gestión que integre a todo el sistema financiero nacional.</p> <p>3.2.2.1. Desarrollar y fortalecer los mecanismos financieros que promuevan las exportaciones, sobre todo las de pequeños y medianos exportadores.</p>
Agenda para la Política Económica para el Buen Vivir 2011-2013	<p>b) Establecer alianzas estratégicas entre la CFN y el resto de las instituciones financieras públicas para aprovechar las sucursales y fortalezas de cada una de ellas en el potenciamiento y democratización territorial de los programas que se creen para fortalecer a pequeños y medianos exportadores.</p> <p>c) Mejorar la competitividad de las exportaciones de bienes y servicios mediante la disminución de sus gastos operacionales y del riesgo de no contar con capital de trabajo.</p> <p>3.3.1.1. Generar los instrumentos para democratizar los medios de producción y profundizar el acceso para los actores tradicionalmente excluidos.</p> <p>a) Implementar el Fondo Nacional de Garantía Crediticia que facilite la participación de las mipymes y de los actores de la economía popular y solidaria (EPS) en segmentos de financiamiento para el desarrollo de proyectos productivos, mediante la reducción del riesgo asumido.</p> <p>b) Establecer estrategias regulatorias para reducir la aversión al riesgo del sector bancario privado.</p> <p>c) Generar incentivos para la colocación de crédito productivo (mayor plazo) que financie las iniciativas productivas que contribuyan a la generación de empleo y al cambio de la matriz productiva.</p> <p>d) Establecer mecanismos alternativos de provisión de fondos (fondeo) para enfrentar el descalce de plazos.</p>
Agenda para la Transformación Productiva (2010-2013)	<p>6.4. Fomento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas.</p> <p>Líneas de crédito y productos financieros flexibles que den cuenta de sus particularidades: creación de un sistema nacional de garantía crediticia en el que puedan coexistir fondos de garantía, sistemas de garantía recíproca y programas de garantía creados para fines específicos con una participación activa de la banca pública en la distribución del riesgo.</p> <p>Instrumentos de capital de riesgo, bajo la modalidad de cofinanciamiento, que permitan el fomento de actividades productivas intensivas en innovación, a la vez que se conforme un sistema integral de apoyo al emprendedor durante todo el ciclo productivo, desde la reinversión hasta la inversión y el crecimiento.</p>
Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva, 2013	<p>Financiamiento productivo.</p> <p>Potenciar la banca de desarrollo para la transformación productiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Línea de crédito de largo plazo para compra de activos fijos a cargo de la CFN: hasta 15 años de plazo, al 6,9% de interés. • Productos y servicios financieros para el comercio exterior a cargo de la CFN: cartas de crédito, cobranzas documentarias, financiamiento de exportaciones antes y después del embarque. <p>Promover la canalización del ahorro nacional a la inversión productiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducir las tasas de interés para los segmentos de microcrédito y pymes, con la finalidad de aumentar el flujo de recursos hacia el sector productivo. • Impulsar el acceso al crédito a través de la mejora del sistema de garantía crediticia. • Fondo Nacional de Garantía Crediticia: incremento del patrimonio total a 170 millones de dólares con potencial de apalancamiento para acceso a crédito de la banca privada. <p>Fortalecer instrumentos alternativos de financiamiento y de acceso al crédito:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el mercado de valores. Impulso de la Ley Orgánica para el Fortalecimiento y Optimización del Sector Societario y Bursátil, aprobada en abril de 2014. La Ley prevé la constitución de un mercado alternativo para la negociación de acciones (Registro Especial Bursátil) de pymes y organizaciones de la economía popular y solidaria (EPS). • Facilitar el factoraje para obtener liquidez a corto plazo (capital de trabajo). • Crear un fondo de capital semilla para el apoyo a emprendimientos innovadores.

Fuente: Elaboración propia.

Como se desprende del cuadro VIII.3, al mes de junio de 2016, la participación del sector de pequeña empresa y mediana industria en el portafolio total de la CFN asciende a aproximadamente un 13%. Esa participación se ha concentrado en el producto denominado Plan Renova (línea de renovación del parque automotor, sujetos con ventas de hasta 100.000 dólares), con un monto desembolsado a junio de 2016 de 87 millones de dólares, que equivalen al 44% del total destinado a este segmento. El producto denominado Crédito Directo presenta una participación similar, con un 43% (véase el cuadro VIII.4).

Cuadro VIII.3

Ecuador: cartera de la Corporación Financiera Nacional en pymes, por segmento de crédito, al 10 de junio de 2016^a

Segmento	Total de la cartera (en millones de dólares)	Participación (en porcentajes)
Corporativo	1 131,83	71,85
Empresarial	246,28	15,63
Pymes	197,12	12,51
Total	1 575,24	100,00

Fuente: Corporación Financiera Nacional (CFN).

^a Incluye la cartera vigente, vencida y que no devenga intereses.

Cuadro VIII.4

Ecuador: cartera de crédito total y cartera de crédito en pymes, por línea de crédito^a

Segmento	Mecanismo	Total (en millones de dólares)	Participación (en porcentajes)
Corporativo	CFN Construye	15,15	1,34
	Comercio exterior	38,39	3,39
	Crédito Directo	976,72	86,30
	Financiamiento forestal	8,09	0,72
	Programa Progresar	93,39	8,25
	Plan Renova	0,08	0,01
Total corporativo		1 131,83	100,00
Empresarial	CFN Construye	8,1	3,29
	Comercio exterior	2,99	1,21
	Crédito Directo	191,46	77,74
	Financiamiento forestal	15,51	6,30
	Programa Progresar	27,95	11,35
	Plan Renova	0,28	0,11
Total empresarial		246,28	100,00
Pymes	CFN Construye	8,49	4,31
	Comercio exterior	0,01	0,01
	Crédito Directo	86,07	43,67
	Financiamiento forestal	4,15	2,10
	Programa Progresar	11,24	5,70
	Plan Renova	87,15	44,21
Total pymes		197,12	100,00
Total general		1 575,24	

Fuente: Corporación Financiera Nacional (CFN).

^a Incluye la cartera vigente, vencida y que no devenga intereses.

En cuanto a los plazos, se aprecia que, del total de 197 millones de dólares prestados a las pymes, 155 millones de dólares se colocaron en un plazo mayor a cinco años (79%), lo que indica que estas operaciones se destinaron a la inversión productiva. Además, el 21% de la cartera de pymes tiene un plazo de entre uno y tres años (véase el cuadro VIII.5).

Cuadro VIII.5
Ecuador: cartera de crédito total y cartera de crédito en pymes,
por plazo, junio de 2016

Segmento	Plazo	Total (en millones de dólares)	Participación (en porcentajes)
Corporativo	Hasta 360 días	28,52	2,52
	De 361 a 1.800 días	236,08	20,86
	Más de 1.800 días	867,24	76,62
Total corporativo		1 131,83	100,00
Empresarial	Hasta 360 días	2,42	0,98
	De 361 a 1.800 días	53,66	21,79
	Más de 1.800 días	190,2	77,23
Total empresarial		246,28	100,00
Pymes	Hasta 360 días	0,66	0,34
	De 361 a 1.800 días	41,06	20,83
	Más de 1.800 días	155,4	78,83
Total pymes		197,12	100,00
Total general		1 575,24	

Fuente: Corporación Financiera Nacional (CFN).

En lo que respecta a la distribución del crédito por sector económico, la CFN ha canalizado los recursos hacia las pymes del sector de transporte y almacenamiento en un 50%, con 99 millones de dólares, seguido por los sectores de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, con 38 millones de dólares, que representan el 19%. En tercer lugar se encuentra el sector de industrias manufactureras, con el 17% de participación y 33 millones de dólares. Como se puede observar, entre los sectores de transporte y almacenamiento más agricultura se concentra aproximadamente el 70% del financiamiento de la Corporación Financiera Nacional, lo que pone de relieve una concentración en la colocación por sector económico (véase el cuadro VIII.6).

Cuadro VIII.6
Ecuador: cartera de crédito total y cartera de crédito en pymes,
por sector económico, junio de 2016

Segmento	Sector económico	Total (en millones de dólares)	Participación (en porcentajes)
Corporativo	Actividades de alojamiento y servicio de comidas	63,33	5,60
	Actividades de atención de la salud humana y asistencia social	2,25	0,20
	Actividades de servicios administrativos y de apoyo	19,24	1,70
	Actividades financieras y de seguros	1,21	0,11
	Actividades inmobiliarias	29,98	2,65
	Actividades profesionales, científicas y técnicas	7,53	0,67
	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	288,49	25,49
	Artes, entretenimiento y recreación	0,35	0,03
	Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	8,63	0,76
	Construcción	93,81	8,29
	Enseñanza	2,59	0,23
	Explotación de minas y canteras	3,02	0,27
	Industrias manufactureras	560,63	49,53
	Información y comunicaciones	1,4	0,12
	Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	16,15	1,43
	Transporte y almacenamiento	32,72	2,89
	Otros	0,5	0,04
Total corporativo		1 131,83	100,00
Empresarial	Actividades de alojamiento y servicio de comidas	39,53	16,05
	Actividades de atención de la salud humana y asistencia social	0,65	0,27
	Actividades de servicios administrativos y de apoyo	2,92	1,19
	Actividades financieras y de seguros	0	0,00
	Actividades inmobiliarias	0,18	0,07
	Actividades profesionales, científicas y técnicas	0	0,00
	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	101,08	41,04

Cuadro VIII.6 (conclusión)

Segmento	Sector económico	Total (en millones de dólares)	Participación (en porcentajes)
	Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	4,43	1,80
	Construcción	10,55	4,28
	Explotación de minas y canteras	1,15	0,47
	Industrias manufactureras	74,93	30,42
	Información y comunicaciones	0,11	0,05
	Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0,52	0,21
	Transporte y almacenamiento	10,05	4,08
	Otros	0,19	0,08
Total empresarial		246,28	100,00
	Actividades de alojamiento y servicio de comidas	10,59	5,37
	Actividades de atención de la salud humana y asistencia social	0,77	0,39
	Actividades de servicios administrativos y de apoyo	0,9	0,46
	Actividades financieras y de seguros	0	0,00
	Actividades inmobiliarias	0,05	0,03
	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	38,06	19,31
	Artes, entretenimiento y recreación	0,18	0,09
Pymes	Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	2,82	1,43
	Construcción	10,16	5,15
	Distribución de agua; alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento	0,08	0,04
	Explotación de minas y canteras	0,11	0,06
	Industrias manufactureras	33,11	16,80
	Información y comunicaciones	0,16	0,08
	Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	1,03	0,52
	Transporte y almacenamiento	98,98	50,22
	Otros	0,09	0,05
Total pymes		197,12	100,00
Total general		1 575,24	

Fuente: Corporación Financiera Nacional (CFN).

Existe una concentración del crédito en la provincia de Guayas en todos los segmentos. Sin duda, las colocaciones del Banco Nacional de Fomento (hoy BanEcuador) son las que permiten una mayor diversificación geográfica del financiamiento de la banca pública, pues se trata de una institución orientada a apoyar a las empresas en el sector rural y, específicamente, en el agropecuario (véase el cuadro VIII.7).

Cuadro VIII.7
Ecuador: cartera de crédito total y cartera de crédito en pymes,
por provincia, junio de 2016

Segmento	Provincia	Total (en millones de dólares)	Participación (en porcentajes)
Corporativo	Azuay	53,02	4,68
	Chimborazo	4,17	0,37
	El Oro	33,49	2,96
	Esmeraldas	25,40	2,24
	Galápagos	2,14	0,19
	Guayas	501,41	44,30
	Imbabura	15,29	1,35
	Loja	24,43	2,16
	Los Ríos	14,37	1,27
	Manabí	152,33	13,46
	Orellana	3,00	0,27
	Pichincha	268,22	23,70
	Santo Domingo	3,59	0,32
Tungurahua	30,97	2,74	
Total corporativo		1 131,83	100,00
Empresarial	Azuay	12,95	5,26
	Carchi	0,03	0,01
	Chimborazo	7,04	2,86
	Cotopaxi	0,22	0,09
	El Oro	9,84	3,99
	Esmeraldas	7,60	3,08
	Guayas	89,73	36,43
	Imbabura	5,93	2,41
	Loja	7,17	2,91
	Manabí	17,68	7,18
	Orellana	0,76	0,31
	Pichincha	76,25	30,96
	Santa Elena	2,23	0,90
Sucumbios	1,54	0,63	
Tungurahua	7,33	2,97	
Total empresarial		246,28	100,00
Pymes	Azuay	3,79	1,92
	Carchi	0,27	0,14
	Chimborazo	5,34	2,71
	Cotopaxi	0,25	0,13
	El Oro	10,95	5,55
	Esmeraldas	6,29	3,19
	Guayas	80,59	40,88
	Imbabura	5,10	2,59
	Loja	10,09	5,12
	Los Ríos	0,49	0,25
	Manabí	19,04	9,66
Pastaza	0,55	0,28	

Cuadro VIII.7 (conclusión)

Segmento	Provincia	Total (en millones de dólares)	Participación (en porcentajes)
	Pichincha	48,52	24,61
	Santa Elena	1,09	0,55
	Santo Domingo	0,23	0,12
	Tungurahua	4,35	2,21
	Zamora	0,19	0,10
Total pymes		197,12	100,00
Total general		1 575,24	

Fuente: Corporación Financiera Nacional (CFN).

La CFN no tiene un presupuesto específico dedicado al financiamiento del sector de las pymes. Tampoco dedica líneas específicas a este sector. Sin embargo, además de los productos tradicionales que ofrece el sector financiero, la CFN ha incursionado en otros productos especialmente diseñados para las pymes, como el Fondo Nacional de Garantía y el factoraje.

Es importante señalar que la CFN ha jugado un papel muy importante como banca de segundo piso, con el objetivo de proporcionar recursos de largo plazo a la banca privada, orientada a financiar todos los segmentos. Sin embargo, se ha evidenciado que la línea de segundo piso no ha tenido continuidad a lo largo del tiempo. La banca pública, a través de la CFN o de otras instituciones, debe intensificar las operaciones de segundo piso, pues la banca privada tiene mayor cobertura y alcance, de manera tal que en menor tiempo se lograría una mayor inclusión financiera. La banca pública debe reservar su banca de primer piso para los sectores de mayor riesgo y más largo plazo, que son sectores de interés estratégico para el desarrollo y territorios no atendidos. Es evidente que, en tiempos de bonanza, los fondos que ha destinado la banca pública al financiamiento de segundo piso son importantes. Por ese motivo, es recomendable que estas líneas de crédito sean independientes del presupuesto de las entidades públicas, de tal manera que en períodos de crisis sigan vigentes y constituyan un mecanismo contracíclico que permita a las instituciones privadas (bancos y pymes) seguir operando. En este sentido, la banca de desarrollo regional también puede desempeñar un papel preponderante, al garantizar el acceso a líneas de crédito destinadas especialmente a las pymes, aún en períodos de contracción económica.

a) Fondo Nacional de Garantía

El Fondo Nacional de Garantía es un producto especialmente diseñado para las pymes y enfocado a incrementar el financiamiento de la banca privada a este sector. El Fondo otorga una garantía líquida de hasta el 50% del monto prestado. Ello permite que las pymes que no cuentan

con garantías suficientes o de calidad aceptable accedan al financiamiento del sector privado, con lo que se reduce el nivel de riesgo que asume la institución financiera (véanse los cuadros VIII.8 y VIII.9).

Cuadro VIII.8
Colocaciones del Fondo Nacional de Garantía del Ecuador,
acumuladas al 31 de mayo de 2016^a

Indicador	Valor	
	Al 31 de mayo de 2016	Al 31 de diciembre de 2015
Número de operaciones	155	145
Monto de acceso al crédito (<i>en dólares</i>)	4 851 227	4 299 641
Monto total garantizado (<i>en dólares</i>)	2 330 150	2 062 757
Porcentaje garantizado	48,03	47,98
Monto promedio del crédito (<i>en dólares</i>)	31 298	29 653
Monto promedio de garantía (<i>en dólares</i>)	15 033	14 226

Fuente: Corporación Financiera Nacional (CFN).

^a Todas las operaciones se realizan con pymes.

Cuadro VIII.9
Tarifas fijas y periódicas del Fondo Nacional de Garantía del Ecuador,
vigentes en mayo de 2016
(En porcentajes)

Calificación de la institución financiera	Calificación del beneficiario		
	A	B	C
Tarifa fija			
AAA	0,71	0,90	1,09
AA	0,76	0,95	1,14
A	0,81	1,00	1,19
BBB	0,86	1,05	1,24
BBB	0,91	1,10	1,29
Tarifa periódica			
AAA	1,79	2,25	2,71
AA	1,91	2,38	2,84
A	2,04	2,50	2,96
BBB	2,16	2,63	3,09
BBB	2,29	2,75	3,21

Fuente: Corporación Financiera Nacional (CFN).

El monto total garantizado por el Fondo Nacional de Garantía es de 2,3 millones de dólares, que corresponde a un riesgo de 4,9 millones de dólares. Comparado con el total de crédito otorgado a las pymes por el sistema financiero privado, esto representa el 0,5% del volumen de crédito (se calcula que el 2% del PIB del Ecuador se destina a las pymes, tomando como referencia el período 2011-2014).

El desempeño de este producto desde su lanzamiento (en 2011-2012) es una muestra del valor que tuvieron los comentarios formulados por los gremios y las instituciones financieras privadas en las entrevistas realizadas. En ellas se indica que falta un estudio detallado de la situación de las pymes, sus necesidades y su entorno, así como de las condiciones mínimas para que la banca privada esté dispuesta a participar. En este sentido, se recomienda que el sector público invierta más tiempo y recursos en el diseño de los productos y servicios financieros destinados al sector real o financiero privado, con la participación activa de los principales usuarios o beneficiarios, de manera tal que se garantice que estos productos o servicios lleguen a tener el alcance deseado. Lamentablemente, el producto no ha tenido la acogida que se esperaba. Además, las pymes encuentran que el Fondo Nacional de Garantía encarece la operación de crédito, por lo que no están dispuestas a utilizarlo⁸. Desde principios del 2016, la CFN ha ido realizando algunos ajustes al Fondo, optimizando su costo y los trámites necesarios para su uso, a fin de volverlo más atractivo. Dado que su oferta se realiza a través de la banca privada, es prioritario asegurarse de que la banca lo utilice y de que se entiendan claramente sus ventajas y facilidades, tanto en lo que se refiere a las instituciones financieras como a las pymes.

b) Factoraje

El factoraje es otro producto de la CFN orientado a las pymes. En este caso no se trata de un crédito, a diferencia de la banca privada que clasifica el factoraje como crédito. Este producto se lanzó en septiembre de 2015. Es un instrumento para facilitar liquidez y fue implementado en anticipación a las restricciones de liquidez que se preveían por la coyuntura económica.

El factoraje funciona a través de una empresa corporativa que sirve como ancla. Esta empresa determina cuáles de sus pymes proveedoras cualifican para el descuento de facturas. Una vez aprobadas, proceden a descontar las facturas de manera electrónica. La CFN abona en un plazo de 72 horas las facturas calificadas en el banco que indique el proveedor que, a su vez, cede el derecho de cobro de la factura a la CFN. Por su naturaleza, este producto no requiere garantía. Mediante ese mecanismo se facilita la liquidez de las pymes proveedoras de empresas corporativas. Sin embargo, al igual que lo sucedido con el Fondo Nacional de Garantía, el factoraje aún no ha tenido la acogida que se esperaba.

c) Provisión de fondos

La mayor parte del financiamiento de la CFN proviene de asignaciones del presupuesto general del Estado. También puede provenir de algunas líneas de crédito ofrecidas por organismos regionales.

⁸ Entrevista a Cristian Cisneros, Director Ejecutivo de la CAPEIPI, realizada el 14 de junio de 2016.

La CFN desempeña un importante papel en la capacitación técnica y financiera de las pymes mediante convenios con los gremios y asociaciones, con el fin de preparar a estas empresas para que no solo accedan de manera más eficiente a recursos de la CFN, sino también de la banca privada en general. Una vez más, se observa que la problemática de las pymes va más allá del financiamiento. Por ese motivo, es recomendable que el Estado promueva una mejor articulación entre las instituciones públicas de financiamiento y capacitación, de modo que las pymes aprovechen los recursos financieros disponibles para contribuir a su desarrollo. Por ejemplo, se podría crear una escuela permanente de capacitación y asesoramiento de las pymes, con el auspicio del Estado y la participación directa del sector privado (universidades, gremios, banca pública y privada), de tal manera que la capacitación y la asesoría sean actividades de largo aliento que acompañen a las pymes en su crecimiento y formalización.

Tanto las instituciones financieras públicas (CFN y BanEcuador) como las privadas solo atienden a las pymes formales, por lo que un gran número de pymes informales deben acudir a otras formas de financiamiento para cubrir sus necesidades. Los costos del financiamiento informal no les dan margen para llevar a cabo procesos de acumulación y, por tanto, tienen escasas posibilidades de crecimiento.

C. Complementariedad de la banca pública y privada en el financiamiento de las pymes

Las estadísticas de colocaciones muestran que existe cierto grado de complementariedad entre la banca privada y la banca pública, sobre todo en lo relativo al tipo de financiamiento (destinado a proyectos productivos o actividad comercial), plazos y distribución geográfica.

Se evidencia que la banca pública orienta sus recursos en mayor medida al mediano y largo plazo, mientras que la banca privada se concentra en el corto plazo. Esto implica que la banca pública financia más proyectos de inversión y productivos (el crédito productivo para las pymes en la banca pública representa el 6,35% del total y en el sistema financiero privado, asciende al 0,5%), mientras que la banca privada se orienta mayormente al financiamiento de capital de trabajo (inventarios y cuentas por cobrar).

La colocación por distribución geográfica demuestra que la banca privada tiende a concentrar sus colocaciones en las principales ciudades (Quito y Guayaquil), mientras que la banca pública registra una participación más equilibrada desde el punto de vista geográfico.

Existe también una diferencia importante en las tasas de interés que cobran las instituciones financieras privadas y la banca pública. Esta última aplica tasas sensiblemente menores, sobre todo en los segmentos de pymes y microcrédito. Esta diferencia se podría interpretar más como competencia, además de que tal vez obedezca a la necesidad de la banca pública de fomentar el desarrollo del sector productivo de las microempresas y las pymes, mediante la mejora de los costos de financiamiento. Sin embargo, el incentivo de las tasas bajas no parece ser suficiente desde el punto de vista de la demanda, puesto que la participación de la banca pública en el financiamiento de las pymes es insignificante en comparación con la privada. Es necesario que la banca pública realice un análisis de la capacidad de alcance que tiene con sus productos de primer piso.

Por otro lado, la determinación de la tasa por parte del Estado podría incidir en el volumen de crédito que el sector privado canaliza hacia las pymes, debido a una consideración de rentabilidad. Esto es particularmente válido si se analiza la estructura de las pymes y su grado de informalidad, que sigue siendo muy similar al de las empresas microfinancieras. De este modo, la relación riesgo-rentabilidad se ve alterada de manera importante, al existir una diferencia notable entre las tasas de interés que se aplican a los segmentos del microcrédito ampliado y las pymes (hay un margen del 13,87% entre ambas).

De las entrevistas realizadas a la Cámara de la Pequeña y Mediana Empresa de Pichincha (CAPEIPI) y al Observatorio de las Pymes, se puede concluir que la problemática de las pymes es integral y la falta de financiamiento para su crecimiento es solamente uno de los factores que afectan a su desarrollo.

Las pequeñas y medianas empresas no cuentan con una estructura contable adecuada. También carecen de la suficiente capacitación técnica, financiera y en materia de ventas, por lo que el Estado debe propiciar programas integrales que presten apoyo a este sector.

Tal como lo han planteado algunos expertos entrevistados, es necesario que se establezca una visión de política pública integral respecto de las pymes⁹. Esa visión debería incluir programas de estímulos para pymes emprendedoras, fomento de la innovación, promoción de las exportaciones, asistencia técnica, programas de asesoramiento y servicios de desarrollo empresarial que generen bienes públicos para las pymes y mejoren su capacidad administrativa y contable. No se trata únicamente de la concesión de créditos, sino que debe haber una visión integral de la problemática y de la gama de servicios financieros que se requieren.

⁹ Entrevista a Morgan Doyle, representante del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el Ecuador, 16 de junio de 2016.

Desde la perspectiva de la banca privada, un incentivo para destinar mayores recursos al financiamiento de las pymes radica en mejorar la relación costo-rentabilidad. Actualmente, la fijación de tasas máximas por parte de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera no permite que el mercado establezca los precios, en función de la percepción de riesgo de este segmento y el costo de atenderlo.

En esta línea, sería recomendable que el financiamiento de las pymes recibiera el mismo tratamiento que hace más de una década se aplicó al financiamiento de las microempresas. Con ese fin, el Estado y las entidades reglamentarias deberían crear condiciones especiales para el financiamiento de las pymes, mediante la elaboración de metodologías específicas, parámetros de riesgos y controles especiales en que se tengan en cuenta las particularidades de este segmento.

Otro aspecto que se debería abordar, según los entrevistados, es la conveniencia de que la banca pública atienda al sector real de la economía como banca de primer piso¹⁰. En todo caso, es cierto que la banca pública ha jugado un papel complementario al de la banca privada, pero este ha sido marginal. Ello pone de relieve la necesidad de buscar alternativas de provisión de fondos más adecuadas para ampliar la escala de intervención de la banca pública: financiamiento de los bancos multilaterales, captación interna, entre otras. Además, no se puede olvidar que, en los países de la región, la banca pública está sujeta a presiones políticas, por lo que en algunas ocasiones los recursos no se han canalizado de manera eficiente desde el punto de vista técnico.

La regulación a la que están sujetas tanto las instituciones financieras públicas como las privadas desempeña un papel importante en la inclusión financiera de las pymes. Se podría pensar que las instituciones financieras públicas son capaces de asumir un mayor riesgo y, por tanto, orientar el financiamiento de las pymes informales mientras el sector financiero privado se ocupa de atender a las pymes más organizadas y con mayor nivel de formalidad y transparencia en su información. Sin embargo, al parecer esto no ha ocurrido.

Las entidades reglamentarias, sobre todo en el Ecuador, no están orientadas a fomentar el desarrollo de los diferentes sectores productivos, lo que constituye una limitación importante a la hora de orientar las colocaciones hacia empresas de mayor riesgo como las pymes.

Ante esta situación, se debería pensar en otros mecanismos de financiamiento, como el mercado de valores. Esta sería una herramienta para elaborar a mediano plazo pues, en las condiciones actuales, la informalidad de las pymes, su falta de transparencia en la información y

¹⁰ *Ibidem*.

su estructura familiar impiden que esas empresas accedan al mercado de capitales tal y como está constituido actualmente.

Otro producto que debe incentivar el Estado es la creación de fondos de riesgo o capital inicial, para fomentar los emprendimientos. Si bien el financiamiento de las pymes es mínimo en la economía ecuatoriana, el de los nuevos emprendimientos es casi inexistente.

D. Complementariedad entre la banca pública y privada y los organismos regionales de crédito

Los organismos regionales de crédito han desempeñado una función relevante en el fomento del financiamiento de las pymes. En este sentido cabe destacar el papel del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estas entidades otorgan a las instituciones financieras públicas y privadas determinadas líneas de crédito destinadas exclusivamente al financiamiento de la pequeña y mediana empresa y de proyectos de capacitación para los gremios de pymes.

Sin embargo, en la actualidad hay una suerte de desplazamiento negativo (*crowding out*) del financiamiento del sector privado, debido a las necesidades del sector público. Es decir, se desplaza ahorro hacia el sector público en detrimento del sector real. Esto sucede en muchos países de la región, incluido el Ecuador.

El sector financiero privado también ofrece líneas de financiamiento a la banca de desarrollo regional, pero estas resultan insuficientes para cubrir la demanda. La banca de desarrollo regional no puede destinar mayores recursos para financiar el sector real de la economía, pues tiene cupos por país. Las líneas de crédito que otorgan los organismos regionales de crédito, que son de mediano y largo plazo, le permiten a la banca privada destinar esos recursos al financiamiento de actividades productivas y proyectos cuya madurez requiere un horizonte de mediano y largo plazo. Es evidente que se trata de un rol complementario pues, por la naturaleza de su provisión de fondos, la banca privada se concentra en el financiamiento a corto plazo.

Sin embargo, existe una oferta de recursos procíclica. Esto constituye un círculo perverso que no favorece el crecimiento de los sectores productivos y menos aún de sus segmentos de mayor riesgo, como el de las pymes.

Una prioridad del BID consiste en lograr una mayor eficiencia y alcance de la intermediación del crédito bancario que atiende a la problemática de las pymes. La banca pública es relevante en este sentido, pero su participación en el Ecuador aún es pequeña. Por ejemplo, el

Fondo Nacional de Garantía de la CFN tiene un monto garantizado de aproximadamente 4 millones de dólares para las pymes, mientras que el Fondo Nacional de Garantía de Colombia garantiza cerca de 4.000 millones de dólares en ese mismo rubro.

La banca de desarrollo regional también ha desempeñado un papel complementario en el desarrollo de nuevos productos y servicios, y proyectos de capacitación. Por ejemplo, junto con la banca pública y privada, ha patrocinado talleres y entrenamientos de las pymes.

Según el BID y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), es importante reforzar el papel de cada uno de los actores con el fin de incentivar la inclusión financiera de las pymes. En concreto, proponen los siguientes cambios o medidas:

- Autoridades de gobierno: decisión de promover ciertos sectores (por ejemplo, la agroindustria) y fomentar la implementación de canales de acceso a los servicios y productos financieros, de manera que lleguen a la mayoría de la población.
- Entidades reglamentarias: deben contemplar la necesidad de desarrollo de las pymes, sin descuidar el control del riesgo.
- Intermediarios financieros: deben implementar canales adecuados (banca móvil, puntos de venta, canales electrónicos, entre otros), promover una mayor penetración del sistema financiero, aumentar la transparencia de la información y propiciar un mayor acceso en condiciones apropiadas.
- Cámaras: promover la educación financiera y contable de sus miembros, así como su capacitación técnica y en recursos humanos, entre otras cosas, además de evaluar los productos financieros que ofrecen.

Con respecto a la complementariedad entre la banca pública y la privada, existen dos lecturas. La banca pública complementa la privada cuando actúa como banca de segundo piso y propicia el financiamiento de mediano y largo plazo de las instituciones financieras privadas, mediante el redescuento de la cartera en que se aplican dichos plazos. También desempeñaría un papel complementario al otorgar directamente financiamiento a plazos más largos, como promedio, y en sectores de mayor riesgo que son estratégicos para el desarrollo.

Sin embargo, también existe cierta competencia entre la banca pública de primer piso y su homóloga privada, pues ambas desean colocar sus recursos en las pymes formales. La diferencia de tasas de interés propicia esta competencia. A juicio de todos los actores consultados, las pymes formales disponen de muchos recursos, mientras que las

informales no tienen acceso a financiamiento. Este mercado informal es atendido en alguna medida por las cooperativas de ahorro y crédito, pero con un alcance muy limitado. Cabe mencionar el importante papel que desempeña la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS) como banca de segundo piso para las cooperativas de ahorro y crédito que, a su vez, pueden atender estos sectores más informales. En todo caso, por una parte, sus recursos son más limitados que los de la CFN y, por otra, lo más conveniente sería lograr la formalización de las pymes, como ya se ha comentado.

Por todo lo anterior, el Gobierno debería establecer los incentivos adecuados a fin de propiciar una mayor inclusión financiera, mediante mecanismos como los siguientes:

- Podrían modificarse las regulaciones a fin de que los bancos grandes logren economías de escala y lleguen a las pymes con productos eficientes.
- Con la plataforma adecuada y capacidad interna, las cooperativas podrían especializarse en atender tanto a las pymes como a las microempresas.
- Se deberían establecer incentivos y programas de apoyo a la formalización.
- El mercado de valores es otra opción de financiamiento, pero implica transparentar la información. El Estado debería propiciar la formalización de las pymes.
- Otra alternativa son los fondos de capital de riesgo para la innovación, que tomen en consideración la elevada mortalidad de estos emprendimientos. Las universidades deberían jugar también un papel clave en el impulso de los emprendimientos.
- Se ha determinado que las garantías juegan un papel importante a la hora de financiar las pymes más pequeñas o los nuevos emprendimientos. El Estado debería implementar productos que mitiguen la falta de garantías.
- El Gobierno debería propiciar mecanismos de cooperación y coordinación entre las diferentes instancias gubernamentales, la banca privada y los gremios de pymes, a fin de emprender programas integrales de capacitación y desarrollo de las pymes, con alcance nacional.
- Tanto la banca pública como la privada deberían tener presupuestos de colocación específicos destinados a las pymes. Solamente de esa forma se logrará ir controlando los avances de la profundización financiera y se tomarán las medidas pertinentes para evaluar la eficacia de los productos y servicios orientados a este sector.

