

ENTREVISTA



PERSONALIDAD
DEL MES

DOCTOR

Esteban Pérez Caldentey

JEFE DE LA UNIDAD DE FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO, CEPAL



NACIONES UNIDAS

CEPAL

“La inclusión financiera significa no solo brindar acceso a los servicios financieros formales a quienes carecen de ellos sino también mejorar y perfeccionar el uso del sistema financiero para aquellos que forman parte del circuito financiero formal. La inclusión financiera debe ser concebida como una política de inserción productiva”

¿Qué debemos comprender como inclusión financiera?

La inclusión financiera abarca todas las iniciativas públicas y privadas, tanto desde el punto de vista de la demanda como de la oferta, destinadas a brindar servicios a las PyMEs y los hogares, que tradicionalmente quedan 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 incluye políticas para mejorar y perfeccionar el uso del sistema financiero en el caso de las PyMEs y hogares que ya forman parte del circuito financiero formal.

¿Por qué la inclusión financiera debe ser concebida como una política de inserción productiva?

Lejos de ser solo un mecanismo de asistencia social para reducir la pobreza y mejorar las condiciones sociales, la inclusión financiera debe ser concebida como una política de inserción productiva. Se trata de usar el sistema financiero como un 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. De esta

manera, la inclusividad financiera permite que el sistema financiero responda a las diversas y heterogéneas necesidades de financiamiento de los hogares en sus distintas fases del ciclo de vida y de las empresas en las distintas etapas del proceso productivo y tecnológico.

La inclusividad es un requisito para que los sistemas financieros sean funcionales a un desarrollo económico y social sostenible. En los sistemas no inclusivos, las empresas pequeñas y los individuos de menores ingresos no logran acceder a los servicios financieros, lo que contribuye a reforzar las desigualdades, ya que estos agentes deben apoyarse únicamente en sus propios recursos.

Cuando el acceso de las empresas al financiamiento externo es limitado, la capacidad productiva y la habilidad de crecer y prosperar también se ven restringidas, ya que deben financiar sus operaciones recurriendo únicamente a sus fondos propios. Además, los datos demuestran que, en el caso de las PyMEs, el sistema financiero se utiliza principalmente para depósitos y como medio de pago, mientras que para los productos de crédito su uso es mucho menor, lo que puede restringir su capacidad de expansión y crecimiento futuros.

Este contexto da lugar a círculos viciosos que mantienen las unidades productivas de menor tamaño en un



constante estado de vulnerabilidad y bajo crecimiento, con las graves consecuencias económicas y sociales que ello conlleva. Las empresas pequeñas representan la casi totalidad de las empresas y concentran la mayoría de los empleos generados por el sector privado. Tanto en el caso de América Latina y el Caribe incluyendo a México, como en Europa, las empresas pequeñas representan más del 95% del entramado productivo y absorben entre el 19% y el 50% del total de la fuerza de trabajo. Por ese motivo, la falta de inclusión financiera, al limitar de manera significativa el desempeño de las pequeñas empresas, impacta fuertemente en los ingresos y las condiciones laborales de gran parte de la población.

¿Por qué la inclusión financiera es una tarea pendiente en América Latina?

El análisis del estado de la inclusión financiera en América Latina y el Caribe muestra, por un lado, que la región presenta un reducido y desigual acceso al sistema financiero formal por parte de los hogares y de las PyMEs y, por otro lado, que existe un número limitado de instrumentos y mecanismos para mejorar la inserción financiera de los agentes productivos que forman parte del sistema financiero formal.

El sector productivo presenta bajos niveles de acceso al sistema financiero formal en el caso de las PyMEs y una amplia desigualdad entre los niveles de acceso de las pequeñas empresas y de las grandes. Los datos disponibles muestran que, en promedio, en América Latina y el Caribe poco más del 45% de las empresas pequeñas pueden acceder a créditos de instituciones financieras formales.