E. Recomendaciones para la inclusión financiera de las pymes y rol de la banca pública y las políticas públicas

1. Recomendaciones generales de inclusión financiera

- El Ecuador debería promover una mayor profundización financiera en general. El sistema financiero privado ha reaccionado procíclicamente, lo que pone en tensión al sector productivo. De ahí la importancia de que el Estado active políticas contracíclicas en el sistema financiero tales como: a) regulaciones contracíclicas de la Junta Política de Regulación Monetaria y Financiera que incentiven el crédito productivo, con los debidos resguardos del riesgo sistémico, y b) activación de la banca pública para compensar las limitaciones del financiamiento privado, lo que requiere regulaciones especiales de parte de la autoridad correspondiente, para que la banca pública pueda equilibrar mejor la prudencia financiera y su misión de inclusión financiera y complementariedad con la banca privada.
- Las posibilidades de intervención de la banca pública en el Ecuador son muy limitadas. Esto se debe a su participación marginal en el mercado financiero, con un crédito productivo que representa apenas una fracción de un punto del PIB (0,8%). Por ello reviste particular importancia que se busquen alternativas de provisión de fondos, como la captación de ahorro interno, la titularización de la cartera y la colocación en el exterior, y el aprovechamiento de las líneas de crédito para pymes que ofrecen las entidades de banca multilateral, como el BID y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).
- Es importante que la banca pública complemente adecuadamente a la banca privada en el crédito a las pymes. Con ese fin, debería concentrar mejor su crédito en los sectores productivos de mayor riesgo y mayor plazo, en los territorios menos atendidos y los sectores de importancia estratégica para el desarrollo.
- La banca pública debería utilizar también otros mecanismos para favorecer la colocación de créditos en las pymes, en los sectores y territorios de interés a través de la banca privada. La acción de la banca pública como banca de segundo piso y los fondos de garantía, entre otros, son factores importantes en el fomento de las colocaciones. La CFN, BanEcuador y la CONAFIPS pueden hacer uso de estos productos. Si bien estos mecanismos ya existen, es fundamental garantizar su permanencia a lo largo del tiempo, así como mejorar los criterios de focalización, la información, los costos y las metodologías utilizadas para

llegar más adecuadamente a los destinatarios. Estas mejoras deberían incluir las opiniones de todos los participantes, a fin de garantizar la acogida y la eficacia de los productos y servicios.

- Otra fuente de financiamiento poco desarrollada en el Ecuador es la del mercado accionario, que merece impulso para su incorporación en el mediano plazo. Existen ciertas limitaciones que se deberían superar, como la informalidad de las pymes y las condiciones culturales de las empresas familiares, poco abiertas a la transparencia económica y a la participación accionaria.

2. Recomendaciones para el sector de las pymes orientadas a mejorar su acceso a financiamiento

En términos generales, es recomendable contar con una política más integral sobre el sector de las pymes, y no solo con medidas financieras. Entre otras cosas:

- Se podrían crear programas específicos de estímulo a las pymes, fomento de la innovación y mejoramiento de la productividad, promoción de exportaciones, asistencia técnica, programas de asesoramiento con fines de desarrollo empresarial que generan bienes públicos para las pymes, como servicios de desarrollo del negocio, mejora de la contabilidad y otros servicios no financieros que se pueden implementar de forma descentralizada.
- Con miras a resolver los problemas de asimetría de información entre las pymes y el sector bancario, las autoridades públicas podrían facilitar información relevante sobre las pymes para ayudar en los análisis de los perfiles crediticios y reducir costos y riesgos. Esa información podría complementarse con datos y análisis como los que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Censos, por conducto del Laboratorio de Dinámica Laboral y Empresarial.

3. Recomendaciones sobre el financiamiento de las pymes

Se podrían tomar en cuenta las recomendaciones siguientes:

- De acuerdo con el diagnóstico, el crédito a las pymes en el Ecuador, tanto de la banca pública como de la privada, es muy limitado. De ahí la importancia de contar con políticas deliberadas para mejorar la inclusión financiera de este sector. Una de las primeras medidas consistiría en mejorar la labor de coordinación entre las pymes y la definición de sus necesidades específicas y diversas según el sector productivo y el territorio, además de acondicionar la oferta crediticia a dichas necesidades.

- Como se ha comentado, el rol de la banca pública debe ser complementario al de la banca privada y las cooperativas. La banca pública debe focalizar mejor su intervención en las pymes, concentrándose en los sectores de mayor riesgo, en territorios menos atendidos, créditos de mayor plazo y sectores considerados estratégicos para el desarrollo. Para realizar intervenciones más amplias en el sector de las pymes, sería conveniente operar a través de la banca privada y la red de cooperativas que tienen presencia en los distintos territorios. Con ese fin se podrían utilizar recursos como la banca de segundo piso o instrumentos como los fondos de garantía para compartir el riesgo e incentivar la colocación en los sectores y territorios de interés. Es importante, sin embargo, que exista continuidad en las políticas y permanencia de la provisión de fondos de las instituciones privadas que participen del financiamiento de las pymes.
- Se deberían perfeccionar instrumentos específicos, como el Fondo Nacional de Garantía actualmente impulsado por la CFN, a fin de mejorar su escala y alcanzar una mayor eficacia. Sería importante hacer una evaluación para ajustar mejor este instrumento, que podría tener una alta potencialidad, tal como se ha demostrado en otros países.
- Otro instrumento de gran potencialidad es el del factoraje, que también ha comenzado a operar a través de la CFN, si bien su alcance es todavía marginal. La CFN debería considerar la posibilidad de ampliar la cobertura de este producto, no solo mediante el modelo basado en empresas ancla, sino de un financiamiento directo hacia otras empresas y proveedores a nivel nacional.
- El reclamo más insistente de parte de los actores de pymes entrevistados ha sido la falta de productos financieros que se adapten a sus necesidades. De este modo, es fundamental que la banca pública y privada desarrollen metodologías de crédito y productos financieros en mayor sintonía con el perfil de las pymes en sus sectores y territorios específicos. Se debe pensar en establecer una regulación especial para las pymes, que incentive su financiamiento. En ella se debería diferenciar entre la banca pública de desarrollo y la banca privada, como incentivo para que la primera apoye a las pymes que no son atractivas para el sector financiero privado. Es importante trabajar en la implementación de nuevas metodologías crediticias que mejoren los tiempos de análisis y seguimiento de este segmento, tales como los modelos de puntuación y las pruebas psicométricas, con que se ha empezado a experimentar en algunos países.

- También se presenta la necesidad de optimizar trámites y tiempos administrativos para la concesión de créditos, tanto en la banca pública como en la privada. Los requisitos aplicables a las pymes son iguales a los de las corporaciones, o más estrictos.
- El costo del financiamiento también es una de las preocupaciones de los actores de pymes. Al respecto, aparte de reducir los costos por mejoras de eficiencia en la banca pública y privada, es importante hacer análisis adecuados sobre las tasas de interés referenciales del Banco Central del Ecuador, para determinar si estos ameritan ajustes en el tiempo.
- Otros mecanismos de financiamiento con potencialidad a más mediano plazo, pero que deben comenzar a promoverse, son el capital de riesgo y el mercado de valores.
- Finalmente, es importante insistir en que toda la línea de financiamiento debe articularse con servicios no financieros que acompañen el fortalecimiento de las capacidades administrativas y financieras de las pymes, así como el mejoramiento de su capacidad productiva, comercial y de innovación.

4. La banca regional y las oportunidades de financiamiento de las pymes

Si bien existen líneas especiales para el financiamiento de las pymes que se pueden aprovechar, como las del BID y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), los actores entrevistados consideran que las condiciones se deberían ajustar mejor a la realidad de estas pequeñas economías. En ese sentido, una opción interesante ha sido el crédito a mipymes que otorga el BID para que lo administre la CONAFIPS con las cooperativas.

La banca multilateral ha jugado un papel muy importante en la adaptación de productos y servicios complementarios al financiamiento.

Desde el punto de vista de financiamiento, sería recomendable que la banca regional contara con un presupuesto individualizado para canalizar el sector real de la economía, ya sea a través de la banca pública o privada, y otro para el sector público. Se ha visto que, en tiempos de escasez de recursos, el financiamiento se dirige a los grandes proyectos del sector público. En específico, debería haber una mayor línea de crédito destinada al financiamiento de las pymes a largo plazo.

Por último, es deseable que la banca regional también juegue un papel contracíclico. Así, en tiempos de contracción económica, tanto la banca pública como la privada contarían con líneas de crédito dirigidas a los sectores vulnerables de la economía, como las pymes.

Bibliografía

- ALIDE (Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo) (2018), "CETESDIRECTO: inclusión financiera a través de la venta directa de títulos", Lima [en línea] <https://www.alide.org.pe/instrumentos-financieros/>.
- Banco Central del Ecuador (2018a), "Información Estadística Mensual (IEM)", Quito [base de datos en línea] <https://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/776>.
- (2018b), "Evolución del monto de las operaciones activas y pasivas del Sistema Financiero Nacional", Quito [base de datos en línea] <https://contenido.bce.fin.ec/home1/economia/tasas/IndiceSFN.htm>.
- (2017), "Boletín Anuario", Quito [base de datos en línea] <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Anuario/BoletinAnuario.htm>.
- (2016), *Instructivo de tasas de interés del Banco Central del Ecuador*, Quito [en línea] https://contenido.bce.fin.ec/home1/economia/tasas/Instructivo_TI.pdf.
- (2014), *Codificación de Regulaciones del Banco Central del Ecuador*, Quito [en línea] <https://www.bce.fin.ec/index.php/listado-de-regulaciones-y-reglamentos-internos>.
- (2011), *Evolución del crédito y tasas de interés efectivas referenciales*, Quito, diciembre [en línea] <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorMonFin/BoletinTasasInteres/ect201112.pdf>.
- FNG (Fondo Nacional de Garantías) (2018), "Sobre el FNG", Quito [en línea] <https://www.fng.gov.co/sobre-el-fng/historia>.
- FOMIN (Fondo Multilateral de Inversiones) (2014), *El "missing middle" y los bancos: 7ma encuesta regional*, Washington, D.C.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2018), *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU): indicadores laborales. Junio 2018*, Quito, junio.
- (2016), "Directorio de Empresas 2014", Quito [base de datos en línea] <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/directorio-de-empresas-2014/>.
- Ministerio de Coordinación de la Política Económica (2013), *Agenda de la Política Económica para el Buen Vivir 2011-2013*, Quito.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) (2013), *Plan Nacional para el Buen Vivir, 2013-2017*, Quito [en línea] <http://documentos.senplades.gob.ec/Plan%20Nacional%20Buen%20Vivir%202013-2017.pdf>.
- Superintendencia de Bancos (2014), "Volumen de crédito", Quito [base de datos en línea] <http://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/>.
- Vicepresidencia de la República del Ecuador (2015), *Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva*, Quito, marzo [en línea] <http://www.vicepresidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2013/10/ENCMPweb.pdf>.

Anexo VIII.A1

Lista de personas entrevistadas

Nombre y apellido	Cargo e institución	Fecha de la entrevista
1. Santiago Campos	Gerente General de BanEcuador	20 de junio de 2016
2. Jaime Arias	Subgerente de Crédito Pyme y Asociativo de BanEcuador	20 de junio de 2016
3. Morgan Doyle	Representante del BID en el Ecuador	16 de junio de 2016
4. Paula Auerbach	Especialista Senior del Fondo Multilateral de Inversiones	16 de junio de 2016
5. Alejandro Soreano	Experto del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)	14 de junio de 2016
6. Christian Cisneros	Director Ejecutivo de la CAPEIPI	14 de junio de 2016
7. María Soledad Barrera	Presidenta del Directorio de la CFN	9 de junio de 2016
8. Wilson Araque	Coordinador del Observatorio Pyme de la Universidad Andina Simón Bolívar	1 de junio de 2016
9. Pablo Peralta	Vicepresidente de Riesgo Integral, Banco Internacional	15 de junio de 2016
10. María José Pesantes	Gerente de Riesgos, Produbanco, Grupo Promerica	24 de junio de 2016
11. Guido Cordero	Vicepresidente Ejecutivo de Negocios, Banco Pichincha	15 de junio de 2016
12. Luis Bonilla	Gerente de Riesgos, Banco ProCredit	13 de junio de 2016

Capítulo IX

Inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas en Costa Rica

Francisco Sancho Villalobos¹

Introducción

En este capítulo se ofrece un análisis de la forma en que en Costa Rica se ha propiciado la inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas (pymes). La experiencia de este país ofrece algunas particularidades en cuanto al manejo del concepto de pyme, ya que en sus políticas también se incorporan las microempresas y el denominado sector emprendedor, que está constituido por los trabajadores independientes que ofrecen productos o servicios similares a los de las pymes.

El Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) de Costa Rica tiene como primer objetivo establecer las políticas y acciones pertinentes que contribuyan a la inclusión financiera. El SBD se creó como un mecanismo destinado a promover la movilidad social mediante el apoyo tanto a los emprendedores como a las micro, pequeñas y medianas empresas

¹ Este documento fue preparado por Francisco Sancho Villalobos, Consultor de la Unidad de Financiamiento para el Desarrollo de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto de la CEPAL “Inclusión financiera de las pymes y políticas de innovación de la banca de desarrollo”.

(mipyme)², que tienen acceso escaso o nulo al sistema bancario tradicional debido a su escala, a su bajo desarrollo empresarial para manejar sistemas contables y de gestión, a su breve historial bancario o a su poca capacidad de ofrecer garantías.

El enfoque que se ha adoptado en Costa Rica para propiciar la inclusión financiera de las pymes implica promover su productividad y competitividad mediante el fomento de la innovación, la transferencia y la adaptación tecnológica, así como del encadenamiento productivo. Para aumentar la capacidad de bancarización de las pymes, el SBD reconoce la necesidad de complementar los créditos con mecanismos de avales, con servicios no financieros vinculados al desarrollo empresarial y con el ofrecimiento de condiciones financieras acordes a las características específicas de las pymes.

Otro de los aspectos particulares del sistema de banca costarricense es que, lejos de estar constituido por una entidad o unas pocas entidades orientadas a las pymes, el SBD es un sistema que integra varias entidades especializadas que operan en el país en las áreas de apoyo a las pymes y los emprendedores. En este sentido, se puede afirmar que la inclusión financiera se persigue con instrumentos tanto institucionales como financieros.

En este estudio se presentan los resultados de diversos trabajos en los que se ha abordado la situación del financiamiento de las pymes en Costa Rica. Si bien esos trabajos no se pueden comparar directamente debido al concepto de pyme del que parte cada uno, los rasgos que se desprenden de ellos marcan tendencias comunes que en última instancia son de mucha utilidad para comprender la situación del financiamiento de las pymes en el país.

A. El sistema financiero de Costa Rica

1. Conformación del sistema financiero

El sistema financiero costarricense tiene la particularidad de estar liderado por la banca pública, que está conformada por bancos que, si bien funcionan como bancos comerciales, se mantienen en virtud de diferentes modalidades de propiedad estatal y se caracterizan por el hecho de que el Estado garantiza los depósitos del público que manejan.

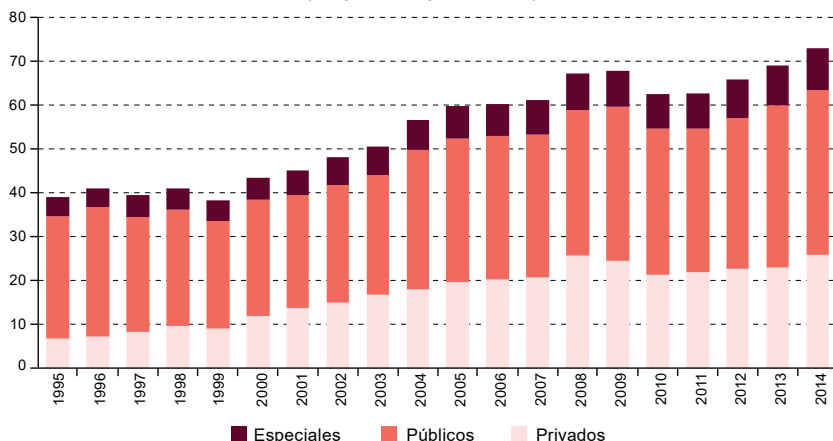
² De acuerdo con las prácticas del SBD, la mediana empresa solo participa en las operaciones de dicho sistema por excepción, ya que este se enfoca mayoritariamente en las micro y pequeñas empresas y los emprendedores.

A la banca privada se le permite ofrecer cuentas corrientes especialmente a partir de la reforma de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica de 1995. Estos depósitos a la vista en la banca privada están sujetos no solo al encaje mínimo legal, sino también a lo que se ha conocido como “peaje bancario”, que, como se verá, es fundamental en el funcionamiento actual del SBD. En el momento de la reforma de 1995, el peaje bancario significaba que los bancos privados con captaciones a la vista podían optar por dos mecanismos de apoyo a programas de desarrollo del Estado:

- i) Trasladar el 17% de las captaciones a la vista a menos de 30 días a la banca estatal, a tasas equivalentes al 50% de la tasa básica pasiva del Banco Central de Costa Rica en colones o al 50% de la tasa Libor en dólares.
- ii) Establecer al menos cuatro sucursales fuera de la región central, que colocaran al menos el 10% de sus captaciones a la vista a menos de 30 días, a tasas equivalentes a la tasa básica pasiva del Banco Central de Costa Rica en colones o a la tasa Libor en dólares.

La profundidad del sistema bancario y la importancia de cada tipo de banco se puede observar en el gráfico IX.1, donde se presentan los activos como proporción del producto interno bruto (PIB). Hay un crecimiento en todos los tipos de bancos: los activos pasan del 39% del PIB en 1995 al 73% del PIB en 2014. Destaca la mayor presencia de la banca privada, cuyos activos pasan del 8% del PIB en 1995 al 25% del PIB en 2014.

Gráfico IX.1
Costa Rica: activos del sistema bancario nacional, 1995-2014
(En porcentajes del PIB)



Fuente: P. Villamichel, “Análisis de los 20 años de competencia en el sector bancario costarricense”, Programa Estado de la Nación (PEN), San José, 2015 [en línea] https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/021/economia/VillamichelBancaC3.pdf.

Por su parte, los márgenes de intermediación de la banca privada y la pública con el tiempo han convergido, lo que refleja los efectos de un mercado financiero más competitivo y desarrollado, pese a que en el Programa Estado de la Nación (PEN) se ha indicado que el mercado financiero costarricense aún muestra una ineficiencia operativa en la banca estatal y su gran poder oligopólico en la intermediación en colones, lo que genera una resistencia o barrera natural que dificulta la baja de los intereses en el mercado (Corrales, 2016).

2. Profundización financiera

Según los indicadores del Financial Access Survey (FAS) (FMI, 2015), en Costa Rica hay un alto grado de profundización financiera. Por medio del FAS se busca medir el nivel de inclusión financiera que hay en los países desde una perspectiva general, sin separar a las empresas de quienes hacen un uso individual de los servicios financieros con fines de consumo o vivienda. En el FAS, para medir la inclusión financiera se usan indicadores sobre el acceso a los servicios financieros, como el número de sucursales bancarias y cajeros automáticos, e indicadores sobre el uso de esos servicios, como el número de cuentas y créditos (véase el cuadro IX.1)³.

Cuadro IX.1
Costa Rica y América Latina (cinco países): indicadores
de inclusión financiera, 2015
(En número por cada 100.000 habitantes)

País	Sucursales de bancos	Cajeros automáticos	Cuentas de depósito en bancos	Depositantes en bancos	Créditos en bancos	Prestatarios en bancos	Prestatarios en cajas y cooperativas
Costa Rica	22	61	1 447	1 103	898	228	59
Argentina	13	61	1 534	954	520	376	2
Chile	16	56	2 563	-	893	438	34
Colombia	258	41	1 572	1 351	541	231	7
Ecuador	76	27	743	747	308	223	-
México	14	51	932	-	-	-	-

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), "Financial Access Survey (FAS)", Washington, D.C., 2015 [base de datos en línea] <http://data.imf.org/FAS>.

Los resultados generales que se obtienen al comparar algunos indicadores de Costa Rica con los de otros países seleccionados de la región muestran que, en dicho país, la relación que expresa la cantidad de sucursales bancarias por cada 100.000 habitantes es elevada, con excepción

³ El FAS comprende los indicadores de inclusión financiera global del Banco Mundial (base de datos Global Findex).

de Colombia y el Ecuador, donde ese indicador es apreciablemente elevado. Asimismo, el indicador de cajeros automáticos pone al país en un nivel similar o superior al de los países de la región. La cantidad de sucursales y cajeros automáticos es producto de la alta competencia que hay en el sector bancario desde los años noventa, cuando el país experimentó la apertura con la participación de la banca privada.

Del mismo modo, los indicadores relativos al uso de los servicios financieros son comparables con los de la región, aunque en algunos casos, como en el del número relativo de depósitos bancarios, el indicador correspondiente a Chile es ampliamente superior, ya que dicho país mantiene una economía y un sistema financiero muy abiertos y competitivos. No obstante, el indicador sobre el volumen de créditos está entre los más altos de la región, pese a que no ocurre lo mismo cuando se lo expresa según el número de prestatarios.

El amplio uso de cuentas bancarias en el país no solo se explica por la expansión de la competencia entre la banca pública y la privada, sino también por el hecho de que los bancos han seguido la estrategia de ofrecer a las empresas la facilidad de pagar a los trabajadores en planilla mediante depósitos en cuentas bancarias. Por ese motivo, muchos trabajadores se convierten automáticamente en clientes de los bancos. Además, un producto que se ha difundido de forma muy agresiva es la tarjeta de crédito, que permite expandir con facilidad las posibilidades de crédito al consumo y se puede pagar por medio de los servicios de banca electrónica.

Por otra parte, en el estudio *Doing Business* del Banco Mundial correspondiente a 2017 se hace un análisis que concluye que el país cuenta con un marco legal e institucional que facilita el acceso crediticio en general. El estudio evalúa la disponibilidad de información crediticia sobre los prestatarios mediante reglas y prácticas que afectan la cobertura, el alcance y la accesibilidad de la información crediticia disponible a través de un sistema de registro de crédito.

B. El acceso de las pymes al sistema financiero

Para analizar el acceso de las pymes al sistema financiero, se utilizarán diversos estudios en los que se ha abordado el tema desde perspectivas diferentes, de acuerdo a la disponibilidad de las fuentes a las que se tenía acceso. En primer lugar, se analizará el estudio de Lecuona (2014) basado en la información de la base de datos de la encuesta de empresas (Enterprise Surveys) del Banco Mundial y se brindará una perspectiva de la forma en que las pymes costarricenses han enfrentado las necesidades

de financiar las inversiones y el capital de trabajo⁴. Estos resultados, si bien son interesantes y únicos en lo que respecta a ciertos indicadores, deben verse como una línea de base de la situación, ya que datan de 2010. También se analizarán las condiciones de financiamiento de las pymes de acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional a Mipymes que llevó a cabo el Observatorio de Mipymes⁵. Además, se estudian los resultados del estudio sobre la caracterización de la oferta financiera a las pyme, basado en la información referente a la oferta crediticia tanto de las entidades financieras públicas como privadas y los fondos especiales (MEIC, 2014).

1. La base de datos Enterprise Surveys

En 2014, Ramón Lecuona realizó un estudio para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el que se analizaban las características del sistema de financiamiento de las pymes en Costa Rica, entre otros países, a partir de los últimos datos que el Banco Mundial había publicado sobre el tema en su base de datos de la encuesta de empresas (Enterprise Surveys) en 2010.

Las cifras del Banco Mundial muestran que, en Costa Rica, las pymes financian con capital propio el 73,9% de sus inversiones y el 76,1% de su capital de trabajo⁶. La cobertura interna de las inversiones y el capital de trabajo es mayor en el caso de las pequeñas empresas que en el de las medianas, ya que estos porcentajes son, respectivamente, del 85,3% y el 87%, en el primer caso, y del 64,7% y el 62,9%, en el segundo. Esto posiblemente señala que las empresas medianas tienen más opciones de financiamiento externo en términos relativos.

Es interesante, además, lo que señalan las pymes en cuanto a la composición del financiamiento externo de las inversiones. El 26% de estas se financian externamente, pero solo el 14,2% de ese financiamiento proviene del crédito bancario (lo que equivale a un 55% del financiamiento externo de las inversiones). El 3,5% es financiado por proveedores y el 6,8% se financia mediante la colocación de participaciones en la empresa, lo que se debe entender como una especie de capitalización. En el caso de las medianas empresas, el 35,3% financia sus inversiones por vía externa. El 18,3% de ese financiamiento proviene del crédito bancario, el 5,8% de los proveedores y el 8,8% de la capitalización. Se observa que las pequeñas empresas tienen un acceso menor al financiamiento externo en términos relativos, ya que el

⁴ Véase Lecuona (2014).

⁵ Véase OMIPYMES (2012).

⁶ Las pequeñas y medianas empresas se definen como aquellas que tienen de 5 a 10 y de 11 a 99 empleados, respectivamente.

14,7% financia sus inversiones por vía externa: el 8,1% con crédito bancario, el 2,3% por medio de los proveedores y el 4% con capitalización.

En cuanto al financiamiento externo del capital de trabajo, que representa el 24% de las necesidades de dicho capital, las pymes mencionan que solo el 13,4% de él proviene de los bancos (lo que equivale a un 56%) y el 10,5% de los proveedores. En las empresas medianas, el capital de trabajo financiado por los bancos alcanza el 20,9%, mientras que el financiamiento de los proveedores se sitúa en el 16,2%. En el caso de las pequeñas empresas, dichos porcentajes son del 6,9% y el 6,3%, respectivamente.

Las pymes señalan que las razones por las que financian sus inversiones con recursos propios son las siguientes: porque es un proceso más sencillo y menos costoso que el necesario para obtener un préstamo, y porque ellas tienen capacidad de autofinanciamiento suficiente para cubrir sus necesidades.

Lecuona también informa los resultados relativos al uso que las pymes hacen de los servicios y los productos financieros, y encuentra que el 97% de las empresas de Costa Rica afirma tener cuentas corrientes o de ahorro. Dicho porcentaje es del 99,3% en el caso de las medianas empresas y del 95,8% en el de las pequeñas. Esto constituye una vinculación primaria de las firmas con los bancos.

El 41,8% de las pymes manifiestan que el acceso al financiamiento y el costo de él constituyen un obstáculo o una restricción para el desenvolvimiento de la empresa. En esta situación se encuentra el 39,7% de las pequeñas empresas y el 45% de las medianas. El hecho de que el financiamiento de las pymes esté racionado se explica en gran medida por las garantías y el respaldo que se exigen para obtener los créditos. En el país, estos constituyen un requisito en el 97,2% de los créditos de las pymes y, de acuerdo con la información de la encuesta de empresas del Banco Mundial, implican un valor que asciende al 228,4% del crédito, en el caso de las medianas empresas, y al 305,6% en el de las pequeñas.

2. Hallazgos de la Encuesta Nacional a Mipymes

Otra fuente de información con resultados muy interesantes sobre las condiciones de financiamiento de las pymes se basa en el recuento de datos de la Encuesta Nacional a mipymes que llevó a cabo el Observatorio de Mipymes (OMIPYMES, 2012). En este estudio se encontró que los ingresos propios son el 75% de las fuentes de financiamiento que las mipymes utilizan para cubrir las necesidades más importantes. Ese porcentaje es del 77% en el caso de las microempresas, el 70% en el de las pequeñas y el 73% en el de las medianas. En lo que respecta a la razón por la cual no se solicita crédito bancario,

el 65% de las empresas indican que cuentan con suficiente capital o que no lo necesitan, y que no les gusta endeudarse. Esa es la respuesta que brindan el 65% de las microempresas, el 67% de las pequeñas y el 62% de las medianas.

En lo que respecta al financiamiento externo al que recurren las mipymes, el crédito que procede de bancos o similares, representa solo el 61,9% del total de las fuentes externas: el 53,5% en el caso de las microempresas, el 73,7% en el de las empresas pequeñas y el 71,9% en el de las medianas.

En cuanto a las razones por las que las empresas que pidieron crédito no lograron obtener lo, el factor de mayor peso se relaciona con las dificultades para cumplir con las garantías y prendas requeridas. Una cuarta parte o más del total de las mipymes menciona este motivo, pero, en el caso de las pequeñas empresas, cerca de un 40% señalan esa como la principal razón que les impide acceder al crédito. Este uso escaso del crédito contrasta con la alta bancarización, ya que el uso de la banca electrónica por parte de las mipymes alcanza el 76%. Ese porcentaje es del 70,5% en el caso de las microempresas, del 82,8% en el de las empresas pequeñas y del 90% en el de las medianas.

3. Caracterización de la oferta financiera dirigida a las pymes

La Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME) del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) presentó el *Estudio sobre la caracterización de la oferta financiera y no financiera en apoyo a las pyme en 2013*, que está basado en la información referente a la oferta crediticia de las entidades financieras tanto públicas como privadas y de los fondos especiales de financiamiento creados con el propósito de monitorear el acceso a este por parte de las pymes (MEIC, 2014a).

Los siguientes son algunos de los principales hallazgos sobre la oferta financiera dirigida a las pymes:

- La mayor parte del crédito que se ofrece a las pymes procede de la banca comercial (pública y privada) y de las microfinancieras. En su mayoría, dicho crédito se ofrece en condiciones financieras de mercado, por lo que no obedece a los lineamientos del SBD.
- La banca pública es el tipo de entidad líder en la colocación de fondos. A esto se puede añadir que, dado que dicha banca es de propiedad pública o de sectores sociales, podría considerarse que es factible que el Estado impulse la política de inclusión. Sin embargo, en los últimos años se ha tendido a permitir que la banca pública se acoja a las condiciones de mercado, debido a la gran competencia que hay en el sector. Algunos bancos públicos

han manejado programas dirigidos a las pymes y adaptado su oferta a la naturaleza de estas, lo que contribuye en alguna medida a la inclusión financiera.

- La proporción del crédito que se otorga a las pymes como cumplimiento de los objetivos del SBD, junto con algunos otros fondos especiales, es la que posibilita la inclusión financiera con la filosofía de creación del SBD. Sin embargo, es una proporción muy baja respecto al total de las colocaciones hacia las pymes, lo que indica que la mayoría del crédito a las pymes no procede del sistema del SBD.
- El estudio no permite cuantificar la proporción del crédito a pymes que corresponde específicamente al SBD, ya que el financiamiento de este sistema no llega solo de manera directa como lo registra el estudio del MEIC, sino que también por medio de los bancos y otras entidades financieras, por lo que una parte del financiamiento del SBD se registra como parte de su crédito de estos otros operadores financieros. Es por ello que más adelante, en la sección sobre la complementariedad con la banca pública, se hace un ejercicio de estimación.
- La distribución de las colocaciones del crédito es similar entre las micro, las pequeñas y las medianas empresas, lo que no señala ninguna limitación para ningún tipo de empresa de acuerdo a su tamaño. Sin embargo, si se toma en cuenta que el parque empresarial está conformado mayormente por microempresas, seguidas de las pequeñas y de un menor número de empresas medianas, la colocación relativa por tamaño de empresa puede calificarse como regresiva, es decir, hay menos volumen de crédito para el tamaño de empresa más numeroso⁷.
- El crédito se concentra en actividades de comercio y servicio, que tienen ciclos productivos más cortos, lo que permite encarar mejor las condiciones financieras de los créditos.
- Las colocaciones se concentran en las zonas de mayor desarrollo, en detrimento de las regiones más rezagadas del país.
- Entre los principales motivos por los que se han rechazado las solicitudes de crédito de las pymes se menciona el no reunir los requisitos del respectivo programa y la imposibilidad de ofrecer las garantías que se exigen, lo que confirma los hallazgos del estudio del Banco Mundial de 2010 y de la Encuesta Nacional a las Mipymes (OMIPYMES, 2012), que ya se habían analizado.

⁷ En la sección sobre la importancia relativa de las pymes, se estima que el 51% del parque empresarial del país está constituido por microempresas, el 34% por pequeñas empresas y el 15% por empresas medianas.

Es importante detenerse aquí para ubicar el contexto del SBD. Dicho sistema está presente mediante el Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE) entre los fondos especiales de financiamiento destinado a las pymes. No obstante, debido a que en este estudio los créditos se clasifican de acuerdo al operador financiero que hace la colocación, en la clasificación queda oculto que parte de los recursos del FINADE son colocados por bancos (públicos y privados), microfinancieras y cooperativas. Asimismo, en el contexto del SBD, los bancos públicos colocan recursos del Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (FOFIDE) y, los bancos privados, del Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD). Los recursos colocados de dichos fondos no se identifican en este estudio del MEIC.

C. El Sistema de Banca para el Desarrollo

El Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) se creó en mayo de 2008 mediante la Ley núm. 8634 que lleva el mismo nombre, y entró en funcionamiento ese año. No obstante, más adelante el sistema se reformó mediante la Ley núm. 9274⁸, por lo que su aplicación actual no se puede comprender sin considerar los dos momentos de su marco legal. Dado que la reforma tuvo lugar en 2014, esta aplicación es muy reciente como para hacer una valoración a fondo⁹.

Desde el punto de vista organizativo, el SBD está encabezado por un Consejo Rector que dicta las políticas y los lineamientos del sistema. Como instancia de administración y ejecución, el SBD cuenta con una Secretaría Técnica¹⁰. El Consejo Rector está constituido por representantes del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR) y la Cámara de Agricultura y Agroindustria (CNAA), y por un miembro independiente vinculado al sector de la banca de desarrollo. Al Consejo Rector le corresponde definir y coordinar las políticas y directrices del SBD, establecer los parámetros de funcionamiento y regulación de los fondos, crear los mecanismos de cooperación y coordinación entre

⁸ Reforma Integral de la Ley núm. 8634 del Sistema de Banca para el Desarrollo y Reforma de Otras Leyes.

⁹ En su informe de 2016, la Comisión Evaluadora del SBD mencionó que, dado lo reciente de la reforma, si bien se podía medir el avance de algunos aspectos del accionar del sistema, en algunos ámbitos la ejecución de la reforma estaba en una etapa muy incipiente, mientras que en otros apenas se calibraban los cambios y los resultados eran muy tempranos (Gutiérrez y otros, 2016).

¹⁰ El Consejo Rector está facultado para destinar anualmente hasta el 1,5% de los recursos del FINADE a la administración y operación del SBD. Asimismo, el Consejo Rector y su Secretaría Técnica no están sujetos a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley núm. 8131), lo que les da mayor agilidad al tramitar presupuestos y contratar personal.

los integrantes del sistema, y acreditar a las instituciones financieras, no financieras y de desarrollo empresarial.

Uno de los aspectos particulares del sistema de banca costarricense es que, lejos de constituir una entidad o unas pocas entidades orientadas a las pymes, el SBD es un sistema que integra varias entidades especializadas que operan en el país en las áreas en que el SBD busca apoyar a las pymes y a los emprendedores. El Consejo Rector y su Secretaría Técnica operan como una institución coordinadora encargada de establecer las políticas y las directrices y de velar por su ejecución, para que se cumpla con la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo. No obstante, el SBD está constituido por todos los intermediarios financieros públicos, el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), las instituciones públicas prestadoras de servicios no financieros de desarrollo empresarial, y las instituciones u organizaciones estatales y no estatales que canalizan recursos públicos para financiar y promover proyectos productivos¹¹.

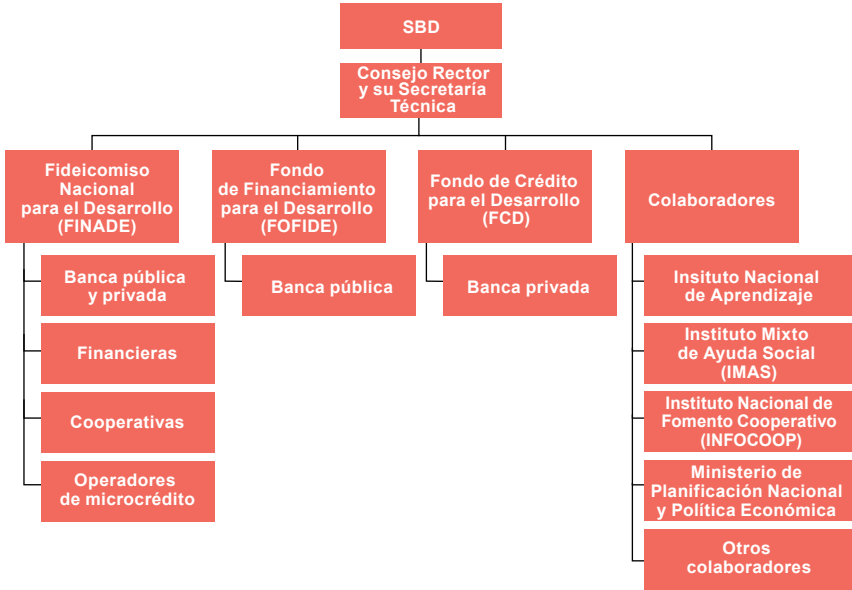
El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) son otros colaboradores del SBD que están previstos en la Ley. Estos deben destinar al menos el 15% de sus recursos a apoyar programas de servicios no financieros. Por otro lado, en la Ley se establece que el INFOCOOP debe crear un fondo equivalente al 1,5% de su cartera de crédito e inversiones, con capitalizaciones sucesivas del 0,5% de dicha cartera, para financiar proyectos viables, otorgar avales, ofrecer acompañamiento a las empresas, financiar estudios de preinversión, viabilidad técnica y factibilidad, y apoyar los emprendimientos y la incubación de empresas. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) actúa como colaborador del SBD en lo que respecta a obtener apoyo internacional para dicho sistema, que provenga de recursos donados. Además, los colegios profesionales¹², los colegios técnicos, las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones dedicadas a la investigación y la docencia pueden incorporarse como colaboradores del SBD.

En el diagrama IX.1 se muestra la composición del SBD y el modo en que se integran los diversos componentes en virtud de las directrices y las políticas que establece el Consejo Rector y ejecuta su Secretaría Técnica. Se puede observar que la banca pública aplica estas políticas y directrices canalizando fondos por medio del FINADE y el FOFIDE. En el caso de la banca privada, son operadores que pueden canalizar fondos provenientes del FINADE, pero la banca privada participa especialmente mediante el FCD.

¹¹ Véase el artículo 2 de la ley núm. 9274.

¹² Se refiere a las asociaciones o los gremios de profesionales en diversas áreas.

Diagrama IX.1
Constitución del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD).

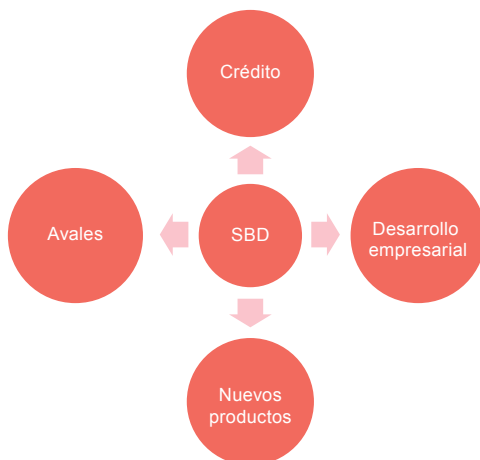
1. El papel del Sistema de Banca para el Desarrollo en la inclusión financiera

El SBD representa un instrumento fundamental para transformar y modernizar los sectores productivos de la vieja economía, ya que está concebido como el instrumento de política pública destinado a propiciar la inclusión financiera de las pymes y el sector emprendedor. El SBD se creó con el objetivo fundamental de que fuera un mecanismo que permitiera financiar e impulsar proyectos productivos, viables y acordes con el modelo de desarrollo del país en lo referente a la movilidad social de los sujetos beneficiarios de esta ley. Es importante destacar que se trata de proyectos viables, es decir, que el sistema no financia proyectos que no ofrezcan la adecuada rentabilidad, sino aquellos que tengan posibilidades de repagar los créditos que se les otorgan.

En el diagrama IX.2 se muestra que los sectores de las pymes y los emprendedores requieren líneas de crédito del SBD, pero también servicios de apoyo y avales que les permitan ser sujetos de crédito o acceder a mejores condiciones financieras. Además, todo esto debe ir de la mano de la política pública de desarrollo empresarial y la habilitación de un entorno favorecedor para el acceso a los mercados, que es a la

postre lo que define el éxito y el crecimiento de cualquier proyecto productivo. Se añade un cuarto eje, que consiste en el desarrollo de nuevos productos financieros.

Diagrama IX.2
Ejes del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD)



Fuente: Elaboración propia.

a) Crédito

El crédito es el componente principal que se propone con el SBD, como sistema en el que convergieron las modalidades de financiamiento a las pymes que existían con anterioridad y que esencialmente se hallaban en fideicomisos administrados por bancos estatales. Dichas modalidades se complementaron con nuevos fondos administrados por el SBD o los otros intermediarios que forman parte del sistema.

Al crearse el SBD se constituyó el Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE), con recursos pertenecientes a fondos y fideicomisos preexistentes que estaban dedicados al sector agropecuario. El fiduciario actual de este fideicomiso es el Banco de Costa Rica. El FINADE está compuesto por tres fondos con fines específicos: i) el fondo para el financiamiento reembolsable de proyectos productivos; ii) el fondo para financiar servicios de desarrollo empresarial que contribuyan al éxito del proyecto, y iii) el fondo destinado a los avales o garantías de programas de crédito diferenciado.

Cuando se creó el SBD, para complementar los fondos públicos dirigidos a él por medio del FINADE se generaron dos fuentes de fondos que provienen de la banca comercial: el Fondo de Financiamiento para el Desarrollo

(FOFIDE), que es la complementación que ofrece la banca pública y proviene del 5% de las utilidades de esta, y el Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD), compuesto por el 17% de las captaciones que los bancos privados trasladan hacia el SBD. La otra modalidad de los recursos provenientes de la banca privada se refiere al mecanismo del inciso ii) del artículo 59 de la Ley Orgánica del Banco Central, que establece que alternativamente al traslado del 17% al SBD, los bancos privados pueden dedicar un 10% de las captaciones bajo administración directa a líneas de créditos para mipymes en al menos cuatro sucursales ubicadas en la zona rural.

La ley original de creación del SBD, la Ley núm. 8634, le dio al FCD (el fondo de los bancos privados) un diseño que produjo la inmovilización de estos recursos. Debido a la baja rentabilidad de su intermediación y a las dificultades asociadas al calce de los plazos y el tipo de moneda, dichos recursos se acumularon en las cuentas del SBD y esencialmente generaron intereses como inversiones. En la Ley núm. 9274 que reformó el sistema se establecieron las condiciones para desbloquear y movilizar los fondos, que hasta 2015 experimentaron una efectiva colocación.

En lo que respecta a la complementación con fondos de la banca regional, uno de los avances importantes que ofrece la reforma de la Ley núm. 9274 es que da potestades al Consejo Rector para gestionar líneas de crédito con bancos multilaterales, bancos de desarrollo y cualquier organismo internacional, entre otros¹³. No obstante, estos créditos deben contar con el aval previo de la Asamblea Legislativa. Esto ha propiciado un mayor interés por parte del Consejo Rector y la Secretaría Técnica del SBD en explorar las posibilidades de obtener apalancamiento internacional para el sistema. Hay dos organismos regionales que se destacan por ser posibles socios naturales del SBD: el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En el SBD se han comenzado algunos contactos con ambas organizaciones para explorar áreas de cooperación.

b) Aavales y garantías

El segundo componente del SBD fue la creación de un fondo para conceder avales o garantías a proyectos productivos que fueran viables y factibles. Este fondo responde a la necesidad de promover actividades empresariales que por su naturaleza implican un riesgo alto, por lo que su impulso requiere de garantías que los proyectos o sus promotores no pueden proporcionar. Es por ello que una banca de desarrollo complementa esas garantías para que los proyectos sean financierables. De acuerdo con

¹³ Véase el artículo 14 de la Ley núm. 9274.

la Comisión Evaluadora del SBD, este podría considerarse uno de los principales aciertos del sistema, si no el principal (Gutiérrez y otros, 2016).

Los avales y garantías pueden cubrir créditos de hasta 120.000 dólares, con un costo del 3% anual por la garantía, que paga el beneficiario y traslada el operador al fiduciario de fondos de garantías y avales por trimestre adelantado. Sin embargo, el Consejo Rector puede establecer comisiones diferenciadas en razón de los resultados y el nivel de siniestralidad que presenten los operadores financieros.

El monto máximo por garantizar en cada operación es del 75% del valor del crédito. Los beneficiarios que aun así no pueden completar el respaldo de garantía para obtener un crédito y cumplen con los requisitos para ser ubicados en el rango de pobreza o pobreza extrema pueden acceder a un complemento de hasta el 25% de garantía adicional, proporcionado por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). En caso de situaciones de desastres naturales respecto de las cuales haya una declaratoria de emergencia del gobierno, el monto máximo que se puede garantizar por operación es del 90% en operaciones de crédito productivo que soliciten los afectados.

Por otro lado, el SBD permite garantizar programas o carteras de crédito mediante la cobertura de la pérdida esperada para mitigar el riesgo moral y mediante otros mecanismos de mitigación de riesgo técnicamente factibles¹⁴. Con ese fin, el FINADE puede recibir recursos de contragarantía de entes públicos y privados, que el FINADE administra como cuenta separada bajo un registro que identifica los recursos de las entidades participantes¹⁵. Además del fondo de avales del FINADE, la Ley núm. 9274 prevé que algunos colaboradores, como el INFOCOOP y el IMAS, puedan desempeñar sus funciones en el marco del SBD con el otorgamiento de avales, que incluso pueden ser complementarios de los que ofrece el FINADE.

En el cuadro IX.2 se observa el monto de los avales otorgados. En el transcurso de los años, ha disminuido el nivel de cobertura promedio de dichos avales, cuyo máximo permitido por ley es del 75%. En el período 2009-2016, la cobertura total promedio fue del 55,36%. La disminución de la cobertura promedio refleja que, conforme el sistema ha ido madurando, la gestión relativa a la asignación de avales ha sido más precisa, así como el análisis y el seguimiento de la calidad de los créditos asociados.

¹⁴ Los operadores financieros deberán realizar una valoración de los riesgos que afectan los programas y las carteras, para determinar la pérdida esperada y remitirla mensualmente a la Secretaría Técnica a fin de que se haga el seguimiento y el análisis de riesgo pertinente.

¹⁵ A la fecha de este estudio se estaba aprobando el primer programa que contaba con aval de cartera en un plan piloto con un operador financiero. Además, ya se está gestionando el primer aval de cartera con fondo de contragarantías y se espera que se encuentre en pleno funcionamiento en el primer semestre del presente año.

Cuadro IX.2
Sistema de Banca para el Desarrollo: avales otorgados, 2009-2016
(En colones)

Año	Número de avales	Monto original del crédito	Saldo original avalado	Porcentaje de cobertura del aval	Saldo actual avalado
2009	26	512 092 000	333 628 113	65,15	180 887 009
2010	115	1 880 676 153	1 154 802 722	61,40	542 200 466
2011	134	1 783 386 832	1 157 297 556	64,89	683 537 543
2012	227	3 639 617 946	2 280 551 349	62,66	1 490 348 204
2013	208	2 885 941 209	1 704 022 793	59,05	1 121 901 934
2014	141	2 876 942 665	1 633 524 125	56,78	1 274 478 389
2015	403	6 522 449 390	3 232 981 964	49,57	2 938 634 070
2016	246	3 822 738 876	1 747 002 666	45,70	1 679 329 347
Total	1 500	23 923 845 071	13 243 811 288	55,36	9 911 316 962

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD).

c) Desarrollo de nuevos productos

De acuerdo con los objetivos del SBD, en este sistema se deben implementar mecanismos de financiamiento para desarrollar proyectos productivos. Entre esos mecanismos se encuentran el microcrédito, los avales, el capital semilla y el capital de riesgo, el arrendamiento y el factoraje. La mayoría de estos mecanismos se consideran nuevos productos, ya que nunca han estado al alcance real de las pymes. El SBD tiene la misión de promover el acceso de las pymes a esos productos financieros.

i) *Capital semilla y capital de riesgo*

El capital semilla está constituido por recursos que se utilizan para iniciar un negocio cuando este se encuentra en la etapa de idea o conceptualización y aún no ha generado ingresos por ventas. Por su parte, el capital de riesgo es una fuente de recursos para crear, reactivar o desarrollar empresas. La Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo prevé la creación de un fondo de capital semilla y capital de riesgo en el FINADE, para que el SBD pueda promocionar modelos de estos tipos de capitales.

En 2013, el SBD inició un programa de capital semilla en una modalidad de fondos temporales por un monto de 1.300 millones de colones (unos 2,4 millones de dólares), orientados a una etapa piloto. Se implementó una modalidad de fondos concursables en virtud de la cual las empresas incubadoras podían presentar proyectos de empresas que pudieran concursar por los recursos. Estos últimos tenían un techo de 65 millones de colones (alrededor de 120.000 dólares), de los cuales 14 millones eran fondos no reembolsables y el resto era un financiamiento subordinado a las ventas y el crecimiento de la empresa. Los recursos se otorgaban a lo que se denomina una tasa de desarrollo del 7,25% y un plazo de diez años, con un año de gracia. En caso de que la empresa no pudiera cumplir con

el pago de la parte de crédito en que hubiera incurrido, ante un informe de la situación, el historial crediticio de la empresa que había presentado el proyecto no resultaría afectado.

El SBD realizó dos concursos en los que se presentaron más de 100 proyectos. A partir de esos proyectos se seleccionaron 40 empresas, que debían pasar dos fases. La primera fase tenía por objeto cimentar el diseño del modelo de negocio, concluir el prototipo de los productos, efectuar validaciones de mercado e instituir la empresa. La segunda fase consistía en implementar el negocio, o bien desarrollar o hacer crecer el proyecto en caso de que ya estuviese avanzado. De las 40 empresas elegidas, solo diez pasaron a la segunda etapa en la que se les otorgó un financiamiento de 440 millones de colones.

Ahora se espera reabrir el programa, pero asignar fondos permanentes en vez de aplicar la modalidad de fondos concursables temporales, como se hizo con anterioridad. Esto implica que las incubadoras ya no obtendrán los recursos presentando proyectos de empresas que deben ser seleccionadas, sino que, con la reforma de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, se aplicará una modalidad de acreditación de las incubadoras, que, para obtener una licencia, deberán desarrollar una plataforma de gestión mínima para canalizar los fondos del programa. Las incubadoras podrían participar para obtener fondos, lo que les permitiría canalizar hasta 200 millones de colones, y habrá un techo total respecto de la suma de comisiones por cobrar.

Además, habrá un programa denominado de triple hélice, porque implicará la participación de la empresa privada, el apoyo técnico y el proyecto incubado. En 2017, el Consejo Rector del SBD asignó 2.000 millones de colones al desarrollo de estos programas.

ii) Arrendamiento y factoraje

En virtud de la ley que lo rige y de su reglamento, el SBD puede impulsar el arrendamiento en dos modalidades. Una modalidad es el arrendamiento operativo en función financiera, en que los arrendantes son entidades financieras o empresas de arrendamiento de activos con opción de compra o renovación. Otra es el arrendamiento operativo, en que el arrendador conviene con el arrendatario percibir una suma única de dinero o una serie de pagos por cederle el derecho a usar un activo propio durante un tiempo determinado.

Con el programa del SBD iniciado en 2012 se debía afrontar el reto de impulsar modalidades de arrendamiento que ofrecieran una alternativa a lo que existía en el mercado, donde los costos eran muy elevados, las denominaciones eran en dólares y el arrendamiento estaba orientado sobre todo a financiar flotas de transporte. Las pymes no solo

se enfrentaban a costos muy altos, sino que asumían el riesgo cambiario. Al impulsar el programa de arrendamiento del SBD en virtud de una modalidad de segundo piso, se logró un producto en colones cuyos montos por operación equivalían a 35.000 dólares y cuya tasa de interés era la del SBD. Este producto fue adoptado por bancos privados y entidades especializadas, tanto para arrendamiento financiero y operativo como una alternativa para las pymes. Además, se logró ofrecer como valor agregado el arrendamiento de equipo y maquinaria, lo que tuvo mucha acogida en algunos sectores.

Por su parte, el factoraje consiste en un contrato mediante el cual una empresa cede a un tercero créditos, contratos, órdenes de compra o facturas a su favor, y en contraprestación recibe de manera inmediata el dinero de esas operaciones menos una comisión. La experiencia en factoraje también data de 2012, cuando en el país había una situación de virtual monopolio. El programa de factoraje del SBD se diseñó desde la perspectiva de segundo piso y con él se desarrolló un producto que ofrecía condiciones más favorables para las pymes a las tasas del SBD que, al ser de alrededor del 7,75%, no llegaban ni siquiera a la mitad de las tasas del mercado. No solo el líder del sector, sino también otros operadores privados y del sector cooperativo, adoptaron el producto para intermediarlo. Se puso a disposición una modalidad interesante que tenía por objeto las compras públicas y permitía a las empresas financiarse vendiendo las órdenes de compra que tenían en el marco de contratos con entidades estatales.

Como se puede ver, parte del aporte que el SBD ha hecho en materia de arrendamiento y factoraje es que ha provocado una situación de arbitraje, dado el volumen de recursos que puede ofrecer para que estos operadores actúen como intermediarios. El SBD ha puesto a disposición 7.000 millones de colones para estos productos.

d) Otros instrumentos no financieros

i) Servicios de desarrollo empresarial

Un tercer componente que forma parte de los objetivos del SBD es el ofrecimiento de servicios de desarrollo empresarial para apoyar a las pymes y a los emprendedores. Se entiende que muchos de los proyectos no son financiables debido a las debilidades de gestión que presentan las empresas o las personas que los promueven. Por consiguiente, apoyar mediante capacitación técnica y acompañamiento para elevar el perfil administrativo, financiero, comercial y tecnológico, entre otros, así como propiciar encadenamientos y alianzas comerciales, permite elevar el perfil bancario de las empresas para que puedan acceder al crédito. Los servicios de desarrollo empresarial incluyen capacitación, asistencia técnica, elaboración

de estudios sectoriales a nivel nacional y regional, investigación y desarrollo destinados a la innovación y la transferencia tecnológica, medición integral del impacto del SBD y manejo de microcréditos.

ii) Preparación para los mercados

Como parte del desarrollo empresarial y de la nueva etapa de desarrollo del papel del sistema, la Secretaría Técnica propone lo que se puede llamar una preparación para los mercados¹⁶. Esto implica que uno de los aspectos básicos para hacer efectiva la inclusión financiera que se busca con el SBD es que las pymes o los emprendedores concreten y aumenten su capacidad de colocar los productos o servicios en el mercado nacional o internacional. Por consiguiente, la preparación para los mercados consiste en apoyar iniciativas de capacitación y acompañamiento destinadas a aumentar la diversificación, el valor agregado y la calidad de los productos y servicios. También supone promover iniciativas de apoyo a la asociación mediante el respaldo a organizaciones corporativas o entidades públicas orientadas a fortalecer el acceso a los mercados mediante la inteligencia de mercado, la creación de una masa crítica de productores para lograr mayores volúmenes de producto o servicios comercializados, y el apoyo a procesos de comercialización y exportación, entre otras actividades. Sin embargo, la Secretaría Técnica del SBD considera que, para que el SBD incorpore algunos de estos nuevos alcances, se tiene que promover una modificación de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, ya que en la actualidad hay algunas limitaciones asociadas a los beneficiarios del sistema.

2. Regulación prudencial diferenciada

Unas de las particularidades destacables de la banca para el desarrollo de Costa Rica es que en la Ley núm. 9274 se establece que la regulación prudencial que dicta el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) para los intermediarios financieros que participan en el SBD se diferenciará tomando en cuenta “las características particulares de las actividades de banca de desarrollo y los mejores estándares internacionales vigentes aplicables a la materia”¹⁷. Del mismo modo, “la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) llevará un registro de los usuarios y los beneficiarios del SBD, donde se incluirá el récord crediticio y la demás información financiera relevante, el

¹⁶ Entrevista personal con Miguel Aguiar, Director Ejecutivo de la Secretaría Técnica del SBD.

¹⁷ Véase Reforma Integral de la Ley núm. 8634 del Sistema de Banca para el Desarrollo y Reforma de Otras Leyes [en línea] http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=79061&nValor3=99822&strTipM=TC.

cual será accesible a los integrantes de este sistema para fines de la gestión de crédito”¹⁸.

En virtud de este mandato legal, en 2016 el CONASSIF emitió el Reglamento sobre Gestión y Evaluación del Riesgo de Crédito para el Sistema de Banca para el Desarrollo, que incorpora esta diferenciación según las características de la banca para el desarrollo, pero en congruencia con las prácticas internacionales. Se incentiva a las entidades financieras a migrar hacia metodologías y mitigadores internos, basados en las líneas de gobernanza, las políticas y las directrices del Consejo Rector del SBD, que contará con una unidad técnica de riesgo en su Dirección Ejecutiva a fin de establecer los márgenes de riesgo, darles seguimiento y supervisarlos.

a) Evolución de los fondos del Sistema de Banca para el Desarrollo

El SBD se creó en 2008 y ese año se llevaron a cabo las primeras operaciones. Sin embargo, el traslado de los fondos con los que se creó el FINADE ocurrió en 2009. Dichos fondos provenían de los diversos fideicomisos existentes en los bancos públicos, que se trasladaron al SBD en virtud de la Ley núm. 8634 del Sistema de Banca para el Desarrollo. Por lo tanto, es mejor usar 2010 como año de referencia respecto de las operaciones que el SBD pudo ejecutar en sus inicios¹⁹.

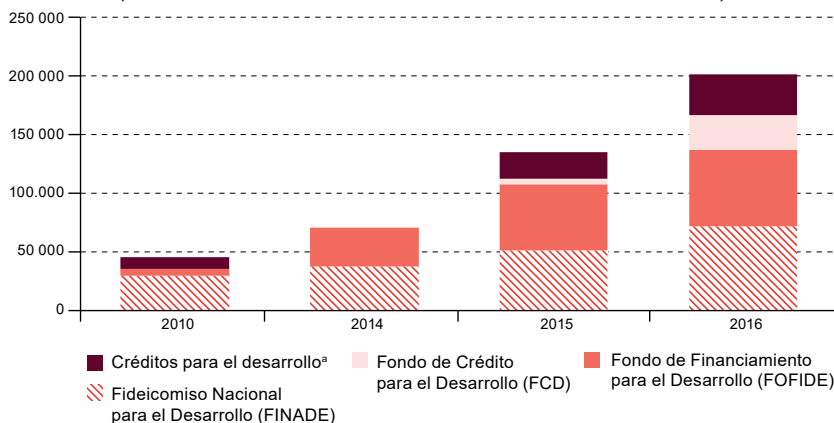
Los fondos que se trasladaron al FINADE en 2009 ascendían a 88.086,3 millones de colones (equivalentes en ese momento a unos 154 millones de dólares). Hacia diciembre de 2010, con las carteras de crédito heredadas de los fideicomisos trasladados y las colocaciones de los primeros tres años, el FINADE tenía una cartera de crédito de 29.596 millones de colones. El FOFIDE, procedente del 5% de las ganancias de los bancos públicos, equivalía a unos 8.634 millones de colones y hacia diciembre de 2010 tenía un saldo de cartera de 5.928 millones de colones. Las colocaciones del FCD se deterioraron después de 2010. Hacia diciembre de ese año, dicho fondo había acumulado 188.367,6 millones de colones en activos con potencial de ser colocados, pero tenía un saldo de crédito de solo 2.725,8 colones y colocaciones de cartera por 13,78 millones de dólares. Estas colocaciones obedecían a un solo banco privado que había adoptado el mecanismo del inciso ii) del artículo 59 de la Ley Orgánica del Banco Central. Dicho mecanismo suponía abrir al menos cuatro sucursales fuera de la región central y colocar al menos el 10% de las captaciones a 30 días o menos. Como este inciso nació antes del SBD y se aplicaba a proyectos

¹⁸ Véase Reforma Integral de la Ley núm. 8634 del Sistema de Banca para el Desarrollo y Reforma de Otras Leyes [en línea] http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=79061&nValor3=99822&strTipM=TC.

¹⁹ Cifras obtenidas de SBD (2010).

productivos promovidos por el Estado, el saldo del crédito en colones se había colocado entre 2002 y 2010, mientras que la cartera en dólares se había acumulado entre 2005 y 2010 (véase el gráfico IX.2).

Gráfico IX.2
Sistema de Banca para el Desarrollo: saldo de la cartera de crédito por fondo, 2010-2016
(En millones de colones, cifras al 31 de diciembre de cada año)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD).

^a Según el mecanismo inciso ii) del artículo 59 de la Ley Orgánica del Banco Central.

En 2014 el saldo de crédito del FCD había desaparecido virtualmente y equivalía a solo 51 millones de colones. Ese año se llevó a cabo la reforma de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, pero no es sino hasta marzo de 2015 que entró en vigor. Esta reforma simplificó los requerimientos relativos a la colocación de los fondos del FCD por parte de los bancos privados, con lo que se produjo una movilización de dichos fondos.

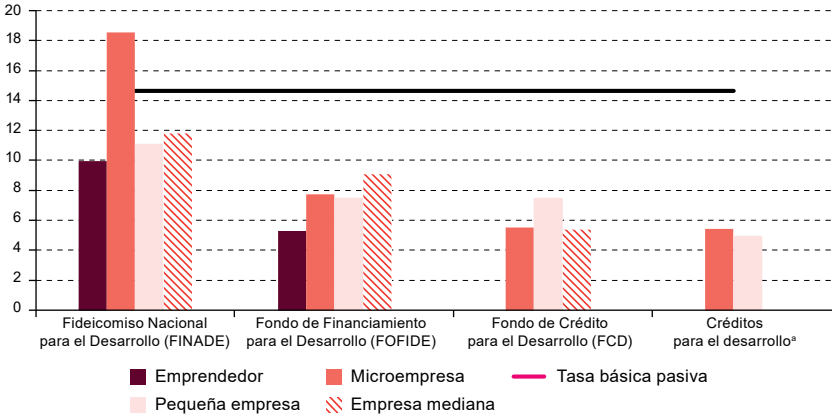
En 2016, el saldo del FINADE alcanzó 71.659 millones de colones y el del FOFIDE 65.436 millones. Ese año, el saldo de crédito del FCD en sus diferentes modalidades ya ascendía a 64.211 millones de colones, lo que permitió que dicho fondo representara ya una tercera parte del saldo de crédito del SBD.

b) Tasas de interés

En el gráfico IX.3 se muestran las tasas de interés de los diversos fondos del SBD por tamaño de empresa, y se las compara con la tasa básica pasiva, es decir, el promedio de las tasas de interés que se cobran en el sistema financiero nacional, representada por la línea negra. Destaca que las tasas que se cobran en el microcrédito del FINADE están por encima del

promedio del sistema nacional y representan el premio por el alto riesgo que se enfrenta en ese sector. El resto de las tasas de interés se encuentran por debajo del promedio del sistema financiero, lo que pone de manifiesto la política de hacer que los créditos del SBD sean más accesibles. Los fondos de la banca privada en el FCD y la modalidad de créditos para el desarrollo son los de más bajo costo por las restricciones que la ley impone a la colocación de esos fondos.

Gráfico IX.3
Tasas de interés de los fondos del Sistema de Banca para el Desarrollo y del sistema financiero, 2016
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD).
^a Según el mecanismo del inciso ii) del artículo 59 de la Ley Orgánica del Banco Central.

D. Conclusiones y recomendaciones

La revisión de las características del Sistema de Banca para el Desarrollo de Costa Rica y del sistema financiero en general permite llegar a algunas conclusiones:

- Los indicadores de profundización financiera muestran que el sistema financiero del país tiene un alto grado de desarrollo que es comparable con el de los países más desarrollados de la región en este ámbito, lo que ofrece un entorno favorable para el financiamiento de proyectos productivos.
- No obstante, Costa Rica está dentro del grupo de países de la región cuyas pymes enfrentan fuertes obstáculos a la hora de financiar las inversiones y el capital de trabajo con recursos de los bancos. Por consiguiente, el financiamiento propio es el sistema de financiamiento predominante y los empresarios manifiestan

poco interés en acceder al crédito del sistema bancario. Esto supone una autoexclusión financiera que limita el crecimiento productivo que el apalancamiento bancario podría propiciar.

- La oferta de financiamiento para las pymes es diversa: la banca pública lidera la colocación de crédito, seguida de las microfinancieras y la banca privada. Sin embargo, la influencia del SBD es limitada dentro del financiamiento total de las pymes, por lo que la mayor parte del crédito que estas reciben se otorga en condiciones de mercado, que son independientes de los lineamientos del SBD.
- El SBD es un esquema de financiamiento para las pymes que claramente parte del objetivo de promover la inclusión financiera. Es producto de una política pública en la que se determina que hay sectores marginados del modelo de desarrollo del país que requieren un auxilio focalizado.
- Los instrumentos del SBD son tanto institucionales como financieros. Los primeros se componen de leyes, regulaciones, entidades especializadas, marcos de coordinación y apoyo para el desarrollo empresarial, mientras que los segundos consisten en fondos de soporte a los objetivos del SBD, un sistema de avales, capital semilla y mecanismos de crédito, factoraje, arrendamiento financiero y otros experimentos que se están llevando a cabo en el país.

De este estudio se desprenden las siguientes recomendaciones para fortalecer y fomentar la inclusión financiera de las pymes:

- Los propósitos de inclusión financiera del SBD tienen una influencia muy limitada en el financiamiento total de las pymes del país. Por lo tanto, desde la plataforma del SBD se deben desarrollar mecanismos que tengan un alcance mayor para que las pymes y los emprendedores con dificultades para cumplir las condiciones financieras de la banca tradicional puedan acceder a las líneas de crédito.
- Las prácticas como el peaje bancario a la banca privada se aplican en condiciones en que las tasas son inferiores a los niveles del mercado. Por consiguiente, ampliar el SBD en condiciones similares a esa experiencia solo añade distorsiones y mayores costos administrativos a los bancos y representa prácticas similares a los subsidios cruzados que se aplicaron en el pasado, especialmente en la década de 1980, cuando los bancos públicos debían ofrecer créditos de desarrollo para algunos sectores, y consistía en un crédito blando con tasas de interés bajas, que los bancos debían financiar aumentando la tasas de interés de los otros sectores no beneficiados.

- Que los bancos comerciales, especialmente los públicos, amplíen la colocación de créditos para promover la inclusión financiera no debe significar distorsiones en condiciones subsidiadas. Más bien debe obedecer a un esfuerzo por lograr un fondeo especial con costos menores para ampliar los fondos destinados a las pymes y fortalecer el sistema de avales a fin de que una mayor cantidad de pymes puedan cumplir los requisitos de las garantías.
- En las evaluaciones del SBD se ha destacado que el fondo de avales es uno de los principales aportes, por lo que debe ampliarse su alcance y procurar que el costo no sea una barrera para su expansión.
- Uno de los avances importantes que la reforma de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo ha propiciado en el SBD es que otorga potestades al Consejo Rector para que gestione líneas de crédito con bancos multilaterales, bancos de desarrollo y cualquier organismo internacional. Esa es una ventana de oportunidad que permitiría obtener más fondos para el SBD y los bancos comerciales que manejen programas de inclusión financiera.