Las PyMEs también muestran bajos niveles de acceso en otras regiones del mundo en desarrollo. De hecho, en la mayor parte de estas regiones, entre las que se incluyen Oriente Medio y el Norte de África, el África Subsahariana, Asia Oriental y el Pacífico y Asia Meridional, el porcentaje de empresas pequeñas con acceso a créditos bancarios o líneas de crédito se sitúa por debajo del 40%.

El reducido nivel de acceso de las empresas pequeñas contrasta con el nivel de acceso de las grandes. En el caso de América Latina y el Caribe, este se sitúa en un 67,8%, lo que implica que el nivel de acceso de las grandes empresas equivale a 1,5 veces el de las pequeñas.

Por otro lado, las PyMEs hacen uso del sistema financiero para realizar depósitos y como medio de pago, principalmente, y no tanto para obtener productos de crédito. El uso de la cuenta corriente equivale, en promedio, a un 93,6% del total de los productos utilizados, mientras que las líneas de crédito anotan un 36,9% y los créditos a plazo representan el 23,4% del total. Este uso sesgado del sistema financiero restringe la capacidad de expansión y el crecimiento futuro de las PyMEs.

¿Bajo qué hipótesis se podría explicar la alta exclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) en América Latina?

La brecha de la inclusión financiera puede explicarse a partir de dos conjuntos de factores que limitan el acceso de los hogares y de las PyMEs al financiamiento: (i) las dificultades que atañen directamente a las PyMEs y (ii) las características del sistema financiero de América Latina y el Caribe, entre las que se incluye la falta de incentivos que orienten a 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 el acceso a crédito externo. Estas características hacen que los costos de producción, su nivel de riesgo y su costo financiero sean más elevados en comparación con las empresas de mayor tamaño, lo que se refleja en el elevado valor de los colaterales o garantías que se exigen a las PyMEs para acceder a fuentes externas de financiamiento.

Su acceso limitado al sistema financiero obedece a la existencia de fallas en el funcionamiento de los mercados

de crédito y, en concreto, a la insuficiente información con que cuentan los bancos para realizar evaluaciones de riesgo. La cantidad de recursos canalizados también se ve influida por el método de selección de beneficiarios predominante, que depende de la cantidad y calidad de la información y de las características propias de las empresas que operan en el mercado.

La falta de información sobre los proyectos de las PyMEs, sus ventas, su potencial de crecimiento y la inexistencia o escasa transparencia de los balances contables hacen difícil la medición del riesgo de incobrabilidad por parte de las entidades financieras y, en general, el control y monitoreo de los contratos de deuda y crédito. Además, en el caso del crédito bancario, los costos de transacción que implica evaluar, procesar y monitorear créditos, al ser fijos, decrecen de acuerdo con el tamaño de los créditos, lo que hace que prestarles a las pequeñas empresas resulte comparativamente más costoso para los bancos. Debido a la insuficiencia de información y a los riesgos atribuidos a estos créditos, las instituciones financieras imponen la presentación de garantías y elevan las tasas de interés.

Además, las PyMEs tienen enormes dificultades para cumplir con los requisitos que se les exigen. Por una parte, muestran falencias técnicas asociadas a la presentación de solicitudes de préstamo ante los bancos. Por otra, tienen grandes limitaciones para cumplir con los montos de colaterales requeridos por las instituciones financieras, que superan con creces los exigidos a las empresas más grandes.

América Latina y el Caribe es una de las regiones que mayor garantía exige a las empresas pequeñas para acceder a un crédito. La garantía promedio llega a ser de un 234,6% del valor del crédito solicitado, por encima

“El sistema financiero debe de estar al servicio del financiamiento productivo.”

del promedio mundial, que se sitúa en un 209,8%.

En términos comparativos, los colaterales exigidos a las empresas pequeñas en América Latina y el Caribe son los más elevados de todas las regiones en desarrollo —a excepción de Asia Meridional—: supera en un 34% el requerido a las empresas grandes y en un 27% el correspondiente a las medianas.