Bibliografía

- Asamblea Legislativa (1988), “Ley de Modernización del Sistema Financiero de la República”, *La Gaceta*, N° 222, San José, 22 de noviembre.
- Banco Central de Costa Rica (2013), “Acceso de las mipymes a los servicios financieros a partir de la implementación de la Ley 8634 del Sistema de Banca de Desarrollo: informe”, San José, abril [en línea] <https://www.microfinancegateway.org/sites/default/files/mfg-es-estudio-de-caso-acceso-de-las-mipymes-a-los-servicios-financieros-a-partir-de-la-implementacion-de-la-ley-8634-del-sistema-de-banca-de-desarrollo-4-2013.pdf>.
- Banco Mundial (2017), *Doing Business 2017: Equal Opportunity for All*, Washington, D.C.
- Brenes, L. y L. Bermúdez (2013), “Condiciones actuales del financiamiento de las mipymes costarricenses”, *TEC Empresarial*, vol. 7 N° 2, Cartago, Tecnológico de Costa Rica (TEC), agosto.
- Corrales, G. (2016), “La eficiencia operativa de la banca costarricense y su impacto sobre la rigidez en las tasas de interés”, San José, Programa Estado de la Nación (PEN), agosto [en línea] https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/022/Oportunidades/Corrales_2016b.pdf.
- EIU (Economist Intelligence Unit) (2016), *Microscopio Global 2016: análisis del entorno para la inclusión financiera*, Nueva York.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2015), “Financial Access Survey (FAS)”, Washington, D.C. [base de datos en línea] <http://data.imf.org/FAS>.
- Gutiérrez, M. y otros (2016), *II Informe de la Comisión Evaluadora del SBD*, San José, Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD).
- _____(2011), *Informe de la Comisión Evaluadora del SBD*, San José, Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD).

- IICE (Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas) (2014), "Informe de estado de situación del SBD en 2014", San Pedro, Universidad de Costa Rica, inédito.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2016), *Encuesta Nacional de Hogares Productores 2015: resultados generales*, San José, abril.
- _____(2013), *Costa Rica: Encuesta Continua de Empleo 2013, cuarto trimestre*, San José.
- Lecuona, R. (2014), "Algunas lecciones de la experiencia reciente de financiamiento a las pymes: Colombia, Costa Rica y México", *serie Financiamiento para el Desarrollo*, N° 253 (LC/L.3891), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- MEIC (Ministerio de Economía, Industria y Comercio) (2016), *Estado de situación de la pyme en Costa Rica 2015*, San José, abril.
- _____(2014a), "Estudio sobre la caracterización de la oferta financiera y no financiera en apoyo a las pyme en 2013", San José, marzo [en línea] <http://www.pyme.go.cr/media/archivo/menu1/estudiocreditopyme13.pdf>.
- _____(2014b), *Política de Fomento al Emprendimiento de Costa Rica 2014-2018*, San José.
- Monge-González, R., F. Monge-Ariño y J. Vargas-Aguilar (2007), *Servicios financieros para las micros y pequeñas empresas: desempeño e impacto socioeconómico de BN-Desarrollo*, Cartago, Editorial Tecnológica de Costa Rica.
- OMIPYMES (Observatorio de Mipymes) (2012), *Estado Nacional de las Mipymes 2012*, L. Brenes y V. Govaere (comps.), San José.
- PEN (Programa Estado de la Nación) (2010), *Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, San José.
- _____(2009), *Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, San José.
- Petry, P. y M. Lebediker (2011), "El emprendedurismo en Costa Rica: informe final", San José, Programa Estado de la Nación (PEN), agosto [en línea] https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/017/Lebediker_Marcelo_y_Petry_Petra_EL_emprendedurismo_en_Costa_Rica.pdf.
- SBD (Sistema de Banca para el Desarrollo) (2010), *Informe de Resultados 2010*, San José, diciembre.

Parte 3

**Aspectos comparativos de la inclusión
financiera en América Latina**

Capítulo X

La inclusión financiera en América Latina desde una perspectiva regional

*João Carlos Ferraz
Luma Ramos*

Introducción

La inclusión financiera de las empresas de menor tamaño es un desafío que atañe a distintos actores: a las empresas, porque su desarrollo es el que se encuentra limitado por no contar con recursos de terceros; a los proveedores de financiamiento, porque estas empresas conforman un grupo interesante, pero al que es difícil acceder debido a la cantidad y la diversidad de clientes, y porque al mismo tiempo constituyen un grupo económico que supone un relativo riesgo en materia de crédito, y a los encargados de la formulación de políticas, porque las empresas de menor tamaño son un objeto de acción amplio y diversificado, difícil de alcanzar en su plenitud. A pesar de estos desafíos, uno de los pocos consensos que hay entre los analistas económicos de diversos matices, que dan prioridad a políticas diferentes en el mundo, es que se debe brindar apoyo público eficaz, eficiente, efectivo y transparente a las empresas de menor tamaño. Las principales razones por las que existe este consenso son las siguientes: la importancia económica que estas empresas poseen para la generación de empleo; la presencia en casi todas las actividades productivas, incluidas las cadenas de valor, y las externalidades que generan para el desarrollo en el entorno donde se localizan.

En los países donde hay bancos de desarrollo con un mínimo de relevancia económica y política, se utiliza esta institución para financiar de distintas formas el desarrollo y el fortalecimiento de las empresas de menor tamaño. El desafío que cada uno de los bancos de desarrollo debe enfrentar en su debido espacio de actuación es vencer las dificultades estructurales y conductuales de ese grupo de empresas, así como proporcionarles recursos, si y cuando los necesitan, en condiciones adecuadas a sus demandas y de modo que puedan ingresar en un proceso de uso creciente de recursos financieros para apoyar su desarrollo.

El objetivo de este capítulo es analizar en qué medida y extensión los bancos de desarrollo adoptan y aplican instrumentos financieros innovadores orientados a la inserción productiva de las empresas de menor tamaño en América Latina. Esta especificación es relevante: la cuestión no es la inclusión financiera *per se* ni tampoco si existe o no relación directa entre inclusión y bienestar. La inclusión financiera que tiene por objeto la inserción productiva demanda un enfoque analítico específico que establece una relación entre el desarrollo productivo (y, por lo tanto, la generación de riqueza) y la capacidad de los empresarios para mantenerse en su negocio de forma sostenible, adaptándose a las actividades económicas que realizan y a los ciclos económicos.

En este capítulo se pretende comparar el aporte que pueden hacer los instrumentos financieros innovadores al mejoramiento de la inserción productiva de las empresas de menor tamaño. El propósito es identificar y dar a conocer un conjunto de buenas prácticas de los bancos de desarrollo que puedan contribuir al desarrollo de ese tipo de empresas. De esta manera, se aspira a aportar análisis sustantivos, basados en casos nacionales concretos, que ofrezcan material de reflexión e inspiración, e insumos para la planificación de las políticas públicas, los organismos de desarrollo y las instituciones privadas que traten con empresas de menor tamaño.

A. ¿Qué son los bancos de desarrollo?

Como lo demuestran Luna-Martínez y Vicente (2012), Ferraz, Além y Madeira (2013) y Griffith-Jones y otros (2017), los bancos públicos —los bancos de fomento de las inversiones y las exportaciones o los bancos comerciales de propiedad estatal— se ocupan de lo siguiente: i) estimular la expansión de la capacidad gerencial, productiva y tecnológica, lo que incluye la infraestructura y la industria financiera; ii) contribuir a la estabilidad sistémica de la economía por medio de medidas anticíclicas, y iii) dar apoyo a la formulación de políticas públicas. Aunque sus propósitos genéricos son similares, la variedad de estructuras y funciones (la escala y los objetivos, las modalidades operativas y las

fuentes de financiamiento, entre otras) es una característica sobresaliente de los bancos de desarrollo.

La Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE) contabiliza 79 instituciones de 19 países de América Latina que se pueden considerar bancos de desarrollo en función de su estructura y sus funciones (ALIDE, 2017)¹. De estas, hay 50 que brindan financiamiento directamente a las empresas y que, a comienzos de 2015, tenían aproximadamente un 71% del total de activos del grupo. Solo siete de ellas operan como bancos de primera y segunda línea. Estos bancos desempeñan un papel importante en las economías de América Latina y el Caribe, y están en expansión. En 2014, el total de activos de las instituciones financieras de los 19 países ascendía a 1.700 millones de dólares. Su cartera de crédito era de 972.000 millones de dólares en valores corrientes o 700.000 millones de dólares en valores constantes de 2000. La importancia de estos bancos en el sistema financiero de la región es considerable: los bancos públicos concentran alrededor del 20% de los depósitos, las carteras de crédito, los activos y el patrimonio bancario de la industria financiera de la región.

En el cuadro X.1 se presenta información más detallada sobre las instituciones financieras de seis países latinoamericanos en 2016, dividida en cuatro categorías: participación de los bancos en la economía del país, participación de la cartera de créditos en el activo de los bancos, desempeño económico-financiero y adecuación del capital.

En lo que respecta a la participación en la economía de los países (relación entre los activos y el PIB), el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) del Brasil destaca con un 15%, seguido por el Banco de la Nación Argentina, con un 9,7%. La participación de los activos de las demás instituciones en el PIB de los países fluctúa entre el 0,12% en el caso del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), también de la Argentina, un 0,85% en el del Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex), y un 3,31% en el de la Corporación Financiera Nacional (CFN) del Ecuador. En segundo lugar, hay un banco que destaca por la notable participación (81,93%) de la cartera de créditos en los activos: el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) de Colombia. La relación entre los préstamos y los activos también es importante en el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) de México, el BICE y el BNDES. En el caso de esos bancos, la participación de los préstamos varía entre un 39% y un 44% del total de activos. La participación del crédito en los activos del Banco de Desarrollo del Perú (COFIDE), la Nacional Financiera (NAFIN)

¹ Algunas de estas instituciones desempeñan ciertas funciones de los bancos de desarrollo (entre otras, el desarrollo agrícola y de la vivienda), además de ejercer funciones típicas de los bancos comerciales.

de México y el Banco de la Nación Argentina es inferior y va del 5% al 14%. En tercer lugar, y como era de esperar por tratarse de un indicador sujeto a factores estructurales, la tasa de rentabilidad de los fondos propios fluctúa entre el 5,50% y el 10,26%, con la excepción del Banco de la Nación Argentina, que registró un resultado negativo en 2016. Por último, todos los bancos presentan coeficientes de capital total que son acordes con las normas internacionales y se sitúan entre un 10% y un 33%.

Cuadro X.1
Indicadores financieros de bancos de desarrollo seleccionados, 2016
(En porcentajes)

	Relación entre los activos y el PIB	Relación entre los créditos y el total de activos	Rendimiento del capital promedio (return on average equity (ROAE))	Rendimiento de los activos promedio (return on average assets (ROAA))	Coefficiente de capital total (total capital ratio)
Banco de la Nación Argentina	9,7	11,04	-8,09	-1,88	26,15
Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), Argentina	0,12	43,64	10,26	4,02	33,7
Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), Brasil	15	39,64	9,08	0,82	20,54
Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), Colombia	1,1	81,93	6,41	0,68	10,94
Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex)	0,85		9,2	0,97	16,82
Corporación Financiera Nacional (CFN), Ecuador	3,31		8,5	2,91	
Nacional Financiera (NAFIN), México	2,04	14,46	5,05	0,3	13,26
Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), México	1,82	44,85	3,26	0,21	18,49
Banco de Desarrollo del Perú (COFIDE)	2,03	5,73	2,83	0,58	28,77

Fuente: Bureau van Dijk (2016), Bankscope [base de datos en línea] https://wrds-web.wharton.upenn.edu/wrds/news/index.cfm?method=read&news_id=611.

Estos bancos también presentan grandes diferencias en cuanto a la antigüedad y a los sectores atendidos. El Banco de la Nación Argentina es un banco de propiedad pública fundado en el siglo XIX, que desempeña funciones de banca de desarrollo, pero que también compite con sus pares en su calidad de banco comercial (Woyecheszen, 2018). En lo que respecta a los sectores atendidos, el FINAGRO (Colombia) se limita al sector

agropecuario y el Bancomext (México) se centra fundamentalmente en el comercio exterior. El Bancóldex (Colombia) estaba orientado al comercio exterior, pero recientemente se incorporó a sus funciones el desarrollo productivo multisectorial. El BICE (Argentina) está evolucionando en la misma dirección. La NAFIN (México) se ha hecho conocida por la prestación de servicios a empresas de menor tamaño, pero tiene un mandato más amplio. La CFN (Ecuador), el COFIDE (Perú) y el BNDES (Brasil) han sido siempre bancos multisectoriales. También se observan diferencias entre las fuentes de financiamiento: los bancos comerciales captan depósitos, otros manejan fondos públicos que se les asignan, otros tienen fuentes parafiscales y la mayoría capta fondos junto a los bancos multilaterales y regionales, en mercados financieros nacionales o internacionales. Aunque no forme parte de las estadísticas, por su característica propia vale la pena mencionar el caso del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) de Costa Rica, una institución fundada recientemente (en 2008). No se trata de un banco propiamente dicho, sino que responde a una nueva estructura organizacional y se encarga de manejar fondos aportados por bancos tanto públicos como privados.

Hay dos aspectos que estos bancos tienen en común y que los hacen compatibles: i) el Poder Ejecutivo les estipula funciones cuyo desempeño esperado fortalece políticas públicas que, sin su existencia, podrían verse debilitadas, y ii) adoptan procesos internos marcados por decisiones impersonales y sistemas cuidadosos de evaluación de créditos y gestión de riesgos. Asimismo, todos los bancos tienen metas relacionadas con la rentabilidad (no necesariamente máxima) y con el logro de resultados asociados a sus funciones como institución pública.

En términos de la composición de la cartera de crédito, las empresas de menor tamaño representan una prioridad para el conjunto de los bancos públicos de la región, que les destinan el 59% de su financiamiento: un 39% a las pequeñas y medianas empresas (pymes) y un 20% a las microempresas. Las grandes empresas representan solamente el 19% de la cartera de crédito de estas instituciones (ALIDE, 2017). En más detalle, en Costa Rica la cartera del SBD está muy concentrada en el segmento de las microempresas (73%) y las pequeñas empresas (25%). En 2017, el 41,5% de los desembolsos del BNDES se destinaron a las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes), mientras que, en el FINAGRO de Colombia, el porcentaje ascendió al 48,4% y, en el Bancóldex, al 49,1%. En el COFIDE del Perú, las pymes absorbieron el 12% de la cartera de crédito. En la CFN del Ecuador, las operaciones directas superaron a la cartera de segundo nivel destinada a las pymes, que representaba apenas un 12%. En el Bancomext, la cartera destinada a las pymes se concentraba en financiamiento (40,9%), garantías (32,4%) y cartas de crédito (22,9%).

Como las empresas de menor tamaño tienen un perfil específico de deudor que en general es más frágil que el de las empresas grandes, se deben tomar en cuenta las consecuencias que esto acarrea para el balance de los bancos. Al respecto, caben mencionar tres factores.

El primero es que, como todas las instituciones financieras, estos bancos necesitan contar con una base de capital suficiente para asegurar su reproducción, cumplir con las normas sobre supervisión bancaria y las directrices de política, y prestar servicios a sus segmentos de mercado. Por lo tanto, es imprescindible que los activos y los pasivos estén alineados en la estructura del balance, sobre todo en términos de tipos de interés y plazos. En segundo lugar, en la búsqueda de rentabilidad, aunque no se persigan necesariamente metas de maximización, es pertinente y necesario aplicar políticas de retención de dividendos que sean congruentes con la base de capital pretendida. En tercer lugar, la protección contra el riesgo crediticio es esencial. Esta protección puede adoptar distintas formas —nivel de aprovisionamiento, acceso a fondos de garantía, riesgos compartidos y operación como institución bancaria de segundo nivel, entre otros—, pero todas ellas exigen una gran capacidad para evaluar el riesgo de los proyectos y los clientes.

Es posible que haya discrepancias entre los múltiples factores que determinan la orientación de la política de capital de los bancos de desarrollo, pero estas pueden preverse y ponderarse adecuadamente, siempre que se den las siguientes tres condiciones: i) que la estructura y la fuente de financiamiento sean estables y previsibles; ii) que la escala y los objetivos sean coherentes con la demanda que estas instituciones aspiran a atender, y iii) que los instrumentos se adecuen a ese perfil de la demanda. Este es el tema que se estudia a continuación.

B. ¿Innovan los bancos de desarrollo?

En esta sección se analizan los principales productos ofrecidos por los bancos públicos para el desarrollo de las mipymes, y se otorga particular importancia a los instrumentos innovadores de inclusión financiera. No se hace una distinción entre instrumentos muy antiguos y recientes. Lo que más interesa es que la configuración del instrumento sea adecuada para responder a los desafíos que enfrentan las mipymes.

A continuación se analizan tres temas, los dos primeros solo a modo de ejemplo y el tercero en más detalle: i) una breve descripción de los procesos internos y el uso de plataformas tecnológicas por parte de los bancos; ii) un caso de innovación institucional, y iii) tres tipos de

innovaciones de producto, a saber, el financiamiento, los fondos de garantía y la asistencia técnica. Estas innovaciones están destinadas, precisamente, a enfrentar los desafíos estructurales de las empresas de menor tamaño: el marco temporal y la volatilidad de las operaciones, la limitada capacidad de ofrecer garantías y las restricciones a la capacidad de gestión.

1. Procesos internos y plataformas tecnológicas

Como se demuestra más adelante, una de las funciones de los instrumentos innovadores es extender el crédito y dar cobertura a un número cada vez mayor de empresas de forma rápida y con propuestas de financiamiento adecuadas a la demanda, sobre todo en términos de tipos de interés y plazos. Por lo tanto, la estructura interna de un banco público debe estar orientada de tal manera que pueda operar a un bajo costo. Asimismo, en los procesos internos es esencial que se haga una adecuada evaluación del riesgo crediticio. Si un banco opera directamente con empresas de menor tamaño, dado que el número de empresas suele ser muy alto, se deben emplear indicadores de solvencia como la calificación crediticia u otras técnicas similares, además de recopilar información sobre los clientes de forma permanente, a fin de calcular la probabilidad de cumplimiento o incumplimiento. Esto exige invertir en bases de datos y sistemas de inteligencia artificial. Como alternativa, los bancos pueden asociarse con organizaciones o empresas que tengan la capacidad necesaria para captar y analizar información sobre los clientes. Cuando un banco opera como institución de segundo nivel, esto exige una gran capacidad de análisis del riesgo crediticio de los bancos que otorgan préstamos.

Las plataformas tecnológicas son esenciales para potenciar el acceso y para que las operaciones internas de los bancos sean seguras y confiables. Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) son la base técnica de estas plataformas y son esenciales como herramientas de apoyo a los procesos, para ofrecer productos y prestar servicios financieros a los clientes en tiempo real. Además, permiten transmitir de forma eficiente el contenido de la capacitación y la asistencia técnica.

En el cuadro X.2 se observa que el empleo de las TIC por parte de las instituciones financieras de desarrollo de la región en 2016 aún se encuentra en una etapa inicial, lo que es sorprendente si se considera la importancia de su contribución a la eficiencia de los procesos internos, los beneficios que aportan a los clientes, y el costo y la disponibilidad de las tecnologías que se ofrecen en los mercados. No obstante, hay excepciones y algunas iniciativas de prestación de asistencia técnica que se describen más adelante.

Cuadro X.2
América Latina y el Caribe: servicios basados en tecnología ofrecidos
por las instituciones financieras de desarrollo, 2016
(En porcentajes del total de instituciones)

Servicio	Porcentaje
Servicios bancarios electrónicos	30,6
Plataformas electrónicas para las mipymes	14,3
Portal web (red de empresas)	8,1
Cartera electrónica	6,5
Plataforma para pagos virtuales	3,2
Descuento electrónico de facturas	4,8
Aplicaciones	6,5

Fuente: Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE), "Banca de desarrollo y financiamiento en una era de cambios tecnológicos (documento básico)", Lima, 2017 [en línea] http://www.alide.org.pe/wp-content/uploads/2018/01/asam17_docbas.pdf.

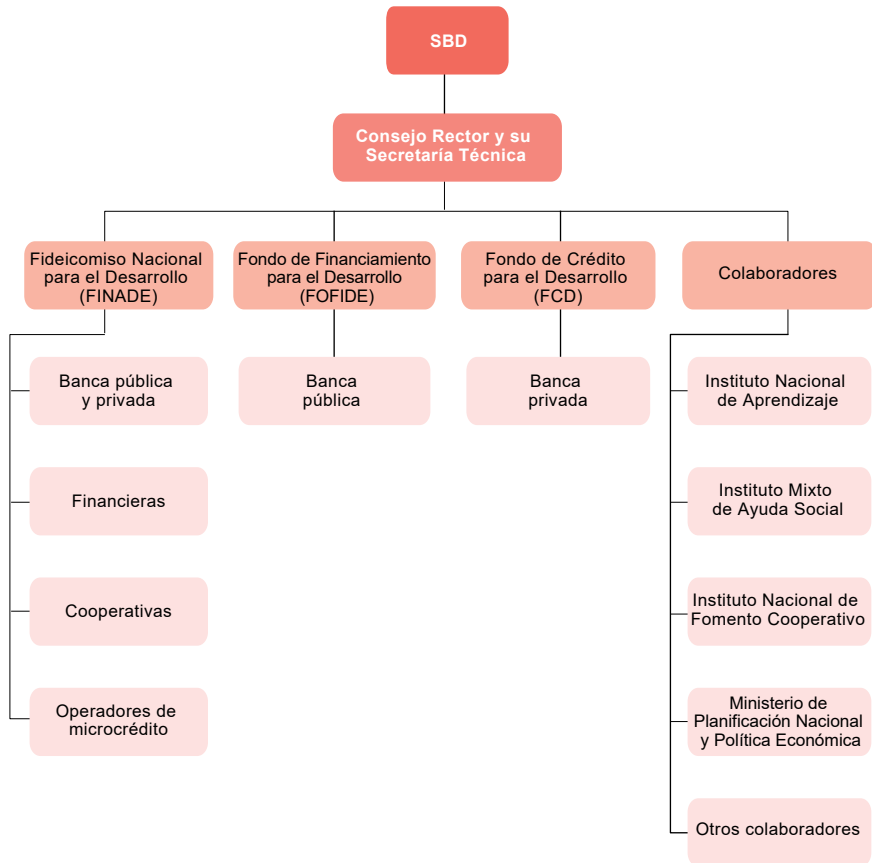
2. Innovación institucional

Como se ha señalado, los bancos públicos son muy diferentes entre sí en lo que se refiere a escala, objetivos, instrumentos utilizados y grado de especialización o diversificación, entre otros. Como es evidente, cada uno de ellos refleja, en gran medida, un proceso de desarrollo y evolución histórica e institucional. Sin embargo, hay una excepción que llama la atención por tratarse de una innovación institucional reciente: el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) de Costa Rica. Este sistema fue creado con el propósito de financiar y fomentar proyectos productivos, y de promover la movilidad social de los ciudadanos. Por tratarse de un sistema, el SBD está integrado por diversas organizaciones, en un marco institucional común que orienta sus misiones sin dejar de respetar las individualidades y los mandatos. De esta manera, se procura aumentar la capacidad del sistema bancario para actuar y potenciar las economías de escala, reconociendo la necesidad de complementar los mecanismos de garantía crediticia con servicios no financieros relacionados con el desarrollo empresarial, así como de ofrecer condiciones financieras acordes con las características de los proyectos y las actividades productivas.

El Sistema de Banca para el Desarrollo de Costa Rica es relativamente complejo en términos de su configuración, puesto que está constituido por instituciones relevantes para el financiamiento del desarrollo (véase el diagrama X.1): un fondo para el otorgamiento de avales (Fideicomiso Nacional para el Desarrollo, FINADE), el Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (FOFIDE), el Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD) y

un fondo de captación de recursos (créditos para el desarrollo). Mediante estos instrumentos, el SBD canaliza recursos a distintas organizaciones, lo que les permite proporcionar recursos a las mipymes.

Diagrama X.1
Costa Rica: Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD)



Fuente: Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD).

Sancho (2017) define el SBD como un sistema integrador de entidades especializadas. El sistema, que representa una innovación institucional, fue creado recién en 2008, lo que significa que aún no ha finalizado el proceso de aprendizaje y cooperación entre las organizaciones participantes. Desde el punto de vista de los instrumentos financieros, la innovación consiste en organizar y ofrecer diversas fuentes de financiamiento para que los bancos puedan cumplir con la misión de promover la inclusión financiera,

especialmente de las empresas de menor tamaño. El autor señala también que, para proporcionar fuentes de financiamiento, el SBD cuenta con una regulación prudencial y fondos de garantía, que permiten a los bancos asumir riesgos acordes con los tipos de proyectos de las empresas de menor tamaño.

3. Innovación de producto: financiamiento

Uno de los instrumentos de inclusión financiera más conocidos en la región es el descuento electrónico de facturas, o factoraje, de la Nacional Financiera (NAFIN) de México. En 2000, el banco creó una plataforma electrónica para ofrecer un instrumento de conexión entre las grandes empresas y las pymes que necesitaran contar con liquidez. La plataforma digital creada con tal fin permite llevar a cabo operaciones de factoraje con bajo costo de transacción y tipos de interés (descuento) atractivos para las pymes, mediante el estímulo de la participación de un número creciente de intermediarios que compiten entre sí.

Las grandes empresas de primer orden son el eje del esquema de financiamiento, integrado por los proveedores de las empresas y por los bancos interesados en adquirir, en condiciones competitivas, facturas pendientes de cobro a las que se aplica una tasa de descuento. En ese contexto, el riesgo que asume el intermediario al adquirir las facturas es el riesgo de las empresas de primer orden (que por naturaleza es bajo), no el de las pymes que las presentan (que es obviamente mayor). La atracción y selección adecuada de las empresas de primer orden y la funcionalidad de la plataforma electrónica permiten vincular las pymes y los bancos de forma rápida, barata y segura.

Según Lecuona (2017), se estima que entre el 6% y el 8% de las pymes de México se han visto beneficiadas por este sistema innovador, que demostró ser muy valioso en períodos de crisis crediticia. A medida que ha pasado el tiempo, y gracias a la acumulación de información sobre las pymes por parte de los agentes económicos, estas comenzaron a encontrar otras fuentes de financiamiento y a recurrir menos al factoraje, lo que amplió su gama de relaciones financieras con el sistema bancario.

Originalmente, este era un producto innovador y lo siguió siendo durante mucho tiempo. Este es un primer elemento digno de mención: a diferencia de otras actividades económicas, en el sector financiero un nuevo instrumento puede requerir un largo período de maduración para llegar a ser relevante. En segundo lugar, se podría afirmar que, con el paso del tiempo, el uso reiterado del instrumento puede haber permitido a los actores económicos involucrados acumular confianza e información, lo que puede haber otorgado una mayor complejidad, estabilidad y duración a las relaciones financieras entre las pymes y los agentes financieros.

En el Ecuador, la Corporación Financiera Nacional (CFN) creó un instrumento similar al de la NAFIN. Cabe señalar que el instrumento de factoraje empleado en el Ecuador presenta algunas diferencias importantes. Entre otras, Neira (2017) destaca las cinco que se indican a continuación: i) en México, el financiamiento está a cargo de los intermediarios financieros, mientras que, en el Ecuador, la CFN desempeña esa función y realiza directamente las operaciones pertinentes; ii) en el Ecuador, se establece un interés fijo para las operaciones con una empresa “ancla”, mientras que, en México, este depende de los intermediarios financieros; iii) en el programa Cadenas Productivas de México, la NAFIN incluye empresas estatales y municipales; iv) en el caso de la NAFIN, la provisión de recursos es inmediata, mientras que, en el Ecuador, el proceso tarda hasta 72 horas, y v) en México, cuando los empresarios se incorporan al programa Cadenas Productivas no solo tienen acceso al factoraje, sino también a capacitación y asistencia técnica, y se crea un historial crediticio que da acceso a otras líneas de crédito de la NAFIN.

Las operaciones de factoraje en el Ecuador merecen algunas reflexiones. En primer lugar, este es un caso interesante, por haber sido una innovación para la CFN y para el Ecuador, inspirada en una experiencia externa. Sin embargo, lo realizado en el Ecuador demuestra que la réplica pura y simple de otro modelo es imposible. Aunque se podría argumentar que, en cierta medida, se puede adoptar una innovación que sea una imitación, todos los productos financieros exigen grandes esfuerzos de adaptación al perfil de la demanda, el régimen regulatorio y, principalmente, la estructura y la función de una institución financiera nacional.

En Colombia, entre los programas del Bancóldex destaca iNNpuls Colombia, por su objetivo de facilitar la innovación de las empresas de menor tamaño, proceso al que este segmento no siempre otorga prioridad. Este programa está compuesto por tres categorías estratégicas: la implementación de instrumentos para fomentar una cultura de la innovación, el fortalecimiento de agentes regionales que den apoyo a las iniciativas empresariales y a la innovación en el país, y la promoción de empresas que tienen un gran potencial de crecimiento sostenible y rentable.

iNNpuls cuenta con un fondo de modernización e innovación para las mipymes, mediante el cual se procura promover, a través del cofinanciamiento y la provisión de recursos no reembolsables, programas, proyectos y actividades de innovación y competitividad de las mipymes, incluida su internacionalización. En el programa se realizan llamados abiertos hasta que se agotan los recursos. Dichos llamados están dirigidos a todas las regiones del país y a todos los sectores, con excepción del primario. Entre 2012 y 2015, se asignaron fondos para proyectos de innovación de 3.800 empresas de todos los departamentos del país. Cabe destacar algunas características peculiares de iNNpuls Colombia y del

Bancóldex, entre otras, su vinculación a un programa gubernamental de carácter más amplio, en el ámbito de la política industrial y de la innovación, la concentración en las mipymes con gran potencial de crecimiento, y el uso combinado de instrumentos financieros.

En el Brasil sobresale el caso de la tarjeta BNDES, basada en el concepto de las tarjetas de crédito, pero que no supone el uso de una tarjeta física, sino la realización de transacciones por Internet (Mendes de Paula, 2017). El BNDES proporciona financiamiento a los bancos emisores, que contratan las operaciones y asumen el respectivo riesgo. La tarjeta solo se puede utilizar para la compra de los bienes, insumos y servicios enumerados en un portal del BNDES, en el que se incluyen proveedores acreditados (72.000 actualmente) con un índice mínimo de nacionalización del 60%. La tarjeta BNDES emitida por los bancos ofrece recursos de liberación inmediata para compras, por lo que funciona como un crédito rotatorio; no se exigen garantías reales y se puede financiar hasta el 100% del valor de un bien. Hay alrededor de 780.000 empresas usuarias de esta tarjeta, cuya eficacia fue objeto de una evaluación, a saber, la de Machado, Parreiras y Rodrigues (2011), en la que se comparó el desempeño de empresas similares propietarias de estas tarjetas, con la única diferencia de que unas las usaron en un determinado período y otras no. Los resultados demuestran que, durante el año en que se realizó el análisis (2008), las microempresas con tarjetas BNDES activas presentaron una variación del empleo formal que fue por lo menos un 10% mayor que el de las empresas con tarjeta BNDES inactivas, lo que revela que se logró uno de los principales objetivos de los creadores del instrumento.

En resumen, la tarjeta BNDES es una innovación en el ámbito internacional, cuya concepción estuvo orientada a responder a los desafíos y las oportunidades del mundo de las mipymes, segmento que requiere instrumentos financieros que sean adecuados al marco temporal y la volatilidad de sus operaciones, y que reduzcan a un mínimo la necesidad de garantías. Desde su conceptualización hasta que se la comenzó a utilizar, fue necesario superar obstáculos de dos tipos: los tecnológicos y los asociados a resistencias internas y externas. A partir de su introducción, su difusión inicial fue lenta, pero esta posteriormente se aceleró a un ritmo creciente hasta que la tarjeta llegó a ser muy relevante desde el punto de vista económico en el ámbito de una institución con un volumen significativo de operaciones y desembolsos.

En la Argentina, el Banco de la Nación creó Nación Emprende para el segmento de las microempresas. Este es un conjunto de herramientas de crédito destinadas a financiar proyectos productivos mediante la provisión no solo de créditos, sino también de asistencia técnica y capacitación a los emprendedores, en coordinación con organizaciones públicas y privadas. Cabe destacar también la tarjeta PymeNación, instrumento que permite a

las mipymes financiar la compra de los insumos y los servicios necesarios para su funcionamiento. De acuerdo con su capacidad crediticia, los empresarios reciben un crédito por un monto determinado, sin más formalidades. El plazo de vencimiento es flexible y se determina en función del flujo comercial de la empresa.

Recientemente, las mipymes de la Argentina pasaron a contar con la línea de crédito Carlos Pellegrini, creada por iniciativa del Banco de la Nación. El instrumento presenta los siguientes elementos novedosos: adaptación de los plazos de amortización y de carencia a los proyectos que se financien y al ciclo biológico del sector agrícola; empleo de promesas de compra y venta de ganado como garantía, y facilidad de acceso para las empresas que no tengan título de propiedad por haber comprado tierras de sucesiones indivisas.

Hay tres lecciones que se desprenden de lo realizado en la Argentina: en primer lugar, como el país tiene un banco comercial público, se puede ofrecer una amplia gama de productos financieros a los clientes; en segundo lugar, la asociación entre instituciones públicas con distintos mandatos es un mecanismo útil, y, en tercer lugar, es necesario que los encargados del desarrollo de instrumentos financieros entiendan y tomen en consideración el marco temporal y la volatilidad de las operaciones de las mipymes.

En el Perú, cabe mencionar el producto financiero estandarizado ofrecido por el COFIDE y orientado a las empresas que tienen dificultades de acceso a recursos financieros para la compra de insumos (León, 2017). Este producto es un instrumento innovador, organizado en torno a una red de agentes integrada por un articulador, un grupo de productores, un comprador, un asistente técnico y proveedores de insumos, así como por una institución financiera. Según la institución, este producto ofrece diversos beneficios: financiamiento de hasta un 100% de las inversiones y del capital de trabajo necesario; asistencia técnica permanente, y estructuración personalizada del financiamiento, que responde a las características del proceso productivo que se financia. En ese sentido, los plazos, los montos, la forma de pago y los demás términos del financiamiento se establecen sobre la base del flujo de caja de cada empresa. Debido a estas características, el producto financiero estandarizado es una herramienta financiera única.

4. Innovación de producto: fondos de garantía

Los fondos de garantía ofrecen garantías financieras que permiten a diversas entidades recibir créditos de instituciones financieras, servicio por el cual se cobra una comisión. El propósito de los mecanismos de garantía crediticia es ampliar la oferta de recursos para las empresas de pequeño tamaño, por ser una fuente de garantías complementarias para

el sistema bancario. Esta modalidad permite superar los obstáculos que limitan las posibilidades de financiamiento de las mipymes —dificultades para ofrecer garantías al acreedor—, por lo que reduce el costo de la transacción y las asimetrías de información. Como señala Santos (2016), en lo que respecta al crédito para las mipymes el problema de distribución asimétrica de la información entre los acreedores y los deudores es aún más grave, debido a la mala calidad de la información derivada de una gestión financiera que suele ser deficiente y caracterizarse por un alto grado de informalidad, lo que dificulta la elaboración de indicadores confiables a un costo razonable. Sin embargo, el mismo autor advierte que los sistemas de garantías no son un sustituto del análisis de riesgo de la operación por parte de la institución financiera.

En México, la NAFIN ofrece el Programa de Garantía Automática, un modelo de cobertura financiera en virtud del cual la institución comparte con los intermediarios financieros y especializados el riesgo que supone el financiamiento de las empresas. Los destinatarios del programa son mipymes y grandes empresas mexicanas, como también personas físicas que se dedican a una actividad empresarial en los sectores industrial, comercial y de servicios. Con el propósito de administrar eficientemente los recursos ofrecidos por organismos públicos y privados para dar apoyo a diversos proyectos, la NAFIN estableció el Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial.

Las garantías se otorgan por intermedio del fondo de garantía, con el cual los intermediarios celebran un contrato para su ejercicio automático. No se exige una autorización caso por caso de la NAFIN para garantizar las transacciones, ya que esta se sustenta en la revisión y validación de la tramitación del crédito realizada por el intermediario, sobre la base del principio de no discrecionalidad en la integración de la cartera.

En el Programa de Garantía Automática se ofrecen a los intermediarios dos tipos de cobertura:

- i) Tradicional o *pari passu* (al mismo tiempo o en la misma medida), que consiste en honrar la garantía en la parte proporcional convenida en la misma fecha en que lo haga la otra o las otras entidades participantes. La cobertura de la cartera es la siguiente: hasta el 50% en el caso del crédito para pymes (capital de trabajo y activos fijo), hasta el 80% en el caso de la cartera sectorial, hasta el 50% en el acceso a compras del Gobierno y hasta el 100% cuando se trata de apoyo ante desastres naturales y reactivación económica.
- ii) Primeras pérdidas (subasta). La participación consiste en honrar la garantía en primer lugar o en un orden posterior, según se pacte entre los participantes, hasta agotar los recursos del fondo o la partida de garantía correspondiente a cada participante, según el orden pactado.

Con el fin de que la administración, la gestión y la operación del Programa de Garantía Automática fueran adecuadas, se definió una oferta al mercado para la atención de las pymes, divididas en cinco carteras: empresarial, sectorial, microcrédito, emergencias y subastas. La aplicación de este modelo ha permitido instrumentar varios planes de apoyo a las pymes, entre otros, de renovación del parque vehicular público, de modernización del transporte de carga y pasajeros, de ahorro de energía y de financiamiento de la educación. Además, desde 2003 se han venido instrumentando modalidades de apoyo a empresas afectadas por desastres naturales.

El Fondo Nacional de Garantías (FNG) de Colombia ofrece garantías para la compra de viviendas, pero sus líneas de garantía más importante están destinadas a las mipymes, a cuya disposición se ponen los siguientes productos: Garantía Empresarial Multipropósito aplicable a préstamos para capital de trabajo o inversiones, microcrédito, arriendo financiero, cupos rotativos globales y pymes preferentes. Estos productos fueron concebidos para ampliar la oferta de financiamiento de los intermediarios financieros dirigida a las pymes y las microempresas. Los recursos de la Garantía Empresarial Multipropósito representan el 79% de la línea de garantía de las empresas.

El FNG es un auténtico instrumento de acceso al crédito: desde el punto de vista del solicitante de crédito, es un instrumento ágil que exige escasa documentación y que permite la rápida aprobación de los préstamos. Según Zuleta (2017), el régimen de cupos rotativos le otorga agilidad al instrumento. Desde el punto de vista del banco que otorga el crédito, los trámites en caso de incumplimiento son ágiles y eficientes, y el proceso de recuperación de los recursos es rápido.

Por último, cabe destacar que en 2015 se creó el producto Pyme Preferente, destinado a alentar a las pymes a desarrollar su capacidad de pago, así como a reducir el riesgo mediante el producto conocido como Garantía Empresarial Multipropósito. La particularidad de este producto reside en que las garantías tradicionales tienen como requisito una solicitud separada por cada crédito otorgado inicialmente por el intermediario financiero, que la transmite al FNG.

En la Argentina, cabe mencionar las sociedades de garantía recíproca (SGR), sistema que ofrece garantías a las mipymes para mejorar las condiciones de acceso al crédito. Esta actividad se puede realizar por medio de la emisión de garantías financieras (préstamos), técnicas (cumplimiento de contratos) y comerciales (ante proveedores o anticipo de clientes), conforme a contratos de garantía recíproca. El sistema de las SGR está integrado por instituciones cuyo principal objetivo es facilitar a las pymes el acceso al financiamiento, mediante la concesión de garantías que respaldan la devolución del crédito y el pago de los intereses en caso de incumplimiento.

Sus socios se dividen en dos categorías: i) socios participantes, que pueden ser mipymes o personas naturales o jurídicas interesadas en formar parte de las sociedades, y ii) socios protectores, que hacen aportes al capital social y al fondo de riesgo. Este fondo garantiza el cumplimiento de los compromisos asumidos por las pymes ante entidades financieras, comerciales o del mercado de capitales y solo se puede utilizar con tal propósito.

En el caso de Costa Rica, una de las principales innovaciones del SBD fue la creación de un fondo para otorgar garantías o avales a proyectos productivos viables: el FINADE (Sancho, 2017). Antes de que un operador reciba aprobación a fin de que se usen recursos para proporcionar un aval, el FINADE hace un análisis de riesgo del programa presentado por el operador financiero. Cuando este se aprueba, el operador firma un contrato con un fiduciario del fondo de garantía, con el que se compromete a mantener la calidad de la cartera de crédito dentro de los márgenes considerados aceptables según el análisis de riesgo. El FINADE tiene un plazo máximo de diez días para aprobar la solicitud de concesión de garantía o endoso presentada por un operador, una vez enviada toda la información sobre la transacción. Cuando el beneficiario aporta una garantía adicional para el financiamiento de activos fijos, esta debe quedar a favor del operador financiero o el FINADE, de acuerdo con las políticas crediticias del operador.

En resumen, los fondos de garantía son muy comunes en todos los países, por tratarse de un instrumento adecuado para realzar la disposición del sistema financiero a proporcionar recursos a las empresas de menor tamaño. Esto se debe a que los fondos de garantía son muy valiosos en lo que respecta a la ampliación del acceso, por el hecho de dar seguridad a los bancos que otorgan préstamos a las empresas de menor tamaño. Sin embargo, es necesario que estos fondos sean íntegros y sostenibles. Se debe recurrir a alternativas tales como las subastas del monto de la garantía y a mecanismos de término de pérdidas (*stop loss*) para evitar que los fondos se deterioren rápidamente.

5. Innovación de producto: asistencia técnica

Uno de los principales obstáculos a los que se enfrentan los microempresarios y los empresarios pequeños y medianos es la falta de experiencia y de conocimientos técnicos para dirigir y administrar su empresa. Para responder a estos desafíos y hacerles frente, muchos bancos de desarrollo comenzaron a dar respaldo a la capacitación de los empresarios. Hay dos ejemplos, del Ecuador y de Colombia, que ilustran estas iniciativas, adoptadas por la gran mayoría de los bancos públicos de la región.

La Corporación Financiera Nacional (CFN) del Ecuador presta servicios de apoyo a los empresarios, entre otros, los siguientes tres:

i) apoyo a la estructuración de los planes de actividades, lo que permite a los participantes tener un mejor acceso al crédito; ii) educación financiera, incluida la capacitación sobre los derechos y las obligaciones de los usuarios de los servicios financieros, la importancia de ahorrar y las modalidades de ahorro, los productos y servicios que ofrece el sistema financiero nacional y la prudente gestión del crédito, y iii) desarrollo de la capacidad empresarial, que abarca la administración de empresas familiares, la comercialización, las relaciones públicas y la atención al cliente, y la innovación y el espíritu empresarial. En conjunto con el COFIDE del Perú, la CFN también administra Conexión y Negocios, una plataforma de servicios cuyo principal objetivo es el desarrollo y el fortalecimiento de las mipymes, que abarca todas las actividades económicas. La plataforma ofrece a las empresas registradas y a todos los usuarios herramientas para mejorar la competitividad de las empresas mediante un directorio empresarial, una red social empresarial, servicios en línea de asesoría personalizada, y servicios empresariales como programas informativos y de capacitación, eventos y videos.

El Bancóldex ofrece servicios de consultoría y formación empresarial, cursos y eventos para capacitar a empresarios. Además, el banco tiene una plataforma virtual, en la que se les ofrece la posibilidad de actualizarse y capacitarse sobre temas empresariales. Uno de los elementos que facilitan a los empresarios la adquisición de nuevos conocimientos y el refuerzo de los ya adquiridos son las plataformas de aprendizaje electrónico, que les permiten mantenerse al día sobre temas de interés, aprovechando la tecnología y optimizando el manejo de su tiempo. En el Campus Virtual Bancóldex se encuentran cursos prácticos, interactivos y fáciles de consultar. Lo más importante es que estos cursos se presentan en un lenguaje simple e incluyen ejemplos aplicables al funcionamiento cotidiano de las empresas.

En resumen, los estudios de caso demuestran que los bancos públicos son innovadores en lo que respecta a los procesos y los productos, lo que pone de manifiesto su esfuerzo permanente por investigar y entender las necesidades de los clientes, y concebir soluciones adecuadas. No obstante, dada la amplitud del segmento de las empresas de menor tamaño en términos de número de clientes y de operaciones, se observa una tendencia creciente a que esas soluciones adopten la forma de plataformas, y a otorgar especial importancia a las tecnologías de la información y las comunicaciones.

C. Conclusiones e implicaciones

El objetivo del capítulo fue analizar en qué medida las instituciones financieras de desarrollo innovan con el fin de atender la demanda de financiamiento para la inserción productiva de las empresas de menor tamaño en América Latina, en particular de la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México y el Perú. En el capítulo se

describen el perfil de la banca pública y los instrumentos (innovadores) que esas instituciones emplean con ese segmento de empresas. Los casos que se describen son útiles para evaluar en qué medida ellos pueden inspirar en América Latina iniciativas que fomenten una inclusión financiera eficaz que mejore la inserción productiva de las empresas de menor tamaño.

En primer lugar, los casos relatados ponen de manifiesto la importancia de que los bancos públicos orienten sus acciones no hacia la inclusión financiera *per se*, sino hacia la colocación financiera con fines de inserción productiva. Para eso, en el diseño de los instrumentos es importante considerar los factores que determinan la demanda de financiamiento, principalmente la capacitación de los empresarios, las actividades económicas conexas y la sensibilidad de las empresas al ciclo económico.

Con respecto a este último tema, en los períodos de recesión es natural que en toda economía disminuya la disposición a otorgar o pedir préstamos. Los bancos de desarrollo desempeñan un papel estratégico en el mantenimiento de los flujos financieros de una economía, lo que quedó ampliamente comprobado en la última crisis financiera. No obstante, en lo que respecta a las empresas de menor tamaño, las medidas contracíclicas pueden estar orientadas en dos direcciones. La primera es mantener un flujo positivo de recursos financieros, en caso de que el sistema financiero no proporcione financiamiento. La segunda es mantener con vida a las empresas viables cuando se retrae el nivel de actividad. Eso demanda que los bancos de desarrollo adopten mecanismos de renegociación de deudas (extensión de los plazos unida a ajustes de los intereses y las garantías), en la medida en que lo permitan su balance, que generalmente es más extenso que el del sector privado, y el equilibrio entre los activos y los pasivos. En resumen, los bancos públicos deben ser capaces de reconocer las características del ciclo y las necesidades de las empresas.

En segundo lugar, en los instrumentos que promueven los bancos, las condiciones de financiamiento se asocian al nivel de capacitación empresarial y al grado de complejidad de la actividad productiva a la que se dedica la empresa. Los instrumentos tienden a ser de más corto plazo y a estar cubiertos por garantías —o fondos de garantía— más estrictas cuanto menor es el nivel de capacitación empresarial, más simple es la naturaleza del sector y más incierto es el ambiente económico. A medida que las empresas de menor tamaño progresan en términos de organización y complejidad empresarial y sectorial, sus necesidades financieras se van haciendo cada vez más complejas y los consecuentes instrumentos deben evolucionar en la misma dirección. Esta descripción estilizada indica que, en los extremos, las instituciones financieras de desarrollo —y las políticas públicas— se enfrentan a importantes desafíos que exigen conocer de forma precisa las potencialidades y capacidades de las empresas y,

consecuentemente, estar dispuesto a explorar las oportunidades existentes y a asumir los riesgos que correspondan.

En tercer lugar, la variedad prevalece en términos de las políticas, los programas y los instrumentos que las distintas instituciones implementan para financiar la inserción productiva. Esa variedad debe ser valorizada.

Finalmente, es necesario considerar la estructura y la función de los bancos públicos. A pesar de las grandes diferencias entre la escala y las misiones de los distintos bancos, su relevancia económica en la región es incontestable y todos ellos desempeñan un papel esencial y fundamental en el desarrollo de las empresas de menor tamaño. Las siguientes reflexiones merecen atención:

- La estructura del capital debe ser sólida y suficiente para responder a las directrices de política y prestar servicios a los segmentos del mercado que estos bancos atienden. Esto supone fuentes de financiamiento estables y previsibles, políticas de rentabilidad y riesgo crediticios coherentes con la demanda que estas instituciones aspiran a atender, y una escala asociada a las misiones definidas por los Estados nacionales.
- Para preservar su importancia económica y la relevancia de su contribución al desarrollo, los bancos públicos tienen que disponer de autonomía técnica y conservarla, a fin de poder evaluar la pertinencia de la concesión de financiamiento de tal modo que se asegure la rentabilidad y se fortalezca la base de capital.
- La capacidad de los bancos públicos para planear, proyectar, proponer, aplicar y evaluar instrumentos financieros adecuados al perfil de la demanda es particularmente importante.
- La continuidad de las políticas y los programas es importante: los cambios frecuentes de orientación o instrumentos no contribuyen a consolidar las prácticas y no ofrecen a los beneficiarios seguridad ni una imagen clara de los objetivos de la acción pública. Por lo tanto, es muy importante que se planifique a largo plazo y se preserve la coherencia intertemporal de las acciones de los bancos públicos.
- La implementación de medidas de carácter financiero para el grupo difuso, variado y heterogéneo que constituyen las mipymes exige mucha experimentación. Naturalmente, la experimentación va acompañada de errores y aciertos. La mitigación de los errores y el aumento de los aciertos solo suelen lograrse mediante procesos permanentes de monitoreo y evaluación, destinados a aumentar la eficacia, la eficiencia y la efectividad, y a posibilitar la rendición de cuentas, elemento básico de toda acción pública.

- Los instrumentos de financiamiento deben ser rápidos, flexibles y baratos para los clientes, además de adecuarse al perfil de la demanda y a las características estructurales de las empresas de menor tamaño. Los plazos cortos y la gran volatilidad de los modelos de negocio de este segmento hacen necesarios instrumentos financieros que sean tanto ágiles —en cuanto a la recepción, el procesamiento y el análisis de las solicitudes de financiamiento y la respuesta a ellas— como flexibles en el sentido de ofrecer distintos tipos de productos financieros. Asimismo, es muy importante que los intereses y los plazos sean competitivos. Por lo tanto, la oferta de productos se debe hacer por medio de plataformas tecnológicas que posibiliten operaciones de bajo costo que sean adecuadas para los beneficiarios, lo que exige significativas y constantes inversiones en tecnologías de la información y las comunicaciones, incluidos los macrodatos y los sistemas de inteligencia artificial.
- Para cumplir sus misiones, los bancos públicos deben gozar de ventajas en cuanto al costo de las fuentes de financiamiento o en virtud de una política interna sobre márgenes que, por medio de subsidios cruzados, permita ofrecer condiciones ventajosas al segmento de las empresas de menor tamaño. Asimismo, como este es un segmento en el que la tasa de supervivencia puede ser baja, los bancos de desarrollo deben compartir los riesgos. Con ese fin, deben hacer uso de mecanismos como la operación conjunta con socios comerciales y la aplicación de una política de reservas acordes con los riesgos en los que se pretende incurrir.
- La introducción de innovaciones exige tiempo, disposición y experimentación, con aciertos y errores, procesos de adaptación y, sobre todo, participación de las directivas de los bancos de desarrollo en la conducción de los procesos de cambio. Dicha participación es fundamental para superar las resistencias internas y externas al proceso de innovación.
- Desde la introducción de un producto financiero hasta que este se pone a disposición de los posibles destinatarios transcurre mucho tiempo. El uso recurrente de nuevos instrumentos puede conducir a reforzar la confianza y al establecimiento de relaciones estables y duraderas entre las mipymes y los agentes financieros.
- Las innovaciones financieras tienen que ser objeto de una amplia difusión, para que sirvan de inspiración a otras instituciones, pero la réplica pura y simple de un modelo es imposible. Todos y cada uno de los productos financieros exigen esfuerzos explícitos de adaptación al perfil de la demanda, al régimen regulatorio y, principalmente, a la estructura y la función de la organización financiera nacional.

Bibliografía

- ALIDE (Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo) (2017), “Banca de desarrollo y financiamiento en una era de cambios tecnológicos (documento básico)”, Lima, mayo [en línea] http://www.alide.org.pe/wp-content/uploads/2018/01/asam17_docbas.pdf.
- _____ (2015), “Río de Janeiro sede de la 46° Asamblea General de ALIDE”, *Revista ALIDE*, Lima, octubre-diciembre.
- Ferraz, J., A. Além y R. Madeira (2013), “A contribuição dos bancos de desenvolvimento para o financiamento de longo prazo”, *Revista do BNDES*, N° 40, Río de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), diciembre.
- Ferraz, J. y L. Ramos (2018), “Inclusión financiera para la inserción productiva de las empresas de menor tamaño en América Latina: innovaciones, factores determinantes y prácticas de las instituciones financieras de desarrollo”, *Documentos de proyectos* (LC/TS.2018/22), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Griffith-Jones, S. y otros (2017), “The future of national development banks”, Río de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social/Banco de Desarrollo de América Latina (BNDES/CAF) [en línea] http://policydialogue.org/files/events/background-materials/Future_of_National_Development_Banks_-_Analytical_Framework.pdf.
- Lecuona, R. (2017), “Instrumentos para la inclusión financiera: el caso de México”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/103), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- León, J. (2017), “Inclusión financiera de las micro, pequeñas y medianas empresas en el Perú: experiencia de la banca de desarrollo”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/116), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Luna-Martínez, J. y C. Vicente (2012), “Global survey of development banks”, *Policy Research Working Paper*, N° 5969, Washington, D.C., Banco Mundial, febrero.
- Machado, L., M. Parreiras y V. Rodrigues (2011), “Avaliação de impacto do uso do Cartão BNDES sobre o emprego nas empresas de menor porte”, *Revista do BNDES*, N° 36, Río de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), diciembre.
- Mendes de Paula, G. (2017), “Inclusão financeira de pequenas e médias empresas no Brasil”, *Documentos de Projetos* (LC/TS.2017/129), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Neira, S. (2017), “Instrumentos para la inclusión financiera: el caso del Ecuador”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/113), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Sancho, F. (2017), “Inclusión financiera de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/114), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Santos, C. (2016), “Mecanismos de mitigação de risco para promover o acesso das PMEs ao crédito produtivo”, Brasilia, Asociación Brasileña de Desarrollo (ABDE)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.

- SBD (Sistema de Banca para el Desarrollo) (2010), *Informe de Resultados 2010*, San José, diciembre.
- Woyecheszen, S. (2018), "Inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas en la Argentina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/21), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Zuleta, J. (2017), "Instrumentos para la inclusión financiera: el caso de Colombia", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/104), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.

Capítulo XI

Una caja de herramientas para promover la inclusión financiera

*Ramón Lecuona
Sylvia Neira Burneo
Luis Alberto Zuleta¹*

Introducción

Para fomentar la inclusión financiera, es necesario definir los instrumentos que los bancos de desarrollo pueden utilizar para promover la inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas (pymes). En los capítulos correspondientes a los casos nacionales y a la situación regional se evaluó el estado de la inclusión financiera de las pymes y también se identificaron, describieron y analizaron los instrumentos y procesos que los bancos de desarrollo nacionales han utilizado para promoverla. Estos instrumentos incluyen diferentes tipos de préstamos, sistemas de garantía, factoraje, la expansión de la red financiera de bancos de desarrollo, instrumentos electrónicos para facilitar el acceso a servicios financieros y otros instrumentos y procesos orientados a fomentar la inclusión financiera de las pymes. En este sentido, esos capítulos proporcionan la base para compilar un conjunto de herramientas con las mejores prácticas para la inclusión financiera.

¹ Este capítulo fue compilado por Esteban Pérez Caldentey con la ayuda de Salvador Figuerero y Goon Jang, a partir de los estudios sobre instrumentos financieros que la banca de desarrollo puede utilizar para fomentar la inclusión financiera elaborados por Ramón Lecuona, Sylvia Neira Burneo y Luis Alberto Zuleta para los casos de México, el Ecuador y Colombia, respectivamente.

En este capítulo se profundiza en la creación de una caja de herramientas o instrumentos para fomentar la inclusión financiera, haciendo hincapié en tres casos piloto: México, Ecuador y Colombia. En los casos de México y Colombia, se describen dos instrumentos y, en el de Ecuador, tres. En todos ellos se examina, de acuerdo con la información disponible, la manera en que el diseño de los instrumentos ayuda a mejorar la inclusión financiera de las pymes y se analizan las circunstancias y el contexto en que dichos instrumentos han tenido (o pueden tener) éxito. Por último, en algunos casos se evalúa la posibilidad de aplicarlos en otros países de América Latina.

A. Instrumentos para la inclusión financiera: el caso de México

La experiencia reciente de la banca de desarrollo en México presenta algunos programas e instrumentos novedosos, entre ellos el programa Cadenas Productivas, que se ha utilizado en otros países como modelo para el diseño de plataformas digitales de factoraje dirigido a las pymes. Paradójicamente, en el caso de México este instrumento ha cambiado su enfoque original y, en lugar de profundizar el financiamiento en las cadenas privadas, se ha orientado de manera prioritaria a las cadenas de proveedores del sector público en sus distintos niveles (federal, estatal y municipal).

Por otra parte, las garantías han sido uno de los instrumentos más eficaces para impulsar el crédito comercial al sector privado. Aunque habría que precisar la eficiencia de la intervención de la banca de desarrollo mediante este instrumento para dar acceso a empresas que de otra manera no tendrían financiamiento institucional o mejorar significativamente las condiciones de costos y montos, el estímulo crediticio que ha generado es indudable.

1. El programa Cadenas Productivas de Nacional Financiera (NAFIN)

En 2000, NAFIN construyó una plataforma electrónica para que las pymes proveedoras de grandes empresas pudieran acceder a información de pagos, factoraje, capacitación y asistencia técnica. El objetivo era crear un instrumento de conexión entre las grandes empresas de primer orden y las pymes de sus cadenas de suministro con necesidad de liquidez. Se buscó fortalecer las cadenas productivas y aumentar la eficiencia y la disponibilidad del financiamiento al sector de las pymes, en general afectado negativamente por las condiciones de acceso y el costo del crédito. Así, se conformó una base digital para la operación de un mecanismo de factoraje con bajos costos de transacción y tasas de interés (descuento) más atractivas para las pymes, al inducirse la participación y la competencia de un número creciente de intermediarios.

Cada empresa de primer orden incorporada a este sistema se constituía en eje de un esquema multiinstitucional de financiamiento que articulaba a pymes proveedoras y bancos interesados en el negocio de adquirir, en un marco competitivo, facturas por cobrar a descuento. En este arreglo, el riesgo tomado por el intermediario adquirente de las facturas era el de la empresa de primer orden (riesgo bajo por naturaleza) y no el de las pymes proveedoras (obviamente más alto). La atracción y la adecuada selección de las empresas de primer orden y la funcionalidad de la plataforma electrónica vincularían a pymes y bancos con rapidez, bajo costo y seguridad, características impensables de otra manera.

Luego de su puesta en marcha, este sistema de factoraje incorporó 34 cadenas productivas y, apenas un año después, el número llegó a 109. El acelerado crecimiento de este innovador servicio probó la racionalidad de su diseño y la eficacia de la plataforma construida para su operación. Se vislumbraba, también, un gran potencial para que las grandes empresas desarrollaran sus programas de proveedores y las pymes fueran construyendo historiales crediticios para constituirse en sujetos maduros de crédito. Con el tiempo, este esquema de factoraje apoyaría la evolución de un mercado más robusto de toda clase de servicios financieros para el sector de las pymes.

En 2007, apenas seis años después del inicio del programa Cadenas Productivas, NAFIN llegó a incorporar más de 15.000 empresas diseminadas en más de 300 cadenas de suministro. El buen desempeño del esquema propició su ampliación para incorporar otro tipo de cadenas, como las conformadas en el entorno de las compras y contratos de las entidades del Gobierno Federal y, posteriormente, las estructuradas alrededor de las compras de los Gobiernos estatales y municipales.

Así, mediante el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, se estableció que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal debían incorporarse al programa Cadenas Productivas de NAFIN y dar de alta en este la totalidad de las cuentas por pagar a sus proveedores por adquisiciones de bienes y servicios, arrendamientos y obras públicas, con el propósito de dar mayor certidumbre, transparencia y eficiencia a los pagos.

En mayo de 2009, entre otras reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se redujo el plazo máximo de pago a proveedores de 45 a 20 días naturales, contados a partir de la entrega de la factura respectiva.

Con la ampliación a la esfera pública del programa Cadenas Productivas se buscó mejorar la relación de las instituciones públicas con proveedores y contratistas y dar transparencia a los procesos de compras y pagos. Asimismo, se habilitó un mecanismo ágil de financiamiento para

el cobro anticipado de las ventas de bienes, servicios y obras públicas al sector gubernamental.

Desde la extensión del programa al ámbito público se han registrado 736.951 proveedores y contratistas. Al tener en cuenta que algunos de ellos pertenecen a más de una cadena productiva, el número de proveedores únicos registrados al cierre del primer semestre de 2016 fue de 468.027.

En el período comprendido entre el 1 de enero y el 21 de diciembre de 2016, las dependencias y entidades registraron cuentas por pagar equivalentes a 303.555 millones de pesos en 1.516.046 documentos de pago; 5.122 proveedores ejercieron el beneficio del cobro anticipado a través de 369.488 documentos, por un monto de 86.510 millones de pesos, es decir, el 28% del monto registrado se operó en factoraje. El costo promedio fue equivalente al 0,64% de descuento del monto de la factura.

La creación del programa Cadenas Productivas y su desarrollo inicial en el período 2001-2006 fueron de gran utilidad para la economía, pues fue un período de significativa restricción del crédito a las empresas del sector privado. El saldo de financiamiento que recibieron pasó del 9,6% del producto interno bruto (PIB) en 2000 al 7,6% en 2006. En contraste, el monto canalizado mediante el innovador mecanismo de factoraje electrónico llegó a 21.500 millones de pesos en 2006, el 2,6% de todo el financiamiento recibido por las empresas del sector privado (véase el cuadro XI.1), alrededor del 20% de la cartera de pymes de los bancos.

Cuadro XI.1

México: saldos de financiamiento del programa Cadenas Productivas de Nacional Financiera (NAFIN) y participación en el financiamiento recibido por las empresas del sector privado, 2006-2016
(En miles de millones de pesos y porcentajes)

Año	Monto (en miles de millones de pesos)	Participación en el financiamiento total a empresas (en porcentajes)
2006	21,5	2,6
2007	23,4	2,3
2008	32,3	2,6
2009	44,9	3,6
2010	49,8	3,6
2011	44,4	2,8
2012	38,7	2,2
2013	31,6	1,6
2014	34,1	1,6
2015	34,4	1,4
2016	43,6	1,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco de México y Nacional Financiera (NAFIN).

Posteriormente, con el programa ya abierto a la participación del Gobierno Federal, los Gobiernos estatales y municipales y sus proveedores, el saldo de financiamiento de cadenas productivas se duplicó con creces entre 2006 y 2010. Ese último año, los recursos canalizados llegaron a 49.800 millones de pesos, equivalentes al 3,6% del total recibido por las empresas. Este acelerado crecimiento, en tan solo cuatro años, se dio en el contexto de las restricciones al crédito que enfrentó el sector privado por las repercusiones de la crisis financiera mundial iniciada a finales de 2008.

A partir de 2011, los montos operados por esta plataforma electrónica comenzaron a disminuir y a concentrarse más en los proveedores del sector público. Esto se debe a que las condiciones crediticias en la economía mejoraron sustancialmente y las empresas de todos los tamaños tuvieron acceso a mayores recursos y en mejores términos, de manera que se redujo su dependencia del mecanismo de Cadenas Productivas. También ocurrió que algunas empresas de primer orden del sector de vivienda causaron la quiebra de algunos intermediarios que financiaron a las pymes proveedoras de esas empresas, evidenciando un nivel de riesgo real mayor que el percibido, que desincentivó la utilización de este factoraje electrónico.

En la contracción (relativa y absoluta) de los saldos de financiamiento de este programa también influyó el gran número de cambios de gobierno registrado entre 2012 y 2013 a nivel estatal y municipal. Si bien Cadenas Productivas presenta una marcada recuperación en términos absolutos a partir de 2014, la rápida expansión del financiamiento al sector privado ha mantenido al programa en magnitudes relativas modestas con respecto a su trayectoria histórica.

Después de más de tres lustros de vida, el factoraje del programa Cadenas Productivas de NAFIN se ha consolidado como un instrumento eficaz de apoyo a las pymes y ha servido de modelo para otros países que lo han adecuado a su realidad institucional. Actualmente, más de la mitad de los recursos de este programa se aplica en los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal.

Las empresas han encontrado otras fuentes de financiamiento y recurrido en menor grado a este factoraje. Se estima que entre el 6% y el 8% de las pymes en México se ha beneficiado de este innovador sistema, que ha probado ser de gran valor en períodos de restricción crediticia.

2. Las garantías como estímulo al crédito: acceso, tasas y montos

En los últimos años, a diferencia del relativo estancamiento del factoraje operado mediante el programa Cadenas Productivas, las garantías de la banca de desarrollo han sido un instrumento muy dinámico para impulsar

el crédito a las empresas. Los saldos conjuntos de cartera de NAFIN y el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) por este concepto se duplicaron entre 2011 y 2016 (véanse los cuadros XI.2 y XI.3), para llegar a casi 200.000 millones de pesos. Hoy día, el 40% de la cartera de crédito directo e inducido canalizado conjuntamente por estas instituciones se opera mediante el otorgamiento de garantías.

Cuadro XI.2

México: saldos de cartera de crédito directo e inducido al sector privado de Nacional Financiera (NAFIN), 2011-2016

(En miles de millones de pesos y porcentajes)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cartera total (en miles de millones de pesos)	191,7	212,9	242,4	283,8	319,2	373,5
Garantías	89,8	111,0	130,4	143,2	154,2	167,3
Crédito	57,6	63,3	80,4	106,5	130,6	162,6
Cadenas Productivas	44,4	38,7	31,6	34,1	34,4	43,6
Cartera total (en porcentajes)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Garantías	46,8	52,1	53,8	50,5	48,3	44,8
Crédito	30,0	29,7	33,2	37,5	40,9	43,5
Cadenas Productivas	23,2	18,2	13,0	12,0	10,8	11,7

Fuente: Nacional Financiera (NAFIN), "Informes anuales" [en línea] http://www.nafin.com/portalfn/content/nafin-en-cifras/informes_anuales.html.

Cuadro XI.3

México: saldos de cartera de crédito directo e inducido al sector privado del Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), 2011-2016

(En miles de millones de pesos y porcentajes)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cartera total (en miles de millones de pesos)	64,9	79,9	99,5	144,1	189,7	225,4
Primer piso	45,6	53,4	69,6	99,5	134,1	159,1
Garantías	14,8	12,6	19,8	30,9	37,3	25,2
Intermediarios financieros	4,5	7,9	10,1	13,7	18,2	41,1
Cartera total (en porcentajes)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Primer piso	70,3	72,3	69,9	69,1	70,7	70,6
Garantías	22,8	17	19,9	21,4	19,7	11,2
Intermediarios financieros	6,9	10,7	1,0	9,5	9,6	18,2

Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), "Informes anuales" [en línea] <https://www.bancomext.com/conoce-bancomext/bancomext-en-cifras/informe-anual>.