Una segunda explicación de la brecha de la inclusión financiera en América Latina y el Caribe apunta a las características del sistema financiero de la región, que, como ha señalado la CEPAL presenta bajos niveles de profundidad y desarrollo y una elevada concentración y orientación hacia el corto plazo, así como una notoria escasez de instrumentos financieros. En América Latina y el Caribe las instituciones financieras bancarias concentran, en promedio, cerca del 85% de los activos del sistema financiero y los principales bancos comerciales concentran el grueso de la cartera de activos. El mercado de capitales se caracteriza por tener niveles bajos de capitalización, montos reducidos de acciones comercializadas y una elevada concentración de transacciones en pocas acciones.

Por otra parte, se caracterizan por ser mercados segmentados y tener altos costos financieros. En América Latina, el valor contable de los gastos generales como proporción de los activos totales se situaba en 2007 en más del 5%, por encima del valor registrado en Asia Meridional, Oriente Medio y África del Norte, y Asia y el Pacífico (2%, 2,3% y 3%, respectivamente). Finalmente, cabe destacar que la actividad bancaria no financia el desarrollo en el sentido de orientarse hacia actividades productivas, sino, más bien, financia el consumo y la adquisición de propiedades. Debido, en parte, a estas características, la banca comercial de América Latina y el Caribe genera una alta rentabilidad y no dispone de ningún incentivo para invertir en áreas de alto riesgo financiero como el crédito a las PyMEs. De hecho, la banca comercial tiende a privilegiar el crédito a sectores ligados a la distribución y a las finanzas, por encima de sectores productivos como la manufactura y los servicios no-financieros, áreas importantes para las PyMEs.

De este modo, un desafío importante que todavía enfrentan los países de América Latina y el Caribe es el de lograr un mayor desarrollo de sus sistemas

financieros, entendiendo por esto, en primer lugar, la capacidad de canalizar el ahorro hacia el financiamiento productivo y la inversión —contribuyendo de esa forma a incrementar las tasas de crecimiento de las economías— y, en segundo lugar, la capacidad de ser inclusivos y brindar acceso a los servicios financieros a mayores segmentos del entramado productivo y de los hogares que hoy en día permanecen fuera del sistema.

¿En qué consiste el proyecto de CEPAL para promover la inclusión financiera de las PyMEs?

El proyecto de la CEPAL tiene como finalidad promover la inclusión financiera a través de políticas de innovación de la banca de desarrollo. El proyecto de CEPAL analiza el estado de la inclusión financiera en siete países de América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú) y el rol que puede jugar la banca de desarrollo en términos de innovación financiera en estos países para promover la inclusión financiera de las PyMEs.

El proyecto de CEPAL plantea que es necesario contar con una nueva perspectiva de la innovación financiera para canalizar los recursos hacia el sector productivo



NACIONES UNIDAS



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.

En general, los bienes o servicios públicos tienden a no producirse en los mercados o producirse por debajo de la demanda, aun cuando, teniendo en cuenta sus considerables externalidades positivas, deberían estar ampliamente disponibles.

En este sentido, la inclusión financiera también debería considerarse un bien público, al igual que en el caso de la salud y la educación, dado que la exclusión no es deseable ni se justifica.

Dentro de este marco, la innovación financiera 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 deben promover la inclusión de las empresas y los hogares, generar instrumentos adecuados para la gestión de diferentes riesgos a través de agentes y sectores heterogéneos de la economía 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 a través de la articulación con otros bancos. Si bien existe una complementariedad entre los bancos regionales y subregionales de desarrollo y los bancos nacionales de desarrollo 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 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 la innovación financiera plantea retos importantes, ya que requiere desarrollar una gama de instrumentos diseñados para hacer frente a la heterogeneidad productiva que caracteriza a la región.

Estos nuevos instrumentos también deben abordar necesidades, como 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.

¿Cuáles son los principales retos de inclusión financiera de las PyMEs mexicanas?