Mediante este instrumento se trata de incentivar a los intermediarios privados para que faciliten el acceso al crédito de empresas que difícilmente lo tendrían de otra manera, como es usualmente el caso de

las pymes, sobre todo por los graves problemas de información asimétrica que se observan en la operación de los bancos en este segmento.

Cabe destacar que, aunque NAFIN presenta saldos de apoyo al sector privado muy superiores a los de Bancomext, esta última institución viene creciendo a un ritmo mucho mayor que la primera desde 2013, cuando recuperó su estatus de independencia con respecto a NAFIN, luego de algunos años de intentos de fusión que le restaron impulso y diluyeron su presencia en el mercado.

Actualmente, el apoyo mediante garantías representa más del 45% de la cartera de la banca comercial. NAFIN constituye el actor principal, con alrededor del 90% del monto que auspician ambos bancos de desarrollo.

Existen dos clases de garantías: *pari passu* y de primeras pérdidas. Las primeras se colocan a un precio establecido por NAFIN con un subsidio implícito. Los bancos pueden comprar garantías de entre el 50% y el 100%, de manera que, en caso de incumplimiento, NAFIN y los bancos dividen las pérdidas “en igual medida y al mismo tiempo”. Por otra parte, las garantías de primeras pérdidas se subastan y pueden cubrir hasta un 10% del incumplimiento, límite que ha sido motivo de discusión pues algunos intermediarios lo consideran bajo. NAFIN ofrece lotes de fondos por los que compiten los bancos, en función de las tasas de interés a cobrar por ese financiamiento a las pymes.

Las empresas no presentan una solicitud directamente para recibir las garantías ni saben que son beneficiarias de este apoyo. Los bancos no informan a sus clientes que sus créditos están garantizados para evitar problemas de riesgo moral.

En algunos estudios de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) se ha encontrado que, efectivamente, el programa de garantías de NAFIN ha reducido las tasas y aumentado los montos del crédito a las pymes. Sin embargo, los efectos son relativamente moderados (Peña y Ríos, 2013). Lo que no se ha comprobado formalmente es la existencia de créditos que se otorgarían de todas formas sin garantías o cuyos términos podrían mejorarse sin el respaldo de la banca de desarrollo.

Así, se ha constatado que, en la experiencia reciente de México, las garantías de la banca de desarrollo ayudan a atenuar la incertidumbre que surge de la información asimétrica (especialmente severa en el caso de las pymes), a mejorar el acceso de las empresas que de otra manera no serían sujetos de crédito, a bajar las tasas a las que reciben el financiamiento y a aumentar los montos que les son concedidos, aunque la magnitud de estos efectos parece ser relativamente moderada.

En el caso de Bancomext, es importante señalar la creciente atención que se viene prestando al sector de las pymes en los últimos años. La cartera de fomento, fundamentalmente dirigida a empresas de menor tamaño, se multiplicó por 3,5 entre 2012 y 2015 (véase el cuadro XI.4).

Cuadro XI.4
México: saldos de cartera de fomento a las pequeñas y medianas empresas del Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), 2012-2015
(En miles de millones de pesos y porcentajes)

	2012	2013	2014	2015
Cartera de fomento (<i>en miles de millones de pesos</i>)	12,9	19,7	32,8	44,5
Financiación	7,9	10,1	13,7	18,2
Garantías	2,5	4,8	9,3	14,4
Cartas de crédito	1,8	3,9	7,6	10,2
Factoraje internacional	0,5	0,8	1,2	1,6
Pequeñas y medianas empresas exportadoras e importadoras	0,2	0,1	–	–
Cartera de fomento (<i>en porcentajes</i>)	100,0	100,0	100,0	100,0
Financiación	61,2	51,2	41,7	40,9
Garantías	19,4	24,4	31,4	32,4
Cartas de crédito	14	19,8	23,2	22,9
Factoraje internacional	3,9	4,1	3,7	3,6
Pequeñas y medianas empresas exportadoras e importadoras	1,5	0,5	–	–

Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), "Informes anuales" [en línea] <https://www.bancomext.com/conoce-bancomext/bancomext-en-cifras/informe-anual>.

En este notable esfuerzo sobresale la dinámica de las garantías para pymes generadoras de divisas, que de cifras muy modestas en 2012 aumentaron a más de 14.000 millones de pesos en 2015, pasando a representar casi un tercio de la cartera de fomento total.

3. Algunas consideraciones

La experiencia reciente de la banca de desarrollo en México presenta algunos programas e instrumentos novedosos, entre ellos el programa Cadenas Productivas, que se ha utilizado en otros países como modelo para el diseño de plataformas digitales de factoraje dirigido a las pymes. Paradójicamente, en el caso de México este instrumento ha cambiado su enfoque original y, en lugar de profundizar el financiamiento en las cadenas privadas, se ha orientado de manera prioritaria a las cadenas de proveedores del sector público en sus distintos niveles (federal, estatal y municipal).

Por otra parte, las garantías han sido uno de los instrumentos más eficaces para impulsar el crédito comercial al sector privado. Aunque habría que precisar la eficiencia de la intervención de la banca de desarrollo mediante

este instrumento para dar acceso a empresas que de otra manera no tendrían financiamiento institucional o mejorar significativamente las condiciones de costos y montos, el estímulo crediticio que ha generado es indudable.

En resumen, la expansión de la actividad de la banca de desarrollo ha incidido sensiblemente en el financiamiento a las empresas de menor tamaño. Como se consigna en el *Reporte Nacional de Inclusión Financiera 8*, recién publicado:

El acceso al crédito empresarial muestra tres aspectos positivos: uno, el número de mipymes con financiamiento ha crecido 33% en los últimos seis años, lo cual significa un crecimiento promedio anual de 5%; dos, el monto de financiamiento otorgado a éstas ha crecido en 130%, lo cual implicó un aumento promedio anual de 15%, y tres, la tasa de interés a la que se contratan los créditos se redujo en el mismo período, especialmente para las microempresas (CONAIF, 2017, pág. 140).

Los resultados de la Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE) revelaron que “la falta de acceso al crédito es la principal barrera percibida por los microempresarios para el crecimiento de su negocio, mientras que la falta de colateral, garantía o aval fue la principal razón de rechazo de una solicitud de crédito de las mipymes” (CONAIF, 2017, pág. 140).

Por último, es importante destacar que el crédito de primer piso ha recobrado vigencia, después de algunas etapas en que la operación de la banca de desarrollo se limitó al segundo piso. De hecho, este fue un rubro fundamental en 2016, tanto en la cartera de NAFIN (45%) como en la de Bancomext (71%).

B. Instrumentos para la inclusión financiera: el caso del Ecuador

En esta sección se describen con mayor detalle los principales productos financieros que el Estado ha implementado para el apoyo financiero a las pymes en el Ecuador. Se analizan con mayor detalle tres productos financieros y se comparan sus características y atributos con los que presentan en los países donde se han implementado con anterioridad, con miras a encontrar diferencias importantes que podrían explicar la mayor o menor aceptación de estos productos financieros con respecto a los países de comparación.

El Fondo Nacional de Garantías (FNG) de la Corporación Financiera Nacional (CFN) del Ecuador se compara con un producto similar que existe en Colombia, también llamado Fondo Nacional de

Garantías (FNG). Las principales diferencias entre este último y el primero radican en el gobierno del fondo, su manejo descentralizado y las alianzas que ha conseguido con los gremios de empresarios y los Gobiernos descentralizados en Colombia.

El segundo producto que se describe es el factoraje, que se compara con el programa de factoraje implementado por NAFIN en México. Si bien en este caso los dos productos funcionan de manera muy similar, parecería que la principal diferencia radica en el nivel de automatización que el producto ha alcanzado en NAFIN y en su implementación a través del sistema financiero privado, mientras que, en el caso del Ecuador, el producto se maneja de manera centralizada a través de la CFN. Otra diferencia importante radica en que las instituciones estatales en México están obligadas a descontar las facturas de sus proveedores por medio de este mecanismo.

Por último, se analiza el producto de redescuento, que es la facilidad más antigua de la CFN, y se describen las principales características de este instrumento, que funciona mediante la red de bancos y cooperativas privadas. Se encontró que, al utilizar el sistema financiero privado, este producto es el que tiene mayor alcance y penetración. Sin embargo, el presupuesto que se le ha destinado ha sido muy variable históricamente, por lo cual no ha logrado posicionarse como un mecanismo de largo plazo, con el cual las instituciones financieras puedan contar y en función del cual puedan planificar sus presupuestos de colocación dirigidos a las pymes.

1. Fondo Nacional de Garantías (FNG)

El Fondo Nacional de Garantías fue constituido por la CFN en diciembre de 2013. Es un sistema de garantías creado con el propósito de apoyar el desarrollo productivo y promover la competitividad de las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes).

Antes de la constitución del Fondo Nacional de Garantías, existía el Fondo de Garantía para la Micro y Pequeña Empresa (FOGAMYPE), que adhirió como constituyente adherente al FNG en marzo de 2014 y el 8 de octubre del mismo año se liquidó, subrogando derechos y obligaciones. La CFN tomó como modelo el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE) de Chile para su implementación en el Ecuador.

El Fondo otorga un paquete de garantías a las instituciones financieras, con las que realiza una alianza estratégica para facilitar el acceso al crédito a microempresas y pequeñas y medianas empresas que hayan registrado un promedio de ventas anuales de 5 millones de dólares en los últimos tres años y que no tengan acceso a financiamiento en el sistema financiero privado debido a que no disponen de garantías suficientes y adecuadas.

Las actividades que el Fondo Nacional de Garantías de la CFN puede respaldar son principalmente la producción de bienes, el comercio, los servicios, el desarrollo tecnológico y el emprendimiento, es decir, todo tipo de actividades económicas, a excepción de consumo, vivienda, educación e inversión pública.

El Fondo Nacional de Garantías se constituyó como un fideicomiso mercantil administrado por la fiduciaria privada Fiduecuador. El fondo cuenta con 230 millones de dólares para el desarrollo de este producto y además existe un compromiso presidencial de 1.400 millones adicionales. Actualmente está controlado y supervisado por la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros. Dicho fondo garantiza el 50% del crédito, desde 2.000 dólares hasta 500.000 dólares, con plazos máximos de tres años para capital de trabajo y diez años para activos fijos.

Por la utilización de esta garantía, el beneficiario deberá pagar una tarifa fija al inicio del crédito y una tarifa periódica anual cobrada anticipadamente durante los años que dura la garantía. La institución financiera es la encargada de cobrar dichas tarifas y entregarlas al Fondo mensualmente. Las tarifas se fijan en función de la calificación de riesgo, tanto de la institución financiera privada como del beneficiario final. La tarifa total fluctúa entre el 2,50% y el 4,50% del monto de la garantía y —en promedio— es del 3,50% en el primer año y del 2,5% en los años siguientes (véase el cuadro XI.5).

Cuadro XI.5

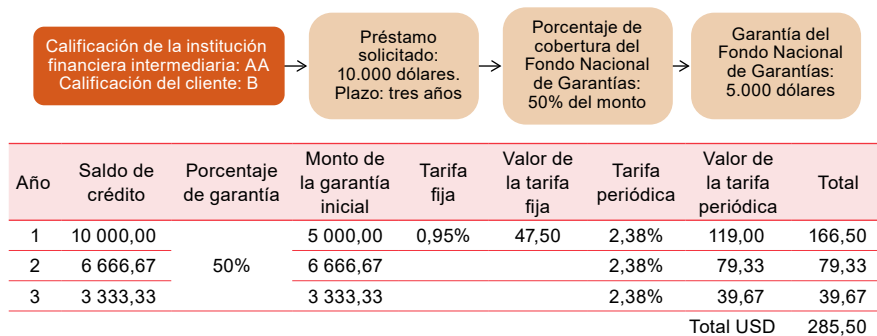
Ecuador: tarifas del Fondo Nacional de Garantías según la calificación del beneficiario
(En porcentajes)

Calificación de la institución financiera	Calificación del beneficiario		
	A	B	C
Tarifa fija			
AAA	0,71	0,90	1,09
AAA	0,76	0,95	1,14
A	0,81	1,00	1,19
BBB	0,86	1,05	1,24
BB	0,91	1,10	1,29
Tarifa periódica			
AAA	1,79	2,25	2,71
AAA	1,91	2,38	2,84
A	2,04	2,50	2,96
BBB	2,16	2,63	3,09
BB	2,29	2,75	3,21

Fuente: Corporación Financiera Nacional (CFN).

El sitio web de la CFN cuenta con un simulador para el cálculo de las tarifas, también publicado en las páginas web de las instituciones financieras intermediarias (véase el diagrama XI.1).

Diagrama XI.1
Ecuador: ejemplo de cálculo de tarifas del Fondo Nacional de Garantías



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Corporación Financiera Nacional (CFN), “Simulador cargos fondo de garantía” [en línea] <https://ibanking.cfn.fin.ec/SimulatorServiceWebSite/SimulatorFGA.aspx>.

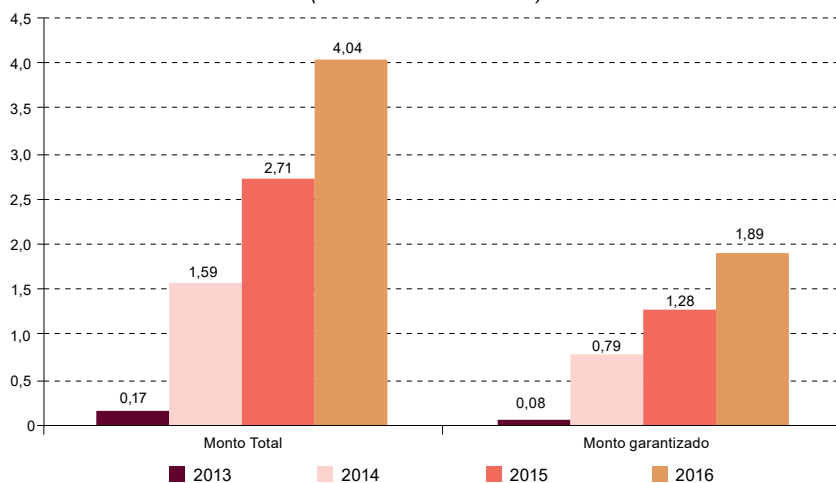
En caso de que la deuda no sea pagada, la institución financiera podrá solicitar la ejecución de la garantía contratada directamente a la fiduciaria, mediante el envío de la documentación y la solicitud de pago en un plazo máximo de 365 días de mora de la operación impaga. La fiduciaria —previo análisis de la situación y los documentos presentados y en un plazo no mayor de 10 días— pagará el valor correspondiente, mientras que la institución financiera deberá realizar el proceso de cobranza judicial.

En 2016 se encontraban registradas únicamente 17 instituciones financieras participantes entre bancos y cooperativas de ahorro y crédito, que correspondían a 9 bancos (el 39% de los bancos privados), 7 cooperativas de ahorro y crédito (el 18,42% de las cooperativas del segmento 4 —cooperativas más grandes que hasta 2013 estuvieron controladas por la Superintendencia de Bancos, actualmente controladas por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), cuyos depósitos están asegurados por la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados (COSEDE)—) y 1 cooperativa, que representa el 1,75% del segmento 3 (los segmentos 3 a 1 dependen de los activos y del número de socios).

En los dos primeros años los montos garantizados fueron insignificantes. En 2015 se otorgaron 29 garantías por un valor de 1,28 millones de dólares, cifra que corresponde a un monto total de préstamos por 2,71 millones de dólares. Estos valores representaron un 20,78% de cumplimiento de la meta establecida para ese año por la CFN (CFN, 2016). En

2016 el monto de las garantías ascendió a 1,89 millones de dólares, equivalente a un 46,84% del monto de financiamiento de crédito por 4,04 millones de dólares (véanse el gráfico XI.1 y el cuadro XI.6).

Gráfico XI.1
Ecuador: Fondo Nacional de Garantías
(En millones de dólares)



Fuente: Corporación Financiera Nacional (CFN).

Cuadro XI.6
Ecuador: Fondo Nacional de Garantías
(En dólares y porcentajes)

Año	Monto total	Monto garantizado	Porcentaje garantizado
2013	174 890	80 190	45,85
2014	1 588 320	785 190	49,44
2015	2 711 320	1 277 570	47,12
2016	4 035 170	1 890 170	46,84
Total	8 509 700	4 033 120	47,39

Fuente: Subgerencia Nacional de Fondo de Garantía y Secretaría Técnica del Fondo Nacional de Garantías.

En 2016, los sectores económicos que se beneficiaron de la entrega de garantías complementarias para el acceso a créditos en el sector financiero privado fueron: comercio al por mayor y menor y reparación de vehículos (33,1%), transporte y almacenamiento (23%), industrias manufactureras (17,5%), agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (12,5%) (véase el gráfico XI.2). Esos cuatro sectores cubren el 86,1% de las garantías entregadas.

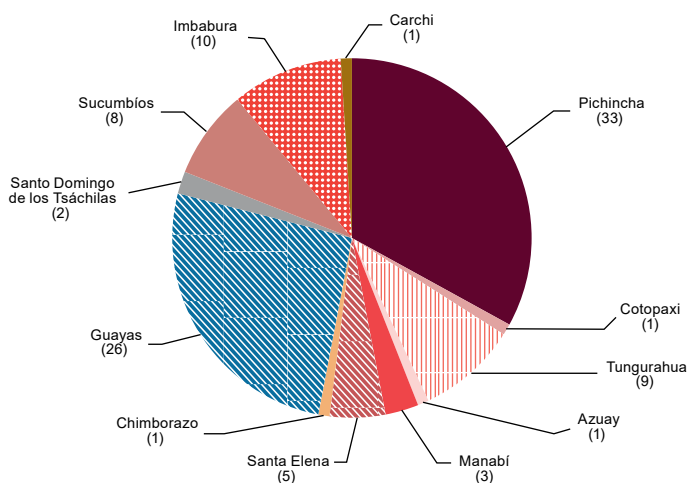
Gráfico XI.2
Ecuador: garantías por sectores económicos, 2016
 (En porcentajes)



Fuente: Subgerencia Nacional de Fondo de Garantía.

Entre 2013 y 2016, el 59% de las garantías entregadas se concentró en las provincias de Pichincha (33%) y Guayas (26%), mientras el 41% restante se dividió entre las provincias de Carchi, Imbabura, Tungurahua, Cotopaxi, Chimborazo, Azuay, Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas, Santa Elena y Sucumbíos (véase el gráfico XI.3).

Gráfico XI.3
Ecuador: distribución de garantías por provincias, 2013-2016
 (En porcentajes)



Fuente: Subgerencia Nacional de Fondo de Garantía.

En general, los datos muestran la poca acogida que ha tenido este producto desde su creación, aunque en los últimos años se evidencia un pequeño crecimiento debido a la difusión que le ha dado la CFN a través de los medios de comunicación y mediante la realización de talleres y actividades de capacitación. También se evidencia la concentración de las garantías en las zonas más desarrolladas, como las provincias de Pichincha y Guayas.

Para apoyar la recuperación del sector productivo en las zonas afectadas por el terremoto del 16 de abril de 2016, se creó una línea de garantía de apoyo solidario (GAS), que consiste en afianzar la operación de crédito hasta el 70% para las microempresas, hasta el 60% para las pequeñas empresas y hasta el 50% para las empresas medianas de las provincias de Esmeraldas, Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas, Guayas, Los Ríos y Santa Elena. No tiene un monto mínimo, de manera que pueden acceder a la garantía las microempresas y pequeñas empresas que necesitan un capital de trabajo pequeño. Este producto solo fue utilizado en cinco garantías para la pequeña empresa (60%), con un monto garantizado de 165.000 dólares equivalente a un monto inicial de 275.000 dólares en la provincia de Guayas².

Si bien la iniciativa de ofrecer garantías para créditos productivos a los empresarios de las provincias afectadas por el terremoto fue importante y acertada, no se realizó una difusión masiva del producto en el sitio y en los sectores afectados, por lo que existe un desconocimiento casi total de este producto, a pesar de los esfuerzos realizados por la CFN para la difusión de este mecanismo.

Por lo descrito, los productos financieros que tienen fondos específicos para su desarrollo están subutilizados y, en el caso del Fondo Nacional de Garantías específicamente, la mayor parte de los fondos está invertida en bonos del Estado a largo plazo y en una institución financiera pública en la que se concentraba la totalidad de la cartera en 2015.

La escasa utilización del Fondo Nacional de Garantías se debe, entre otras causas, a la falta de interés de las instituciones financieras en participar como aliados estratégicos y al desconocimiento de su existencia por los posibles beneficiarios. Es indispensable que la CFN realice gestiones individuales con las diferentes instituciones financieras e insista con aquellas que en primera instancia no mostraron interés en participar en la promoción de este producto.

La CFN ha modificado este producto para volverlo más atractivo. Sin embargo, se debería asegurar que la percepción de los posibles participantes sobre este producto haya mejorado con dichas modificaciones. De las entrevistas efectuadas se pueden mencionar los siguientes aspectos:

² Sobre la base de Subgerencia Nacional de Fondo de Garantía.

Los trámites y requisitos para acceder al Fondo Nacional de Garantías son todavía engorrosos y los plazos relativamente largos, por lo cual las instituciones financieras no están muy dispuestas a asignar recursos a este tipo de producto.

Las tasas de interés son más altas para las pymes que para las grandes empresas y a eso se añade el costo por la utilización de fianzas que otorga el Fondo Nacional de Garantías. En total, incluida la tasa fija y periódica, este costo varía entre el 2,5% y el 4,5% del monto garantizado, porcentajes relativamente altos que reducen el atractivo de este producto. Sería importante revisar las tarifas. Si se supone que la CFN garantiza el 100% del monto del financiamiento y se compara el costo total más alto por acceder al Fondo Nacional de Garantías (4,5%) con la tasa de interés para las pymes (11%), este resulta ser el 40% de la tasa de interés. Esta tarifa se calcula con arreglo al monto que el Fondo garantiza, de manera que el costo de la garantía comparado con el monto total del crédito sería aproximadamente del 2,25%. Esta cifra, sin embargo, no deja de ser importante, sobre todo si se toma en cuenta que el beneficiario debe garantizar el otro 50% del financiamiento que no está garantizado por el Fondo Nacional de Garantías, lo cual tiene también un costo implícito.

Otro punto importante es la falta de conocimiento de la existencia de estos productos por parte del empresario en general. Es necesaria una mayor difusión a través de los gremios y las cámaras de la producción, pues los pequeños y medianos empresarios todavía acuden a los prestamistas informales, aun cuando los costos son mayores. Habría que pensar aquí en la falta de conocimiento, pero también en la oportunidad con la cual se obtienen los recursos.

En el presente documento se compara el Fondo Nacional de Garantías de Colombia con el Fondo Nacional de Garantías del Ecuador, a fin de establecer algunas diferencias que podrían explicar la falta de impacto del Fondo en el Ecuador.

El FNG de Colombia está administrado por una empresa mixta, con capital público y un porcentaje mínimo privado, cuya única finalidad es desarrollarlo y difundirlo por todo el país. Por tanto, se trata de una empresa dedicada exclusivamente al manejo del Fondo Nacional de Garantías. La magnitud alcanzada derivó en la creación de fondos regionales de garantías. La institución tiene total independencia en sus decisiones y en la utilización de los recursos del fondo. De igual forma, los fondos regionales de garantías son totalmente independientes hasta del mismo FNG y se dedican exclusivamente a otorgar garantías para el desarrollo productivo de la región para la cual fueron creados.

Si bien el Fondo de la CFN al momento funciona como una entidad jurídica con autonomía, parecería que el proceso de toma de

decisiones aún está ligado al gobierno de la CFN, lo cual le podría restar enfoque. Siguiendo el ejemplo de Colombia, se podría considerar la descentralización del Fondo para incrementar su impacto geográfico.

2. Factoraje

Una herramienta financiera que podría resolver las necesidades de capital de trabajo es el factoraje. No se trata de un préstamo y el riesgo no radica en la solvencia financiera del proveedor sino en el riesgo de que la empresa compradora no cumpla con sus compromisos. Es un sistema ideal para financiar las actividades de las pymes cuya calidad crediticia no es tan buena como la de las empresas grandes o exportadoras. De todas formas, el factoraje desarrollado con instituciones financieras privadas requiere muchos trámites y documentos para realizar el análisis del comprador y el emisor de la factura y aprobar la operación.

El 27 de enero de 2015 se aprobó el producto financiero factoraje. La CFN realizó el lanzamiento del producto en septiembre de 2015, con el propósito de facilitar la obtención de liquidez a las pymes ante la coyuntura económica de contracción. Esta herramienta se basa en un producto denominado Cadenas Productivas desarrollado por Nacional Financiera de México en 2001, que consiste en un factoraje inverso, pues los proveedores no buscan descontar sus facturas por cobrar, sino que las empresas compradoras seleccionadas ponen a consideración las cuentas por pagar a sus proveedores. El factoraje no es un crédito —de la forma en que lo maneja el sector privado— y no requiere garantías.

Para la operación de factoraje electrónico, la CFN cuenta con una línea de crédito específica de la Corporación Andina de Fomento (CAF) de 20 millones de dólares y también se han realizado anticipos de facturas con fondos propios.

a) Factoraje electrónico

Esta herramienta permite que una empresa ancla determine los proveedores que califican para anticipar el cobro de sus facturas a través de una plataforma electrónica desarrollada para ese efecto y así proveerles de liquidez en forma casi inmediata. La empresa ancla es analizada por la CFN y se le otorga un cupo que tiene una validez de 360 días. Dicho cupo puede volver a ser utilizado en la medida en que se haya cumplido con las obligaciones del primer anticipo.

Este cupo se divide entre los proveedores que califiquen como mipymes y empresarios del segmento de la economía popular y solidaria. La empresa ancla sube a la plataforma tecnológica los documentos negociables correspondientes a las cuentas por pagar a las mipymes

proveedoras, que deben expresar su voluntad de venta de la factura y aceptar el monto que se ha de anticipar. La operación culmina con la aceptación por parte de la CFN de los términos de la negociación. Las facturas se podrán descontar con un vencimiento máximo de 180 días y los fondos se recibirán en un lapso de tiempo máximo de 72 horas en el banco que el proveedor especifique. El proveedor cede el derecho de cobro de la factura a la CFN.

Este mecanismo se aplica a operaciones de proveedores de la economía popular y solidaria, microempresarios y pequeños y medianos empresarios con un nivel de ventas anuales inferior a los 5 millones de dólares. También se aplica a proveedores con ventas anuales superiores a 5 millones de dólares que necesiten promover el encadenamiento productivo hacia adelante en su cadena de valor, siempre que cuenten con un convenio vigente de factoraje electrónico suscrito como empresa ancla.

La CFN define la tasa de descuento según el análisis de la empresa ancla y el plazo de vencimiento de la factura. En 2016, el factor de descuento para factoraje electrónico comercial prioritario pymes, microcrédito minorista, de acumulación simple y ampliada se calculó con una tasa efectiva base que variaba entre el 11,09% hasta 30 días y el 11,83% hasta 180 días.

b) Factoraje internacional

Es una herramienta financiera que otorga liquidez inmediata a los exportadores del sector corporativo, empresarial y pymes sobre su cartera pendiente de cobro, mediante la cesión de las facturas generadas por la venta de sus productos en el exterior.

En este caso intervendrán el exportador nacional, el comprador internacional y la CFN. El mecanismo empieza cuando, luego de analizar la empresa exportadora nacional, la CFN le extiende un cupo de factoraje internacional. El tiempo máximo de calificación del cupo es de 60 días. Los exportadores ceden las facturas que podrán tener una fecha máxima de vencimiento de 180 días a la CFN y esta, como requisito, solicita los documentos de exportación endosados.

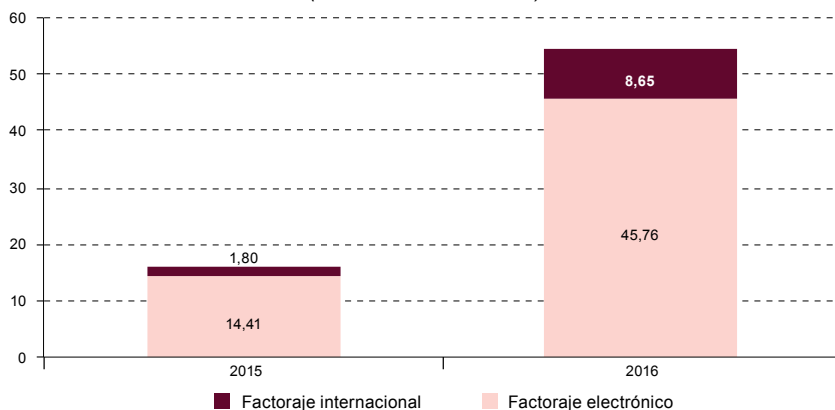
Podrán beneficiarse de este producto las empresas exportadoras de productos de origen ecuatoriano con ventas superiores a 100.000 dólares anuales. La tasa de descuento se calculará sobre la base de las tasas referenciales del banco central al momento de la negociación. En 2016, la tasa efectiva base para el cálculo del factor de descuento fue del 6,25% hasta 30 días, del 6,75% hasta 120 días y del 7,25% hasta 180 días, para factoraje internacional comercial prioritario pymes³.

³ Sobre la base de CFN.

En 2015 se aprobó un total de 34,82 millones de dólares en cupos de factoraje, de los cuales se descontaron 240 facturas equivalentes a 16,21 millones de dólares (14,41 millones de dólares correspondientes a factoraje electrónico y 1,80 millones de dólares a factoraje internacional)⁴.

En 2016, se aprobaron 54,41 millones de dólares y se descontaron 45,76 millones de dólares en factoraje electrónico y 8,65 millones de dólares en factoraje internacional (véase el gráfico XI.4)⁵.

Gráfico XI.4
Ecuador: descuentos de factoraje, 2015 y 2016
(En millones de dólares)



Fuente: Corporación Financiera Nacional (CFN).

En 2015, el sector manufacturero se benefició tanto del factoraje electrónico como del factoraje internacional. En particular, la fabricación de componentes electrónicos, la fabricación de papel, la elaboración de productos lácteos y el sector de empacado se beneficiaron del primero y el sector conservas de productos del mar del segundo. Los desembolsos en operaciones de factoraje corresponden al 63% de la meta de factoraje electrónico y al 59% de la meta de factoraje internacional establecidas por la CFN para 2015.

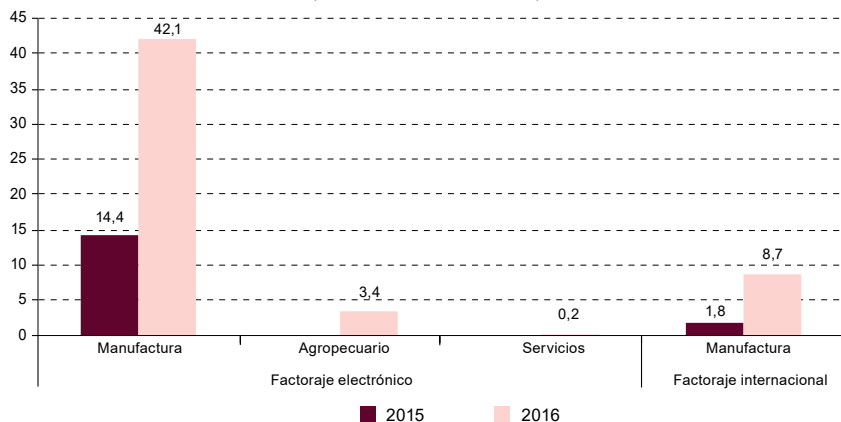
En 2016 se beneficiaron del factoraje electrónico los sectores agropecuario (3,41 millones de dólares), manufacturero (42,12 millones de dólares) y de servicios (0,22 millones de dólares). El sector manufacturero también se benefició del factoraje internacional (8,65 millones de dólares) (véase el gráfico XI.5)⁶.

⁴ Sobre la base de CFN.

⁵ Sobre la base de CFN.

⁶ Sobre la base de CFN.

Gráfico XI.5
Ecuador: descuentos de factoraje por sector productivo, 2015 y 2016
 (En millones de dólares)



Fuente: Corporación Financiera Nacional (CFN).

El factoraje electrónico puede ser un método de financiamiento muy importante para las pymes de mayor riesgo que no cuentan con mucha información confiable, pues el descuento de facturas como proveedor depende del riesgo crediticio de la empresa compradora de alta calidad que actúa como ancla.

Si bien el factoraje, tanto electrónico como internacional, tuvo mayor difusión que el Fondo Nacional de Garantías en 2016 por parte de la CFN, no se cumplieron las metas propuestas. El público en general todavía desconoce la existencia de esta herramienta financiera, que puede ser muy útil en los períodos de contracción de la economía, cuando también disminuyen los recursos destinados a los préstamos.

A diferencia del Fondo Nacional de Garantías, este producto tuvo una mayor acogida entre los empresarios durante su primer año de vigencia, por su fácil acceso y utilización y por el impulso que le ha dado la CFN. La difusión de esta herramienta debe hacerse entre posibles empresas ancla seleccionadas, a las que se deberán explicar los beneficios reales de este producto, tanto para su cadena de proveedores como para ellas, al facilitar la obtención de liquidez a sus proveedores.

Si bien este producto ha despuntado en los últimos dos años, todavía no tiene la importancia y el impacto del instrumento similar implementado en México. Esto podría explicarse debido a algunas características diferentes, como las que se señalan a continuación.

En México es obligatorio que las empresas del sector público (a nivel federal, estatal y municipal) califiquen a sus proveedores para este

producto, mientras en el Ecuador este mecanismo está dirigido a las empresas privadas.

La operación de factoraje en México se realiza a través del sector financiero privado, mientras que en el Ecuador esto se hace de manera centralizada, solamente con la CFN. Esta diferencia es importante, pues la descentralización de este mecanismo en varias instituciones sin duda facilita su mayor utilización y diversificación.

En el caso de NAFIN, se utiliza la plataforma tecnológica para que la empresa compradora suba a la red los documentos negociables correspondientes a las cuentas por pagar en busca de financiación, los cuales se encuentran a la vista de todas las instituciones financieras registradas en el mercado, por lo que las interesadas presentan distintas pujas sobre el monto del descuento. Una vez establecidas las ofertas, la empresa proveedora decide el intermediario con el que desea realizar la transacción, por lo que el ganador deposita en la cuenta bancaria del proveedor el valor descontado del documento negociable. Este mecanismo también permite un ahorro de costos para el proveedor, pues la subasta obliga a las instituciones financieras a bajar sus tasas de descuento, para poder descontar las facturas de los proveedores que les interesan.

La plataforma tecnológica de NAFIN se desarrolló de forma que una operación de factoraje se pueda cerrar en menos de tres horas y se amplió la gama de productos y servicios ofrecidos a las empresas afiliadas al programa Cadenas Productivas. Con el tiempo, estos aspectos se podrían implementar en la plataforma de la CFN.

El producto de factoraje desarrollado por NAFIN de México incluye subproductos como factoraje para distribuidores, préstamos con tasas competitivas, asesoría técnica y financiera para empresas afiliadas al programa Cadenas Productivas, información a través de telefonía móvil y otros.

Como se ha visto, algunas características del producto de NAFIN le permiten acceder a una mayor cantidad de empresas ancla (públicas y privadas), con un mayor alcance, pues el producto se maneja a través de todas las instituciones del sistema financiero privado y esto se traduce en un mayor impacto regional y geográfico.

c) Banca de segundo piso o redescuento

Otra herramienta financiera importante ofrecida desde hace algunos años por la CFN, como banco de segundo piso, es la línea de crédito para financiamiento productivo mediante redes de cooperativas, bancos privados y sociedades financieras. Esta estrategia utiliza los canales de distribución de recursos de las instituciones financieras privadas, lo que permite disminuir la concentración del crédito y llegar a todas las regiones

del país (no solo a las zonas más desarrolladas en las que se concentra la mayor parte de la población, sino también a zonas más alejadas y de difícil acceso donde las instituciones financieras tienen sucursales y oficinas).

La CFN tiene dos líneas de crédito disponibles como banca de segundo piso: una de hasta 20 millones de dólares (según la página web de la CFN) para personas naturales y jurídicas o mixtas con ventas superiores a 100.000 dólares, dirigida principalmente a empresas grandes, y otra de hasta 20.000 dólares para personas naturales y jurídicas con ventas o ingresos brutos anuales de hasta 100.000 dólares (pymes). Estas líneas de crédito están orientadas al financiamiento para la compra de: i) activos fijos: financiamiento para terrenos, bienes muebles e inmuebles y construcción; ii) capital de trabajo (excluidos los gastos no operativos), y iii) asistencia técnica. Los plazos máximos dependen de la utilización que se dará al crédito otorgado: activos fijos a diez años, capital de trabajo a tres años y asistencia técnica a dos años.

Las operaciones financiables con esta línea de crédito atienden a los siguientes sectores priorizados: confecciones y calzado, farmacéutica, metalmecánica, energías renovables, petroquímica, turismo, automotor, cadena agroforestal, transporte y logística, tecnología: *hardware* y *software*, bioquímica, plástico y caucho, alimentos y servicios logísticos.

El cupo que tienen las instituciones financieras depende de su calificación de riesgo, al igual que la tasa que pueden obtener. Sin embargo, la tasa para créditos de pymes es fija y la determina el Banco Central del Ecuador. Esto hace que las instituciones financieras con menores calificaciones de riesgo obtengan un margen menor, que reduce o elimina el incentivo para que estas utilicen las líneas de crédito para financiar a las pymes. Tampoco hay una diferenciación en la tasa por la ubicación geográfica de la colocación, de manera que los préstamos se concentran en las pymes formales y de menor riesgo, ubicadas en las grandes ciudades.

A pesar de que esta línea de redescuento ha tenido bastante acogida por parte de las instituciones financieras privadas y ha servido para entregar créditos a muchos clientes pymes en diferentes zonas del país, ha disminuido considerablemente por dos razones:

- i) Como consecuencia de la contracción económica de los últimos dos años, debida principalmente a la reducción del precio del petróleo (del cual depende la economía ecuatoriana), el Estado disminuyó las asignaciones presupuestarias para todas las instituciones públicas, de manera que la CFN pasó de recibir 630,95 millones de dólares en 2013 a 464,42 millones en 2015. Esto representa una disminución del 26,4%, por lo que en principio en ese porcentaje se verían afectados todos los productos que ofrece.

- ii) La CFN decidió disminuir el porcentaje destinado a este producto, de modo que lo ejecutado con respecto al presupuesto total de la CFN pasó del 28% en 2013 y el 29% en 2014 al 13,7% en 2015 y a menos del 0,5% en 2016. Por este motivo, las asignaciones para la línea de redescuento registran una disminución del 63,8% con respecto al monto total asignado para créditos entre 2013 y 2015 y del 99,1% con respecto al monto total entre 2013 y 2016 (véase el cuadro XI.7).

Cuadro XI.7
Ecuador: línea de redescuento de la Corporación Financiera
Nacional (CFN), 2013-2016
(En millones de dólares)

Año	Redescuento	Crédito total de la CFN	Porcentaje del total de desembolsos
2013	176,83	630,95	28,0
2014	205,41	701,00	29,3
2015	64,02	464,42	13,8
2016	1,65	n.d.	

Fuente: Corporación Financiera Nacional (CFN).

Como se puede observar, esta línea de redescuentos casi ha desaparecido y está sujeta a cambios que dependen de las asignaciones presupuestarias del Estado o de las decisiones internas de la misma CFN. Este comportamiento tuvo un efecto directo en la disminución del financiamiento al sector productivo y específicamente a las pymes.

Desde el punto de vista de la demanda, un factor que sin duda repercute en la inclusión financiera de las pymes es la falta de una metodología de análisis y calificación de crédito desarrollada en función de las características particulares de este segmento. Debido a que las pymes se someten al mismo tipo de análisis de riesgo que se aplica a una gran empresa, en la mayoría de los casos no cumplen con los requisitos y estándares solicitados y, por ende, no pueden acceder al financiamiento formal. La creación de una metodología de análisis especial para las pymes, que posibilite un mayor acceso y mejores condiciones de financiamiento (costos y oportunidad de los recursos), es una tarea pendiente tanto para los reguladores como para el sector financiero privado.

Por último, las pymes necesitan capacitación técnica y financiera para que los administradores entiendan las posibilidades de financiamiento y conozcan los productos que se ofertan en el mercado financiero para el desarrollo de sus empresas. Este trabajo debe realizarse en forma conjunta por las cámaras, los gremios, las asociaciones públicas y privadas, las instituciones financieras y el Estado.

3. Algunas consideraciones

A continuación, se exponen algunas consideraciones y recomendaciones para los instrumentos anteriormente analizados.

a) Fondo Nacional de Garantías

El Fondo Nacional de Garantías debería hacer un uso más intensivo de sus recursos, en lugar de destinarlos a inversiones que, si bien le generan un rendimiento, no cumplen con la función para la cual fue creado. Sería recomendable revisar y ajustar las comisiones que se cobran por las garantías otorgadas, disminuyendo la comisión de menor riesgo y la brecha entre los diferentes riesgos por beneficiario y tipo de institución financiera.

El Fondo Nacional de Garantías debe abrir sus horizontes y pensar en el desarrollo de subproductos financieros y no financieros complementarios y ampliar las posibilidades de otorgar garantías a un mayor número de pymes.

Siguiendo el ejemplo del FNG de Colombia, el fondo podría realizar convenios con las cámaras de la pequeña y mediana empresa para otorgar mayores porcentajes de garantías o mejores tasas a los asociados a esos gremios. Estas alianzas facilitan la obtención de información a la que tienen acceso los gremios y no necesariamente las instituciones financieras y además aseguran el compromiso con la pyme de cumplir con sus obligaciones. También es importante realizar convenios con los municipios y los organismos provinciales para que el desarrollo de este producto tenga un mayor alcance. Dichas entidades conocen sus respectivas zonas, las pymes que se desarrollan en sus localidades y las necesidades de cada una. En el caso de Colombia, existen los fondos regionales de garantías, independientes en su funcionamiento del FNG, que se encargan de garantizar los créditos en zonas específicas.

Posteriormente, se debería revisar y ampliar la variedad de subproductos como la garantía pyme preferente, que prevé una comisión especial más baja y está dirigido a un grupo específico de empresarios que se caracterizan por su buen comportamiento crediticio y la frecuente utilización de la garantía o los cupos rotativos globales, que son un cupo asignado a un empresario que puede utilizarse o no. También se pueden establecer líneas de garantía especiales para un sector específico que se quiera desarrollar. Estos subproductos y líneas específicas se utilizan en el FNG de Colombia.

Si bien la iniciativa de otorgar garantías especiales fue importante y oportuna para reactivar al sector productivo afectado por el terremoto, se debería haber realizado una difusión más amplia de la existencia de esta herramienta en las zonas afectadas para incrementar su utilización por los empresarios.

Pensando en el desarrollo de las pymes, el FNG de Colombia tiene un producto no financiero denominado Modelo de Gerenciamiento Pyme, que consiste en la realización de actividades de acompañamiento, asesoría y apoyo a un segmento de empresas garantizadas por el FNG. El propósito del Modelo es identificar fallas tanto de estructura financiera como operativa de las empresas, por medio de análisis y diagnósticos organizacionales para la implementación de acciones preventivas y correctivas con el objetivo de que las empresas puedan atender el pago de sus obligaciones, disminuyendo el riesgo de mora.

Sería conveniente acercarse a las instituciones financieras (en forma individual o grupal) para conocer su opinión sobre el producto, su regulación y aplicación y los problemas y las razones que los disuaden de participar como aliados estratégicos. Con esa información, el Fondo Nacional de Garantías podría analizar el producto y tratar, en lo posible, de hacerlo más atractivo para todos los interesados.

b) Factoraje

Para el desarrollo del factoraje se debería pensar, como sucede con el producto desarrollado por NAFIN, en integrar a las empresas y entidades públicas y municipales, con lo cual el universo de pymes proveedoras beneficiarias se incrementaría en forma importante y permitiría una mayor certidumbre y transparencia en los pagos de las entidades públicas.

Otra diferencia importante que la CFN debería considerar cambiar en el desarrollo del producto se refiere al funcionamiento y el papel que este debería tener. En el programa Cadenas Productivas, NAFIN de México actúa como banco de segundo piso para financiar a los intermediarios financieros y utiliza las instituciones financieras privadas para concretar la operación del factoraje.

Este mecanismo ha incrementado la eficacia de las transacciones y permitido una mayor cobertura, como un mayor beneficio para la cadena de proveedores, puesto que, a través de la competencia entre las instituciones financieras intermediarias, se logra reducir los costos de este producto. Se recomienda, además, revisar los productos secundarios, como capacitación técnica y convenios con gremios y grupos de proveedores, a fin de promover este producto.

c) Papel de la Corporación Financiera Nacional (CFN) y línea de redescuento

La participación de la CFN en la colocación de créditos en forma directa, como banca de primer piso, provoca cierta competencia por colocar fondos en las áreas más accesibles, como las correspondientes a empresarios formales que tienen acceso a garantías y representan un riesgo menor.

Sería conveniente que la banca pública se dedique a financiar a los sectores con menor posibilidad de acceso a los créditos, que, por lo general, se ubican en lugares poco accesibles y son los de mayor riesgo. Por otra parte, la CFN debería profundizar su especialización en la banca de segundo piso, mediante la provisión de fondos a los bancos privados, que tienen mayor cobertura y pueden llegar a mayor cantidad de beneficiarios. Con esto se conseguiría una mayor inclusión financiera.

La línea de redescuento productivo es una de las más antiguas de la CFN y cuenta con la aceptación de las instituciones financieras para la colocación de esos fondos en créditos para el desarrollo de sectores estratégicos. No obstante, la dependencia de factores como las asignaciones del Estado, las políticas de los gobiernos de turno, los períodos de bonanza o contracción de la economía y la política interna de la CFN, se traduce en la falta de continuidad de la oferta, la disminución de la credibilidad y la imposibilidad para las instituciones financieras privadas de planificar sus colocaciones.

Es urgente reactivar esta línea de crédito y dotarla de un presupuesto específico e independiente para su financiamiento, de manera que tenga continuidad en el tiempo y las instituciones financieras puedan contar con estos recursos como un mecanismo de financiamiento a largo plazo. Una buena opción sería vincular la línea de redescuento para pymes al financiamiento directo de organismos internacionales. La banca de desarrollo regional podría cumplir un papel predominante en este sentido, al garantizar las líneas de crédito —como es el caso de los redescuentos— y funcionar como un mecanismo anticíclico en períodos de contracción económica.

Por otra parte, sería conveniente revisar el sistema de entrega de cupos para la línea de redescuentos, pues el cupo y la tasa de redescuento dependen de la calificación de riesgo de la institución financiera, mientras la tasa para créditos a las pymes es fija. Esto disuade a las instituciones financieras con menor calificación de financiar a las pymes, puesto que obtienen márgenes menores.

Asimismo, debería incentivarse la colocación de créditos en zonas de difícil acceso. En caso contrario, las instituciones financieras continuarán colocando los créditos en las zonas más accesibles, es decir, las zonas desarrolladas. Esto podría solucionarse con la fijación de tasas de redescuento diferenciadas por zonas geográficas o sectores estratégicos que se desea impulsar.

Por último, es importante destacar el papel que ha desempeñado la CFN en la capacitación del sector productivo de las pymes, actividad que se debería profundizar, pues la falta de asesoramiento es uno de los factores que impiden que las pymes aprovechen los productos financieros que están a su disposición. En esta línea, es importante diseñar una metodología especial de análisis de riesgo para este sector, que permitirá

un mejor acceso al crédito. Este factor es uno de los más importantes para garantizar un incremento en el grado de inclusión financiera de las pymes.

C. Instrumentos para la inclusión financiera: el caso de Colombia

El objetivo de esta sección consiste en examinar dos instrumentos que permitan impulsar la inclusión financiera de las pymes en Colombia, en particular por medio del papel que puedan cumplir los bancos de desarrollo. Esto constituye una base para definir buenas prácticas dentro de los lineamientos del documento sobre inclusión financiera para pymes en Colombia elaborado en 2016 (Zuleta, 2016).

Los dos instrumentos seleccionados son los siguientes: educación financiera de las pymes urbanas y combinación de fuentes de financiación de proyectos productivos rurales para pequeños y medianos productores.

Debe advertirse que los instrumentos de inclusión financiera que se presentan no tienen el alcance de un proyecto con factibilidad evaluada. Se trata de ideas con un cierto grado de avance, que sirven de base para el diseño completo del proyecto.

1. El contexto institucional y legal de la educación financiera en Colombia

A partir de 2009, Colombia ha impulsado una serie de iniciativas para promover y profundizar el contexto institucional de la inclusión financiera.

La Ley núm. 1328 de 2009 exige a las instituciones públicas y privadas del sector financiero vigiladas por la Superintendencia Financiera, asociaciones gremiales, asociaciones de consumidores e instituciones públicas que pueden intervenir y supervisar el sector financiero, procurar una adecuada educación de los consumidores financieros respecto de los productos y servicios que ofrecen las entidades vigiladas, de la naturaleza de los mercados en los que actúan, de las instituciones autorizadas para prestarlos, así como los diferentes mecanismos establecidos para la defensa de sus derechos (Congreso de Colombia, 2009, págs. 7-8).

En 2010, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia y el Ministerio de Educación Nacional elaboraron un documento denominado Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera (Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otros, 2010). Con esa estrategia se busca coordinar en una misma dirección los esfuerzos de las distintas entidades públicas y privadas que se ocupan del tema y generar información basada en encuestas y directorios de las entidades. Esto se hace a partir de una comisión interinstitucional para la educación económica y financiera, cuyas

funciones principales son el impulso de metodología y contenidos, medición y evaluación, cooperación y divulgación. Entre otras funciones, esta comisión también debe aprobar la política general, el presupuesto y las directivas para la asignación de recursos. Para el funcionamiento de esta comisión se crea una secretaría técnica encabezada por el Banco de la República.

Mediante el decreto núm. 457 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del 28 de febrero de 2014, se organizó el Sistema Administrativo Nacional para la Educación Económica y Financiera, al crear una Comisión Intersectorial como órgano de coordinación y orientación, dando un carácter más institucional al documento de 2010.

Como parte del desarrollo de la estrategia mencionada y a partir de información derivada de 23 entidades financieras acerca de los contenidos de la educación financiera, se ha encontrado que dos terceras partes se refieren a temas básicos como ahorro, presupuesto, acceso y administración de créditos. El resto incluye temas como inversiones, seguros, servicios fiduciarios, mercado de valores y arrendamiento. Todos los programas de educación financiera tienen carácter gratuito y el instrumento principal son los talleres, seguidos de materiales impresos, videos y portales electrónicos.

Los dos bancos de desarrollo colombianos participan en los programas de educación financiera. El Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex) se dedica directamente a la operación de servicios financieros y el programa adscrito a esta institución denominado Banca de las Oportunidades es responsable de los programas de educación financiera. La Banca de las Oportunidades participa activamente dentro de la institucionalidad creada para impulsar la educación financiera en Colombia y, hasta el momento, ha puesto el acento en las microempresas, aunque un programa más amplio para las pymes está en proceso de diseño⁷. Por otra parte, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) tiene sus propios programas de educación financiera para los productores rurales, como puede apreciarse en la página web de esta entidad.

2. Mecanismo propuesto para impulsar la educación financiera de las pymes en Colombia

El mecanismo propuesto para impulsar la educación financiera en las pymes y divulgar su contenido es la creación de una ventanilla única virtual que agrupe toda la información y a través de la cual se pueda atender consultas, ofrecer un asesoramiento inicial básico y remitir a otras instituciones pertinentes que puedan asistir a la empresa en materia de productos financieros. La gobernanza y el diseño del instrumento, los elementos para su implementación y los obstáculos que puede enfrentar se describen en el cuadro XI.8.

⁷ Entrevista a Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex).

Cuadro XI.8
Colombia: descripción del instrumento para impulsar la inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas (pymes) y papel del banco de desarrollo

Gobernanza del instrumento	Diseño del instrumento	Elementos para la implementación	Posibles obstáculos
<p>– Dada la misión de la Banca de las Oportunidades, esta sería la institución apropiada para dirigir la concepción, el diseño detallado y la puesta en marcha del instrumento en una primera fase, en apoyo del Banco Mundial, que viene asesorando a la Banca de las Oportunidades sobre la inclusión financiera de las pymes y posiblemente de otras entidades consultoras que se requieran. Para avanzar en este cometido es preciso conformar un pequeño equipo básico de personas dentro de la Banca de las Oportunidades para dirigir y orientar todo el proceso.</p> <p>– La puesta en marcha en una fase avanzada de la ventanilla propuesta debería ser administrada por Bancóldex, como parte de sus funciones de banca de desarrollo.</p> <p>– Dado que Bancóldex es un banco de rescuesciento que trabaja con el sistema financiero y otro tipo de entidades, el apoyo de estas en el impulso de los programas de educación financiera para pymes es fundamental, sobre todo en lo que se refiere a la divulgación del instrumento.</p>	<p>El instrumento debe estar integrado por tres componentes principales necesarios para su diseño: el diseño de los programas de educación financiera que se requieran, la segmentación de las empresas por tipos de necesidades a partir de las bases de datos y la configuración de una plataforma tecnológica adecuada. A partir del diseño de estos tres elementos, debe desarrollarse la ejecución.</p> <p>– Contenido de los programas: los programas existentes de educación financiera para personas naturales son de gran utilidad para este propósito. Sin embargo, es preciso obtener información sobre otros programas desarrollados en Colombia y otros países y adaptarlos a los requisitos de los segmentos de las empresas en Colombia.</p> <p>– Segmentación de las empresas: sobre este tema se sugiere impulsar una encuesta piloto por segmento para probar programas específicos de educación financiera.</p> <p>– Plataforma tecnológica: la plataforma debe integrar los programas con los distintos tipos de empresas, definir preguntas y respuestas frecuentes con distintos niveles de complejidad, permitir la realización de consultas que puedan responderse ulteriormente por correo electrónico y remitir a otras entidades consultoras más complejas. El desarrollo del diseño requiere además un equipo básico de personas y las contrataciones que sean necesarias hasta contar con la ventanilla probada después de una primera fase piloto.</p>	<p>– El equipo encargado de la ejecución de la primera fase debe ajustar los programas de educación financiera, los segmentos y la plataforma, de manera que el instrumento diseñado se acerque lo más posible a la demanda definida mediante las preguntas más frecuentes de las empresas y que su complejidad aumente a medida que se avanza a una segunda fase del instrumento.</p> <p>– En este momento es pertinente realizar una primera evaluación de la calidad del instrumento para cumplir su cometido.</p> <p>– Un cronograma básico del instrumento coordinado por la Banca de las Oportunidades es posiblemente de un año. La gestión del instrumento por parte de Bancóldex en una segunda fase debería requerir un nivel de madurez mínima en la utilización del instrumento para su generalización.</p>	<p>– El principal obstáculo que puede anticiparse sería la insuficiente cobertura del programa para llegar a los distintos tipos de pymes que se esperaba alcanzar. Aquí nuevamente es fundamental la labor de divulgación del instrumento por parte de la Banca de las Oportunidades, Bancóldex y el sistema financiero en conjunto.</p> <p>– Otro obstáculo previsible consiste en no realizar con la periodicidad necesaria las evaluaciones de impacto del programa y no introducir las correcciones necesarias que surjan de las evaluaciones. Las evaluaciones mencionadas constituyen el mejor instrumento para medir la efectividad del programa.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Es de fundamental importancia que los programas de educación financiera partan del establecimiento de una tipología de empresas según su nivel de acceso a servicios financieros. Esta tipología podría ser la siguiente:

- Empresas con suficiente acceso al crédito
- Empresas con acceso incipiente
- Empresas que declaran que no requieren crédito pero que efectivamente podrían requerirlo
- Coyuntura especial para Colombia en el sector agrícola con el desarrollo de proyectos de paz

Para lograr esta segmentación de las empresas, es necesario un trabajo previo de consulta de bases de datos que permita establecer los niveles de acceso al crédito por segmento. Este cometido puede lograrse con una segmentación preliminar utilizando las bases de datos de la Gran Encuesta Pyme de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) y las bases de datos sobre el tema de Bancóldex. Como se comenta más adelante, es posible que para el desarrollo del instrumento se requiera elaborar encuestas adicionales a las existentes.

En América Latina se obtuvieron buenos resultados de cooperación institucional entre el sector público y el privado para impulsar programas de educación financiera en el Brasil, México y el Perú. El Brasil y el Perú muestran liderazgo en manejo financiero de recursos por parte de los agentes económicos. En la evaluación de programas se destacan los casos del Brasil, Colombia y la Argentina.

3. Combinación de fuentes de financiación de proyectos productivos rurales para pequeños y medianos productores

a) Antecedentes

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en asociación con el Banco Mundial, ha impulsado durante casi una década un programa de apoyo a productores rurales pequeños y medianos denominado Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas (Zuleta, 2012). En la actualidad, el programa está encabezado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Este programa incentiva a comercializadores grandes y medianos a comprar la cosecha o los productos de grupos de productores asociados en el Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas y, al mismo tiempo, contribuye con financiamiento y apoya el acceso al crédito de estos productores. En el marco de ciertas condiciones, las alianzas reciben un incentivo denominado incentivo modular, financiado con presupuesto del Ministerio y administrado por cada alianza productiva.

Es importante recordar que FINAGRO no cuenta con un Fondo Agropecuario de Garantías fuerte como el que existe para las pymes

urbanas y, a diferencia de Bancóldex, no ha avanzado suficientemente en la diversificación de productos dentro de un esquema de banco de desarrollo.

Estos antecedentes son de gran relevancia en el contexto del proceso de paz que se adelanta en Colombia, que requiere el financiamiento de proyectos productivos rurales de viabilidad demostrada y que cuenten con financiamiento oportuno y suficiente (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2014).

Para hacer frente a este reto se están implementando varias estrategias, entre las cuales vale la pena mencionar el impulso de la inclusión financiera mediante la banca digital (Asobancaria, 2017) y el impulso de la innovación participativa con grupos de agricultores dentro de un enfoque territorial (Perry, 2016).

Con este último enfoque se busca fomentar proyectos productivos con la participación de las comunidades en procesos de innovación para el desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente. Se procura que estos procesos permitan el desarrollo de capacidades en las comunidades rurales y el trabajo en el territorio a través de redes y alianzas con distintos actores.

Los resultados obtenidos en varias comunidades rurales incluyen la diversificación de la producción mediante nuevos productos, la búsqueda de nuevos canales de comercialización, el fomento del consumo de los nuevos productos, el registro mercantil de marcas de productos innovadores, la adecuación de espacios que permitan llegar directamente al consumidor, el apoyo de rutas de agroturismo y la creación de redes virtuales.

Este enfoque integra el desarrollo agropecuario y rural teniendo en consideración diversas fuentes de generación de ingresos (por ejemplo, agricultura y agroturismo) y haciendo hincapié en la generación y el fortalecimiento institucional y de capacidades. Las comunidades definen sus problemas y fortalezas y, a partir de la visión territorial, se diseñan estrategias para el desarrollo futuro, se gestionan conjuntamente diversas fuentes de recursos y se definen mecanismos de control social de los programas y proyectos.

b) Empresas atendidas por FINAGRO en la actualidad

En primer lugar, cabe destacar que las empresas agroindustriales pequeñas y medianas con frecuencia pueden tener acceso a los recursos e instrumentos de Bancóldex y a las garantías del Fondo Nacional de Garantías. En este contexto, este tipo de empresas necesita principalmente ahondar en la educación financiera dentro del contexto presentado en la primera parte de este documento. Como se explicó, los medianos productores agropecuarios tienen un acceso relativamente bueno a los recursos de FINAGRO y también pueden ser objeto de programas de educación financiera.

En segundo lugar, el campo más amplio dentro del sector agropecuario y rural que puede comprender muchos productores es el del

acompañamiento a asociaciones de pequeños productores, que en conjunto pueden alcanzar un tamaño razonable y ser objeto de un tratamiento especial por parte de la banca de desarrollo, teniendo en consideración los avances realizados hasta el momento.

c) Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas

Es importante destacar que, en el caso del Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas, el incentivo modular aportado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se asigna a asociaciones de productores que ya tienen un pequeño crédito administrado por la misma alianza productiva para realizar inversiones o gastos en necesidades comunes. Muchas alianzas productivas han tenido un buen desempeño en la comercialización de sus productos y en el crecimiento como organizaciones empresariales de menor tamaño (Zuleta, 2012).

d) Experiencia de la Corporación PBA y otras similares

También es importante destacar la experiencia de la Corporación PBA en el financiamiento de proyectos productivos agrícolas y rurales y su diagnóstico sobre los programas de acceso al crédito⁸.

Después de muchos años de experiencia en el diseño y desarrollo de proyectos agropecuarios y rurales, esta corporación ha concluido que el financiamiento de este tipo de proyectos —ejecutados por asociaciones de productores— debe combinar una serie de instrumentos financieros y no limitarse exclusivamente al crédito. Esto se debe a que la percepción del riesgo que los intermediarios financieros tienen sobre el sector es elevada y a que los altos costos de transacción involucrados en la gestión y operación de los créditos y la emergencia del cambio climático como factor de riesgo primordial, entre otros elementos, constituyen barreras de acceso al crédito para este tipo de proyectos⁹.

En este contexto, el punto de partida podría ser la apertura de pequeñas cuentas de ahorro en el sector financiero tradicional por parte de los productores asociados y por las asociaciones mismas. Con la multiplicación de recursos, es posible utilizar créditos de los recursos de ahorro administrados por las mismas organizaciones y destinados a los propósitos de la organización. En el caso de los productores con crédito tradicional y la limitación del Fondo Agropecuario de Garantías, otro instrumento de gran utilidad son las garantías complementarias avaladas por las mismas organizaciones. Cabe señalar también aquí la utilización del incentivo modular ya mencionado.

El instrumento complementario más potente en la experiencia de la Corporación PBA corresponde a la creación y el impulso de fondos

⁸ Entrevista al Director de la Corporación PBA.

⁹ Si bien uno de los instrumentos requeridos para el desarrollo de estos proyectos es el diseño de seguros agropecuarios, que es muy incipiente en Colombia, el tema trasciende el alcance de este documento.

rotatorios con y sin subsidios, administrados por las mismas asociaciones con vigilancia de sus miembros y destinación de los recursos a la solución de problemas comunes, como el establecimiento de viveros, plantas de abono y la producción de semillas, entre otros. Se trata de fondos autogestionados de ahorro y crédito, destinados a necesidades comunes de los proyectos productivos.

La clave del éxito de estos instrumentos en conjunto es un diseño de administración sencillo y descentralizado, con gran autonomía de las asociaciones locales de productores, que ejercen a su vez el control sobre la gestión de los recursos. Por supuesto, el diseño, la gestión y la operación de estas fuentes de financiamiento se pueden fortalecer mediante un adecuado acompañamiento y programas especializados de educación financiera.

Aquí el avance consiste en que es posible identificar en Colombia grupos exitosos de productores que administran sistemas de ahorro y crédito con el asesoramiento de organizaciones no gubernamentales (ONG), fundaciones internacionales y otro tipo de organizaciones, además de la experiencia mencionada de la Corporación PBA.

e) Características de los programas mencionados

El diseño del Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas y de algunos programas de la Corporación PBA tienen en común un apoyo externo especializado de parte del Banco Mundial, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Corporación PBA. Estas entidades también han participado en el proceso de difusión.

En estos casos, tanto el diseño como la ejecución tomaron varios años y contaron con recursos para el impulso de los programas. De la misma manera, los programas han sido objeto de evaluaciones, a partir de las cuales se puede indicar que se trata de experiencias reproducibles a mayor escala.

No obstante, la escala de los programas mencionados no es suficiente para garantizar una cobertura significativa para las pymes rurales. Por otra parte, algunos programas están circunscritos al uso del crédito y no cuentan con una diversificación de productos adecuada a las necesidades de cada proyecto productivo.

f) Propuestas sobre el instrumento

Para impulsar y profundizar la inclusión financiera, se propone un instrumento que consiste en desarrollar, dentro de FINAGRO, una sección especializada en la asistencia a las asociaciones de productores para identificar productos financieros. Su desarrollo requiere un trabajo de campo. En el cuadro XI.9 se describen las características de este instrumento en términos de gobernanza, diseño, implementación y obstáculos previsibles para su puesta en práctica.

Cuadro XI.9
Colombia: descripción del instrumento propuesto dentro de FINAGRO para impulsar la inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas (pymes)

Gobernanza	Diseño	Implementación	Obstáculos previsibles
<p>El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), especializado en acceso a recursos financieros para proyectos productivos en el sector agropecuario rural, podría dar un salto importante como agencia de desarrollo si, dentro de su administración, conformara un grupo de profesionales para el diseño y la ejecución del instrumento propuesto. Esta institución requiere un nuevo desarrollo y sería muy apropiada para la ejecución de los acuerdos de paz celebrados recientemente en Colombia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Para el diseño es importante que FINAGRO aproveche el apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF) con el que cuenta en la actualidad. También es importante canalizar la experiencia de relación entre FINAGRO y el Banco Agrario de Colombia como principal intermediario de redescuento con respecto a los objetivos del programa propuesto. Un grupo especializado interno o externo deberá realizar el siguiente tipo de actividades: <ul style="list-style-type: none"> Investigación de los casos exitosos en materia de financiamiento de asociaciones de productores y definición de las necesidades financieras de los productores en este caso y contactos con intermediarios financieros en la misma dirección. Diseño de un proyecto piloto para desarrollar un proceso de atención desde las oficinas y en el campo sobre las necesidades de los grupos de agricultores incluidos en el piloto. Diseño de un proceso general y dimensionamiento de la escala posible de atención, incluidos los recursos humanos, físicos y financieros requeridos. La Dirección de Gremios y Organizaciones de FINAGRO podría eventualmente tomar el liderazgo de este diseño, dada su experiencia reciente en estos temas^a. Aunque los productos financieros son conocidos y existe alguna experiencia sobre el tema, es preciso acopiar más información documental de experiencias específicas que permita trazar una buena línea de base para el diseño de los productos y el acompañamiento dentro de FINAGRO y la gestión en las entidades financieras que redescuentan recursos con esta institución. Se trata de diseñar un modelo básico y reproducible de atención a estas organizaciones de agricultores sobre una combinación de esquemas de financiamiento. Los productos financieros deben constituir una combinación adecuada y específica para cada asociación, según sus necesidades, de ahorro individual y de las asociaciones, crédito individual y de las asociaciones, créditos entre productores dentro de la asociación, garantías complementarias, garantías del Fondo Agropecuario de Garantías, incentivo modular y fondos rotatorios, entre otros posibles. 	<ul style="list-style-type: none"> El resultado del experimento piloto puede tomar aproximadamente un año y debe evaluarse para continuar en la fase de implementación. El inicio de esta fase se debe acompañar con una amplia divulgación del servicio y se deben prever evaluaciones periódicas posteriores. La función de FINAGRO como banco de desarrollo en este caso es la de proveer información sobre los servicios financieros disponibles en el mercado, contribuir a contactar las organizaciones con las entidades financieras y dar apoyo en la obtención de asesoramiento para la evaluación de los proyectos y acompañamiento durante su desarrollo. Esta función se debe cumplir no solo en oficina, sino también en el campo. Todo esto se debe basar en un modelo probado de atención a estas organizaciones. Dado que FINAGRO tiene programas de educación financiera en la actualidad, es fundamental adecuarlos a estas nuevas necesidades. 	<ul style="list-style-type: none"> El primer obstáculo es la sostenibilidad del programa en términos de voluntad política con los cambios en la administración pública y la sostenibilidad de los recursos que requiere su implementación. Para ello se debe mantener una visión de largo plazo. Dado que FINAGRO opera solamente como banco de redescuento, podría haber resistencia a desarrollar el tipo de programas que se proponen en este documento. Otro obstáculo previsible consiste en no realizar con la periodicidad necesaria las evaluaciones de impacto del programa y no introducir las correcciones necesarias que surjan de las evaluaciones. Las evaluaciones mencionadas constituyen el mejor instrumento para medir la efectividad del programa.