La evidencia en el caso de México presentada por Ramón Lecuona en el documento *“Promoción de finanzas incluyentes mediante prácticas innovadoras de la banca de desarrollo. El caso de las PyMEs en México”* (CEPAL, 2016) muestra que México ha experimentado un crecimiento en la infraestructura de acceso a los servicios financiero en términos de cobertura de cajeros, sucursales y terminales punto. Entre 2009 a 2014, las sucursales pasaron de cubrir 36% a 50% de los municipios de México. Entre ambos años las sucursales, cajeros automáticos y terminales de punto aumentaron de 1.4 a 1.9, de 4 a 5.1 y de 59 a 85.9 por cada 10,000 habitantes. No obstante, la cobertura de la infraestructura al acceso a servicios sigue estando por debajo de la de otros países de América Latina. De la misma manera los indicadores de uso del sistema financiero en México también se hallan por debajo del de otros países de América Latina. En el 2014, los depósitos y préstamos bancarios como porcentaje del PIB se situaron en 22.4% y en 19.6% del total mientras que en promedio se sitúan en 32.2% y 31.6% del total. Los obstáculos más importantes al uso y acceso del sistema financiero incluyen la insuficiencia y variabilidad del ingreso, y una baja escala de transacciones.

El trabajo de Lecuona indica que en el 2013 un 83.7% de las empresas micro declararon no tener ninguna cuenta bancaria. Esta proporción es menor en el caso de las empresas pequeñas, medianas y grandes (23%, 10.7%, 8.7%). No obstante, las empresas no usan el sistema financiero como un medio de expansión de la capacidad productiva y modernización e innovación de sus procesos productivos. En el caso de México según Liliane Pavón de Cuellar (*“Inclusión financiera de las PyMEs en México y Ecuador, CEPAL, 2016*), cerca del 25%, 33% y 51% de las empresas pequeñas, medianas y grandes tenían préstamos o una línea de crédito del sistema bancario comercial. Esto implica que en México las empresas cubren una parte minoritaria de su inversión con crédito. De hecho según las micro encuestas del



Banco Mundial, en promedio, el 37.5% de las empresas en México cubrían su inversión con fuentes externas. Más aún el crédito de proveedores es la principal fuente de financiamiento externo.

A la insuficiencia y variabilidad del ingreso que afectan sobre todo a las unidades pequeñas hay que añadir el fenómeno de racionamiento de crédito que se explica por los elevados colaterales. Estos implican la posesión de activos fijos y propiedad inmobiliaria. En el caso de México el valor del colateral equivale a 243%, 179% y 154% del valor del préstamo para las empresas pequeñas, medianas y grandes. Por último hay que destacar el fenómeno de la exclusión financiera voluntaria. Según Lecuona (2016) la principal razón que resaltan las empresas para no tener una cuenta bancaria es que no les hizo falta. Según una encuesta del 2013 el 62.5%, 64.5%, 48.1% y 52.9% de las empresas micro, pequeñas, medianas y grandes que no pidieron un cuenta bancaria argumentaron que es porque no les hace falta. Igualmente el 54%, 74.1%, 74.8% y 81.5% de las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas que no solicitaron un crédito bancario fue debido a que no lo necesitaron. Mientras que sólo el 33.2%, 15.3%, 10.5% y 6.8% de las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas que no solicitaron un crédito bancario fue debido a las elevadas tasas de interés.

La autoexclusión del sistema financiero formal por parte de las empresas se debe a la mayor apertura y competencia internacional, la mayor presencia de informalidad y menor participación de la Banca de Desarrollo en el proceso de inclusión financiera (2000-2012). Como complemento a estas hipótesis también se pueden destacar los costos que implica la inclusión financiera para un empresario (paso de la informalidad a la formalidad, cambio de estatus jurídico, costos fijos que son independientes de la escala de la producción); las expectativas asimétricas (los prestamistas y 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); la percepción del sistema financiero (desconfianza hacia el sector financiero); y la cultura empresarial (la cultura empresarial en América Latina no es necesariamente una cultura propensa al riesgo).