Fuente: Elaboración propia.

^a Entrevista al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO).

D. Conclusiones

Para mejorar la inclusión financiera de las pymes, es necesario ampliar la caja de instrumentos financieros, a fin de poder hacer frente a distintos contextos en los cuales se requiere financiamiento y responder a las necesidades financieras del ciclo de vida productivo de las pymes. Los ejemplos analizados en este capítulo (factoraje, garantías y educación financiera) constituyen solo una muestra de los distintos instrumentos financieros que los bancos de desarrollo han adoptado o deberían adoptar para profundizar la inclusión financiera.

Un análisis más detallado requiere la construcción de un sistema de información sobre instrumentos financieros que tenga como finalidad registrar las principales características de los productos existentes en los bancos de desarrollo para pymes, incluidos los créditos, los fondos de garantía, los fondos de capital de riesgo y los programas de asistencia empresarial. Un sistema de información con estas características podría ser de gran utilidad tanto para las instituciones financieras y la banca de desarrollo —ya que les permitiría contar con una base de comparación de los instrumentos existentes que se utilizan para promover la inclusión financiera— como para las pymes que buscan el financiamiento más adecuado para su negocio.

Bibliografía

- Asobancaria (2017), “La banca digital: estrategia clave para impulsar la inclusión financiera”, *Semana Económica*, N° 1074, Bogotá, enero [en línea] <http://www.asobancaria.com/semanseconomicas/1074-a.pdf>.
- _____(2016), “Cuatro elementos clave para mejorar el acceso a servicios financieros en el sector rural colombiano”, *Semana Económica*, N° 1063, Bogotá, octubre [en línea] <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/1756764/Asobancaria%20Eventos/Asobancaria%20-%20Semanas-Economicas/1063.pdf>.
- CFN (Corporación Financiera Nacional) (2016), “Informe de la rendición de cuentas: gestión 2015”, Guayaquil, marzo [en línea] <https://www.cfn.fin.ec/wp-content/uploads/2016/05/Rendici%C3%B3n-de-Cuentas-Informe-2015-V.F-2.pdf>.
- CONAIF (Consejo Nacional de Inclusión Financiera) (2017), *Reporte Nacional de Inclusión Financiera 8*, Ciudad de México.
- Congreso de Colombia (2009), *Ley núm. 1328 de 2009 por la Cual se Dictan Normas en Materia Financiera, de Seguros, del Mercado de Valores y otras Disposiciones*, Bogotá, julio.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otros (2010), “Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera: una propuesta para su implementación en Colombia”, Bogotá [en línea] <https://www.superfinanciera.gov.co/SFCant/ConsumidorFinanciero/estratenaledufinanciera012011.pdf>.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2014), *Acuerdo política de desarrollo agrario integral*, Bogotá.
- Peña, P. e I. Ríos (2013), “Incidencia de las garantías gubernamentales sobre las condiciones de crédito a las empresas”, *Estudios Económicos CNBV*, vol. 2, Ciudad de México, Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).
- Perry, S. (2016), “Innovación participativa con agricultores familiares y desarrollo rural con enfoque territorial”, Bogotá, Corporación PBA [en línea] <http://docplayer.es/33196140-Santiago-perry-corporacion-pba-innovacion-participativa-con-agricultores-familiares-y-desarrollo-rural-con-enfoque-territorial.html>.
- Zuleta, L. (2016), “Inclusión financiera de la pequeña y mediana empresa en Colombia”, *serie Financiamiento para el Desarrollo*, N° 262 (LC/L.4263), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- _____(2012), “Servicios financieros para pequeños productores agropecuarios organizados en Colombia”, Washington, D.C., Banco Mundial, febrero, inédito.

Parte 4

Conclusiones y reflexiones finales

Capítulo XII

Aspectos a considerar en la construcción de un sistema financiero inclusivo para el financiamiento productivo

*Esteban Pérez Caldentey
Daniel Titelman
Luis Rodrigo Díaz Pavez*

Introducción

En este capítulo se plantean las conclusiones y reflexiones finales del estudio. Principalmente, se examinan aspectos con los que se pretende aportar al diseño de un sistema financiero inclusivo para el financiamiento productivo. Dichos aspectos son los siguientes: la caracterización de las pequeñas y medianas empresas (pymes); la inclusión financiera concebida como un tema que atañe tanto a la oferta como a la demanda; la heterogeneidad de los modelos de banca de desarrollo existentes en la región; los retos que plantea la innovación financiera; la diferencia entre profundización financiera y desarrollo financiero; la diferenciación entre sustentabilidad y rentabilidad, y las diferencias entre la regulación de la banca de desarrollo y la de la banca comercial.

En términos generales, el paradigma del estudio es que la inclusión financiera debe concebirse como una política de inserción productiva,

debido a que mejora el aprovechamiento del talento empresarial y las oportunidades de inversión de las pymes. En este caso, la inclusión financiera es útil porque permite entregar financiamiento a las pymes de acuerdo con sus necesidades y condiciones específicas. Es decir, se resolvería el problema del vacío (*missing middle*) asociado con la ausencia de tasas, plazos y garantías para el perfil específico de las pymes.

A. Caracterización de las pymes

Las empresas de menor tamaño, es decir, las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (mipymes), no constituyen una categoría homogénea de agentes económicos. Al contrario, son un grupo difuso, flexible, variado y heterogéneo. Es difuso por la dificultad de definirlo en términos específicos o delimitarlo para que pueda ser objeto de intervenciones públicas: incluso la clasificación de sus tres segmentos es problemática y no siempre es la misma en los sistemas estadísticos o en las codificaciones administrativas nacionales. Lo que hace que el grupo sea flexible es que estas empresas tienen la capacidad de modificar, en un breve período y con pocas dificultades, su estructura, su gestión (incluso financiera), su adquisición de insumos, sus líneas de producción y la combinación de productos. Se lo considera un grupo variado porque estas empresas se dedican a todo tipo de actividades económicas, muestran una marcada tendencia a la concentración en el sector de los servicios —también de difícil especificación— y se caracterizan por un bajo valor agregado. Es un grupo heterogéneo por las diferencias significativas que existen entre las empresas en términos de capacitación y desempeño económico y financiero.

Las mipymes pueden caracterizarse de distintas maneras: los criterios más utilizados son la facturación, los activos y el número de empleados. Las líneas divisorias entre las microempresas, las pequeñas, las medianas y las grandes empresas varían de un país a otro e incluso entre distintos organismos públicos de un mismo país. Las definiciones de las pymes empleadas en los distintos países de la región que se analizan en este documento se presentan en el cuadro XII.1.

Cuadro XII.1
América Latina (7 países): clasificación de las pymes, por país

País	Clasificación
Argentina	Pequeña empresa: su plantel no supera los 40 trabajadores y tiene una facturación anual inferior a la cantidad que para cada actividad o sector fije la Comisión Especial de Seguimiento del artículo 104 de la Ley núm. 24.467, lo que está en manos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
Brasil	Pequeña empresa: ventas anuales de entre 360.000 reales y 3,6 millones de reales. Mediana empresa: ventas anuales de entre 3,6 millones de reales y 300 millones de reales, y activos inferiores a 240 millones de reales.
Colombia	Microempresa: hasta 10 trabajadores y activos totales por un valor inferior a 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV). Pequeña empresa: entre 11 y 50 trabajadores, y activos totales por un valor de entre 501 y 5.000 SMMLV. Mediana empresa: entre 51 y 200 trabajadores, y activos totales por un valor de entre 5.001 y 30.000 SMMLV.
Costa Rica	Se clasifican en torno al criterio P, en cuyo cálculo se considera la cantidad promedio de personal empleado por la empresa, el valor de las ventas anuales netas, el valor de los activos fijos netos y el valor de los activos totales netos, todo respecto al último período fiscal. De esta manera se obtiene la siguiente clasificación: microempresa, $P \leq 10$; pequeña empresa, $10 < P \leq 35$, y mediana empresa, $35 < P \leq 100$.
Ecuador	Pequeña empresa: de 10 a 49 trabajadores y ventas anuales de 101.000 dólares a 1 millón de dólares en todos los sectores. Mediana empresa: de 50 a 199 trabajadores y ventas anuales de 1 millón de dólares a 5 millones de dólares.
México	Pequeña empresa: de 4 millones de pesos a 100 millones de pesos en ventas anuales, de 11 a 30 trabajadores en el sector del comercio y de 11 a 50 en el de la industria y los servicios. Mediana empresa: de 100,1 millones de pesos a 250 millones de pesos en ventas anuales, de 31 a 100 trabajadores en el sector del comercio, de 51 a 100 en el de los servicios y de 51 a 250 en el de la industria.
Perú	Microempresa: hasta 202.500 dólares (o 150 unidades impositivas tributarias (UIT)). Pequeña empresa: de 202.501 dólares a 2.295.000 dólares (o de 150 a 1.700 UIT). Mediana empresa: de 2.295.001 dólares a 3.105.000 dólares (o de 1.700 a 2.300 UIT).

Fuente: Leyes de pequeñas y medianas empresas (pymes) de los respectivos países.

B. Inclusión financiera desde la perspectiva de la oferta y la demanda

1. La inclusión financiera desde el punto de vista de la oferta

La ausencia de inclusión financiera se suele explicar por la oferta. Según esta perspectiva, dicha ausencia se origina en una barrera de entrada al sistema financiero (una barrera de precios y de condiciones no ligadas a ellos). Específicamente, la ausencia de inclusión financiera se racionaliza en términos de una falla de mercado, la asimetría de información, que produce dos importantes efectos en el mercado de crédito: la selección adversa y el riesgo moral.

Los problemas de información asimétrica implican que las empresas enfrentan una restricción de liquidez. Es decir, no pueden obtener el volumen de préstamos deseado, incluso en circunstancias en las que se esperaría que pudieran (en promedio) hacer frente al pago del interés y el capital del préstamo. Los estudios de caso muestran que las políticas se fundamentan en los enfoques de asimetría de información por medio de dos estrategias principales:

- Estrategias para expandir la oferta de manera de evitar (por lo menos parcialmente) el racionamiento del crédito.
- Estrategias que tienen por objeto mejorar la capacidad de los bancos para discriminar entre los prestatarios.

2. La inclusión financiera desde el punto de vista de la demanda

En los estudios de caso nacionales analizados en el capítulo I, se pudo mostrar que examinar la inclusión financiera únicamente desde el lado de la oferta es una lectura incompleta de la situación. Las encuestas muestran que existe una alta proporción de pymes que revelan no tener necesidades de financiamiento externo (es decir, la inversión se financia con utilidades retenidas y por medio de otras fuentes).

Existe cierta información empírica que recalca la importancia de la demanda, visión que contradice las hipótesis en que la inclusión financiera se ve como un fenómeno de acceso al sistema financiero (es decir, de bancarización). En concreto, la falta de inclusión financiera puede entenderse como un problema de insuficiencia de demanda. Por lo tanto, en el análisis se deben incluir ciertos factores que explicarían este fenómeno. Entre ellos se encuentran los siguientes: los costos desde el punto de vista del empresario (paso de la informalidad a la formalidad, cambio de estatus jurídico, costos fijos que son independientes de las escalas de la producción y otros); las expectativas asimétricas de los prestamistas y los prestatarios; la desconfianza hacia el sector financiero, y la cultura empresarial (los objetivos de las pymes pueden no estar orientados hacia el crecimiento o hacia la transformación en empresas de mayor tamaño).

C. Heterogeneidad de los modelos de banca de desarrollo existentes en la región

En América Latina hay aproximadamente 100 instituciones financieras de desarrollo. No existe un modelo sino distintos modelos de banca de desarrollo y, por consiguiente, no hay un caso que sirva de ejemplo único a seguir. La institucionalidad es muy diversa, tanto en términos de mandato,

modalidades, funciones y especialización, y también de organización. Dos casos ilustrativos son México y el Brasil. México posee seis bancos de desarrollo con distinta especialización: infraestructura, comercio internacional, vivienda, y mipymes (véase cuadro XII.2). En este sentido, la estructura de la banca de desarrollo es segmentada con funciones dispersas sin una coordinación institucional explícita, lo que puede conllevar una duplicación de funciones y limitar su alcance e impacto.

Cuadro XII.2
México: banca de desarrollo, instituciones, fecha de creación, segmento del mercado que atienden y activos totales, 2017

Banco	Fecha de creación	Segmento del mercado	Activos (en millones de pesos)	Participación en el total
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS)	Febrero de 1933	Infraestructura y servicios públicos	761 834	39,4
Nacional Financiera (NAFIN)	Abril de 1934	Mipymes, emprendedores y proyectos en inversiones prioritarias	516 230	26,7
Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT)	Julio de 1937	Exportadores y sus proveedores y receptores de ingresos en divisas	428 897	22,7
Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y la Armada (BANJERCITO)	Julio de 1947	Ahorro y crédito para personal de las fuerzas armadas	73 158	3,8
Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI)	Diciembre de 1949	Ahorro y crédito para población de estratos bajos	39 532	2,0
Sociedad Hipotecaria Federal	Abril de 1963	Vivienda (construcción y adquisición)	116 174	6,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales.

Al contrario, en el caso del Brasil (con la excepción de los bancos regionales), existe un gran banco de desarrollo, el BNDES, que concentra una serie de funciones y el financiamiento a una amplia gama de actividades productivas. Entre ambos casos se encuentran los de Colombia, que posee un importante entramado de instituciones y programas públicos destinados a promover la inclusión financiera y el financiamiento de las mipymes. Las instituciones más importantes son Bancoldex, banco de desarrollo de segundo piso, y el Fondo Nacional de Garantías, encargado de avalar financiaciones a mipymes. Asimismo, en los últimos años, el Gobierno de Colombia ha implementado numerosas iniciativas destinadas a favorecer la inclusión financiera, el desarrollo de emprendimientos dinámicos o de alto impacto, y la innovación. Entre estas últimas, el caso de Banca de las Oportunidades es particularmente

interesante como herramienta de inclusión financiera, focalizada en la generación de infraestructuras y educación financiera. Innpulsa Colombia es un programa que ha tenido un peso relevante en la financiación de emprendimientos dinámicos, al tiempo que Colciencias se orienta a la gestión del sistema nacional de innovación.

La banca de desarrollo de Costa Rica ha sido recientemente configurada como un sistema, denominado Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD). El SBD integra un conjunto de entidades de diferente tipo, algunas de ellas reguladas por la Superintendencia y otras no reguladas, públicas y privadas. El sistema tiene como objetivo central la promoción de la inclusión financiera, el fomento y el desarrollo de los emprendedores y los micro, pequeños y medianos empresarios y productores. El SBD tiene un sistema de gobierno mixto compuesto por un Consejo Rector (integrado por 5 directores, 2 ministros del gobierno, 2 representantes del sector privado y un director independiente), el apoyo de una unidad técnica (la Secretaría Técnica) y un fiduciario como brazos operativos e instrumentales. El SBD es una innovación institucional interesante que permite articular las infraestructuras financieras públicas y privadas por medio de diferentes fondos públicos y regulaciones bancarias e impositivas, en pos del objetivo de promover la inclusión financiera de las mipymes y fortalecer la expansión y surgimiento de nuevas actividades económicas. El Perú cuenta con COFIDE, el principal banco de desarrollo del país, fundamentalmente un banco de segundo piso que canaliza las operaciones para pymes a través de diferentes bancos y cajas municipales, mediante convenios, para lo cual realiza una calificación basada en los niveles de activos, solvencia y rentabilidad de las entidades. Otro banco de desarrollo importante es Agro banco, destinado al sector rural y orientado, fundamentalmente, a los pequeños productores rurales. En tal sentido, ha sido un banco fuertemente destinado a la inclusión financiera. Por su parte, la Argentina no cuenta con una banca de desarrollo *per se*.

Desde el punto de vista institucional, cabe destacar por un lado, al Banco de la Nación Argentina (BNA), entidad totalmente pública. Se trata de un banco comercial que realiza múltiples tareas: por un lado, es agente financiero del Estado, opera con familias e individuos y ofrece créditos a mipymes en condiciones de fomento. En segundo lugar, cabe destacar al Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE). También, se ha desarrollado un sistema de garantías mixto, basado en sociedades de garantías recíprocas (SGR), que funcionan a partir de aportes privados que reciben beneficios fiscales. En el caso del Ecuador, la CFN, al igual que COFIDE (Perú) y el BNDES (Brasil), es un banco multisectorial. También se observan diferencias entre las fuentes de financiamiento: los

bancos comerciales captan depósitos, otros manejan los fondos públicos que se les asignan, otros tienen fuentes parafiscales, y la mayoría capta fondos en conjunto con los bancos multilaterales y regionales en mercados financieros nacionales o internacionales.

Aparte de su heterogeneidad en términos funciones y mandatos, los bancos de desarrollo varían bastante en cuanto a su participación en la economía de los países (relación entre los activos y el PIB). Destaca el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) del Brasil, cuya participación es del 15,0%, seguido por el Banco de la Nación Argentina, con un 9,7% (véase el cuadro X.1). La participación de los activos de las demás instituciones en el PIB de los países fluctúa entre el 0,12% en el caso del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), también de la Argentina, y el 0,85% en el caso del Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex), y el 3,31% en el de la Corporación Financiera Nacional (CFN) del Ecuador. En segundo lugar, hay un banco que destaca por la notable participación (81,93% en 2016) de la cartera de créditos en los activos: el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) de Colombia. Los préstamos en relación con el total de activos también son importantes para el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) de México, el BICE y el BNDES: la participación de los préstamos de estos bancos varía entre un 39% y un 44% del total de los activos. La participación del crédito en los activos del Banco de Desarrollo del Perú (COFIDE), Nacional Financiera (NAFIN) de México y el Banco de la Nación Argentina es inferior y va del 5% al 14%.

Finalmente, existe una amplia diversidad de todos los indicadores económico-financieros de las instituciones de banca de desarrollo.

D. Retos que plantea la innovación financiera

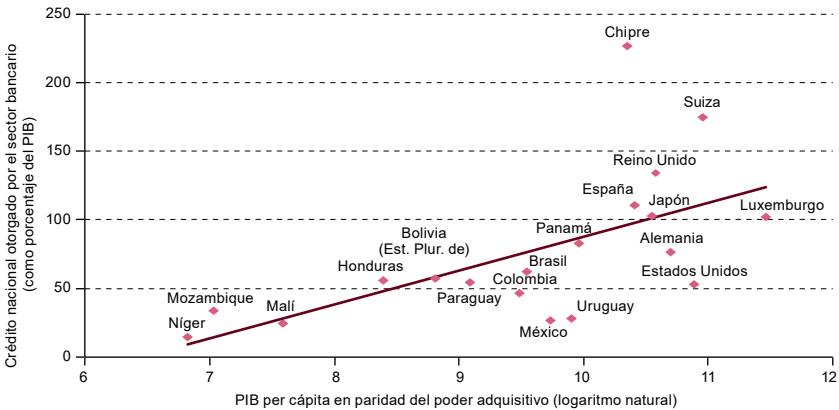
La implementación de la innovación financiera presenta una serie de retos que deben ser abordados y superados. Estos se relacionan principalmente con los costos de acceso al crédito, que son elevados para las pymes. En primer lugar, hay un desafío en cuanto a las tasas de interés, ya que, en algunos casos, el diferencial entre las que se aplican a las pymes y a las grandes empresas es elevado. También hay un desafío importante en cuanto a otros mecanismos de manejo del riesgo. Por ejemplo, en muchos créditos que se otorgan a las pymes, el riesgo se gestiona a través de la garantía. En este caso, la información relativa a América Latina en su conjunto muestra que una gran proporción de los préstamos (cerca del 70% del total) requiere garantía. De hecho, en promedio, la garantía equivale al 195% del préstamo, es decir, al doble de su monto.

Habría que decir también que el análisis por tamaño de las empresas muestra que, en promedio, las empresas pequeñas requieren una garantía mucho mayor que el promedio, mientras que las empresas más grandes requieren una menor que este (216% y 154% del valor del préstamo, respectivamente). La información también evidencia una elevada dispersión del valor de la garantía como porcentaje del préstamo. La desviación estándar entre los países en el caso del conjunto de empresas es del 36%; en el caso de las pequeñas empresas, del 63%, y en el de las grandes, del 41%.

E. Diferencia entre profundización financiera y desarrollo financiero

Los datos empíricos muestran que en las últimas tres décadas el sector financiero ha crecido de manera significativa. Esto se conoce como profundización financiera y queda de manifiesto en el aumento del empleo en el sector, de los salarios relativos que perciben los empleados en relación con el resto de la economía, del volumen de los activos financieros y de la participación sectorial en el PIB, así como también en el crecimiento del sector en comparación con la economía en su conjunto. Esto se observa tanto en los países más avanzados como en los países en desarrollo. Más aun, se nota una relación positiva entre el PIB per cápita y la profundización financiera, tal como se muestra en el gráfico XII.1.

Gráfico XII.1
Relación entre el crédito nacional otorgado por el sector bancario y el PIB per cápita, 2016
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators, Washington, D.C., 2018 [base de datos en línea] <https://data.worldbank.org/products/wdi>.

Otro rasgo de la profundización financiera es la relación entre el crecimiento del sector financiero y el sector real de las economías de América Latina y el Caribe. En general, como se observa en el cuadro XII.3, la tasa de crecimiento del sector financiero superó con creces el crecimiento del PIB en todos los países de la región en el período 1980-2016.

Cuadro XII.3
América Latina (10 países): relación entre el crecimiento del sector financiero y el sector real de las economías, 1980-2016

País	Tamaño del sector financiero (1995)	Tamaño del sector financiero (2005)	Tamaño del sector financiero (2015)	Crecimiento anual promedio del sector financiero (1980-2016)	Crecimiento anual promedio del PIB (1980-2016)	Desviación estándar del crecimiento del sector financiero (1980-2016)	Desviación estándar del crecimiento del PIB (1980-2016)
Argentina	0,04	...	...	14,94	2,2	14,57	6,11
Bolivia (Est. Plur. de)	0,03	0,03	...	7,04	2,9	28,37	2,88
Brasil	0,08	...	...	9,18	3,0	9,46	3,39
Chile	...	0,05	0,05	9,10	4,5	6,36	3,99
Colombia	0,06	0,04	0,05	14,97	3,6	12,60	2,17
Costa Rica	0,04	...	...	19,09	3,8	7,55	3,10
Ecuador	0,04	0,03	...	14,14	3,0	23,65	2,61
México	...	0,04	...	17,31	2,6	21,58	3,30
Perú	0,03	0,03	...	20,67	3,3	20,96	5,66
Uruguay	0,08	0,05	0,05	11,71	2,5	9,41	4,85

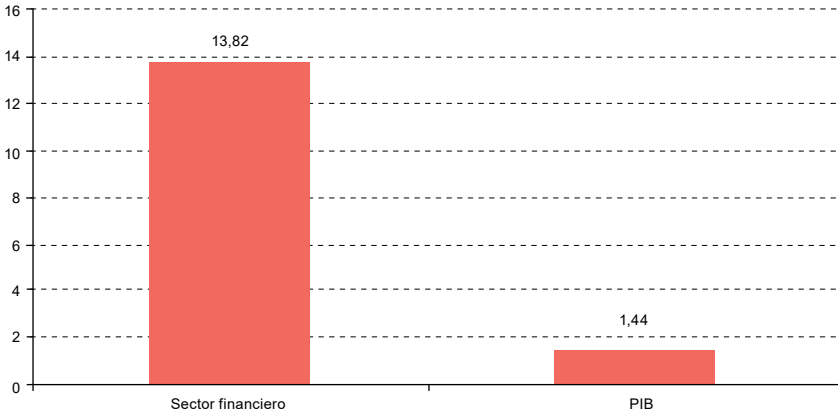
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de T. Beck y otros, "Who gets the credit? And does it matter? Household vs. firm lending across countries", *The B.E. Journal of Macroeconomics*, vol. 12, N° 1, Berlín, De Gruyter, 2012; Naciones Unidas, National Accounts Main Aggregates Database, Nueva York [en línea] <https://unstats.un.org/unsd/snaama/Introduction.asp>; Banco Mundial, World Development Indicators, Washington, D.C., 2018 [base de datos en línea] <https://data.worldbank.org/products/wdi>.

A nivel regional, se observa que el sector financiero creció a una tasa del 13,82% en el período, mientras que el PIB lo hizo a una tasa del 1,44%, tal como se indica en el gráfico XII.2.

La profundización financiera es importante, pero no asegura el desarrollo financiero. Este requiere el diseño y la construcción de un sistema financiero inclusivo y dedicado al financiamiento productivo. La inclusión financiera implica dos elementos centrales:

- i) brindar acceso a los servicios financieros formales a quienes carecen de ellos y
- ii) mejorar y perfeccionar el uso del sistema financiero para aquellos que forman parte del circuito financiero formal.

Gráfico XII.2
América Latina (10 países)^a: tasas de crecimiento del sector financiero y del PIB, 1980-2016
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de T. Beck y otros, “Who gets the credit? And does it matter? Household vs. firm lending across countries”, *The B.E. Journal of Macroeconomics*, vol. 12, N° 1, Berlín, De Gruyter, 2012.

^a Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Uruguay.

La inclusión financiera debe ser concebida como una política de inserción productiva, porque amplía las posibilidades de ahorro y consumo de las personas y mejora el aprovechamiento del talento empresarial y las oportunidades de inversión de las pymes. En el proyecto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) “Promoviendo la inclusión financiera a través de políticas de innovación de la banca de desarrollo” se usa este enfoque en el caso de las pymes. Contrariamente a lo que ocurre con las microempresas y las grandes empresas, las pymes no se benefician de un tipo de institución financiera que pueda satisfacer sus especificidades.

La inclusión financiera es una tarea pendiente en América Latina y el Caribe, donde, en comparación con otras regiones, los niveles de inclusión financiera son bajos y desiguales. Actualmente cerca del 45% de la población tiene acceso a las instituciones financieras formales.

F. Diferenciación entre sustentabilidad y rentabilidad

A los efectos de este estudio, resulta útil aclarar la diferencia entre los conceptos de sustentabilidad y rentabilidad financiera. En primer lugar, es sabido que esta última se representa mediante el clásico concepto de rendimiento del capital (*return on equity* (ROE)), que se define como el beneficio de los socios por unidad monetaria invertida. El rendimiento del

capital se obtiene calculando la relación entre el beneficio neto (antes de impuestos) y los recursos propios, y luego multiplicándola por 100. Ahora bien, la sustentabilidad financiera representa un concepto diametralmente distinto. Según la legislación existente sobre la banca de desarrollo, la sustentabilidad financiera puede interpretarse como la obtención de un retorno mínimo sobre el capital, que permite mantener el capital real constante o establecer explícitamente una meta (rango) de retorno sobre el capital. La sustentabilidad debe ser un objetivo central de cualquier institución financiera dedicada al desarrollo.

G. Diferencias entre la regulación de la banca de desarrollo y la de la banca comercial

En cuanto a la interrogante sobre si la regulación de la banca de desarrollo debería ser distinta de la que se aplica a la banca comercial, es posible afirmar que contar con la misma regulación evita que se discrimine. La supervisión y la regulación deben ser lo suficientemente flexibles como para permitir que las bancas de desarrollo puedan crecer, expandir su marco de actividades e innovar teniendo en cuenta sus especificidades en términos de riesgo, análisis de crédito y garantías. Además, para que la regulación sea más flexible es necesario hacer frente a la necesidad de que los supervisores tengan conocimiento especializado que les permita identificar y medir los riesgos específicos de las bancas de desarrollo sin añadir costos. En particular, esto se aplicaría al capital inicial, los requisitos de capital, el proceso de manejo del riesgo, el crédito, las provisiones y las reservas.

Publicaciones recientes de la CEPAL

ECLAC recent publications

www.cepal.org/publicaciones

Informes Anuales / Annual Reports

También disponibles para años anteriores / Issues for previous years also available



Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2018
Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2018
Estudo Econômico da América Latina e do Caribe 2018
Documento informativo



La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2018
Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2018
O Investimento Estrangeiro Direto na América Latina e no Caribe 2018



Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2017
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2017
Balanço Preliminar das Economias da América Latina e do Caribe 2017. Documento informativo



Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2107
Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2017



Panorama Social de América Latina 2017
Social Panorama of Latin America 2017
Panorama Social da América Latina 2017
Documento informativo



Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2017
International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean 2017
Perspectivas do Comércio Internacional da América Latina e do Caribe 2017

El Pensamiento de la CEPAL / ECLAC Thinking

La ineficiencia de la desigualdad

The Inefficiency of Inequality

Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible

Horizons 2030: Equality at the centre of sustainable development

Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável



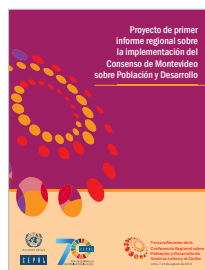
Libros y Documentos Institucionales / Institutional Books and Documents

Proyecto de primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo

Draft first regional report on the implementation of the Montevideo Consensus on Population and Development

Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Access to information, participation and justice in environmental matters in Latin America and the Caribbean: Towards achievement of the 2030 Agenda for Sustainable Development



Libros de la CEPAL / ECLAC Books

Estudios sobre financierización en América Latina

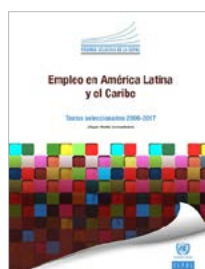
Los pueblos indígenas en América (Abya Yala): desafíos para la igualdad en la diversidad, Fabiana Del Popolo (ed.)



Páginas Selectas de la CEPAL / ECLAC Select Pages

Empleo en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2006-2017, Jürgen Weller (comp.)

Desarrollo inclusivo en América Latina. Textos seleccionados 2009-2016, Ricardo Infante (comp.)



Revista CEPAL / CEPAL Review



Series de la CEPAL / ECLAC Series



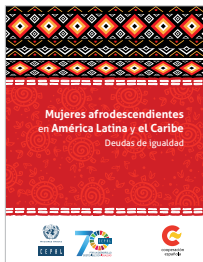
Notas de Población



Observatorio Demográfico *Demographic Observatory*



Documentos de Proyectos *Project Documents*



Cuadernos Estadísticos de la CEPAL



Coediciones / Co-editions



Copublicaciones / Co-publications



Suscríbase y reciba información oportuna sobre las publicaciones de la CEPAL



www.cepal.org/es/registro



www.cepal.org/publicaciones

 facebook.com/publicacionesdelacepal

Las publicaciones de la CEPAL también se pueden adquirir a través de:

shop.un.org

United Nations Publications
PO Box 960
Herndon, VA 20172
USA

Tel. (1-888)254-4286
Fax (1-800)338-4550
Contacto: publications@un.org
Pedidos: order@un.org

La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo

ESTEBAN PÉREZ CALDENTEY
DANIEL TITELMAN
Editores

Desarrollo Económico

La inclusión financiera abarca todas las iniciativas públicas y privadas, tanto desde el punto de vista de la demanda como de

la oferta, orientadas a brindar servicios a los hogares y las pymes que tradicionalmente están excluidos de los servicios financieros formales, utilizando productos y servicios que se adecuen a sus necesidades. Más allá de ampliar los niveles de acceso financiero y bancarización, la inclusión financiera también se refiere a las políticas para mejorar y perfeccionar el uso del sistema financiero para las pymes y hogares que ya forman parte del circuito financiero formal.

Con esta lógica, la inclusión financiera debe ser concebida como una política de inserción productiva. Se trata de usar el sistema financiero como instrumento para ampliar las posibilidades de ahorro y consumo de las personas y, a la vez, mejorar el aprovechamiento de los talentos empresariales y las oportunidades de inversión. La inclusión financiera permite que el sistema financiero responda a las distintas y heterogéneas necesidades de financiamiento de los hogares en sus distintas fases del ciclo de vida y de las empresas en sus distintas etapas del proceso productivo y tecnológico.

Este libro es el resultado del proyecto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) “Inclusión financiera de las pymes y políticas de innovación de la banca de desarrollo” (2016-2018) centrado en los casos de la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México y el Perú, y cuyo objetivo es promover la inclusión financiera a través del desarrollo de una gama más amplia de instrumentos financieros que permitan a los bancos de desarrollo impulsar la inclusión financiera del sector de las pymes.

Los distintos capítulos de este libro ponen el foco en la capacidad de los bancos de desarrollo para formular instrumentos dirigidos a las pymes, algo fundamental para América Latina y el Caribe ya que estas empresas son actores clave de la estructura productiva y en la creación de empleo.

LIBROS

www.cepal.org

CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC)

ISBN 978-92-1-121998-2



9 789211 219982