¿Por qué los esfuerzos de educación e innovación financiera deben ser complementados con una visión integral del ciclo productivo?

Los instrumentos para promover la inclusión financiera deben ser diseñados de manera dinámica para acompañar las necesidades de financiamiento a lo largo del ciclo productivo. Esto implica que los distintos instrumentos deben focalizarse en atender las necesidades financieras en las distintas etapas del proceso productivo y del proceso de crecimiento y expansión de la PyME. Los instrumentos deben adecuarse al tipo de empresa y su escala de producción, al ciclo de vida de las empresas, y a sus estructuras de riesgo. Parte de los instrumentos han sido diseñados de manera estática más que dinámica y distan de responder a las necesidades cambiantes de financiamiento de una empresa a lo largo del tiempo.

Se puede pensar en un proceso de desarrollo de la PyME que tiene una prospectiva de expansión que abarca la gestación, el inicio, el crecimiento y la consolidación. Cada etapa requiere instrumentos específicos.

El periodo de inicio requiere instrumentos tales como el capital de riesgo y capital semilla. El periodo de crecimiento requiere además instrumentos para el financiamiento del emprendimiento. A su vez el proceso de consolidación puede implicar contar con acceso al

“El proyecto de CEPAL plantea que es necesario contar con una nueva perspectiva de la innovación financiera para canalizar los recursos hacia el sector productivo y los objetivos de desarrollo.”

crédito del sistema financiero formal y también tener acceso al mercado de capitales. La innovación financiera es central en este proceso dinámico porque permite diseñar los distintos instrumentos necesarios para cada fase. También la educación financiera es importante ya que permite dar a los empresarios una visión integral del ciclo productivo y financiero y permitirles comprender el uso y utilidad de los instrumentos.

¿Cómo debe ser concebida la innovación productiva por parte de la banca de desarrollo?

La CEPAL propone que los bancos de desarrollo pueden participar activamente en la innovación para el financiamiento productivo. La innovación engloba: innovación en forma de productos, innovación en forma de procesos, e innovación en forma de institucionalidad.

La innovación en forma de productos incluye por una parte los instrumentos para facilitar el acceso al sistema financiero. Por otro comprende los instrumentos para la mejora de la gestión de riesgos. Otros instrumentos como el capital de riesgo no han logrado llegar a 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 para brindar apoyo a los exportadores automotrices mexicanos, quienes, para obtener liquidez y eliminar el riesgo de impago, podían descontar sus cuentas por cobrar: Bancomext asumía el riesgo. Tras el éxito de este programa, se extendió a otros sectores.

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 combinar adecuadamente el financiamiento de la banca relacional con el financiamiento a distancia. Asimismo, la banca pública 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.

La innovación de la banca pública se extiende también a la dimensión institucional. Esto implica generar una

mayor complementariedad entre las funciones de la banca de desarrollo y la banca comercial. Innovación en la institucionalidad también implica buscar el equilibrio adecuado entre innovación y regulación.

¿De qué dependerá el éxito de una política incluyente de las MiPyMEs mexicanas?

El éxito de una política incluyente depende en parte de que se le otorgue la importancia y prioridad necesaria como objetivo de desarrollo económico. Sumado a lo anterior, hay que ver la inclusión financiera más allá de un tema de imperfecciones de mercado. Las trabas a la inclusión financiera surgen tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda y una política exitosa requiere ocuparse de ambos aspectos.

Además una política de inclusión financiera exitosa requiere que la política pública y la banca de desarrollo jueguen un papel central para generar espacios para la creación de mercados y nuevos instrumentos para el desarrollo financiero. Esto implica que el sistema financiero debe de estar al servicio del financiamiento productivo.

CONTACTO

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)



www.cepal.org/es

INSTITUTO NACIONAL DEL EMPRENDEDOR



/INADEM_SE



/inademse



/inadem.se



/INADEM