

¿FINANCIAMIENTO PARA TODOS? POLÍTICAS Y OBSTÁCULOS PARA LA AMPLIACIÓN DEL ACCESO

INFORME DEL BANCO MUNDIAL SOBRE INVESTIGACIONES
RELATIVAS A LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO

Resumen

En un nuevo informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a las políticas de desarrollo elaborado por el equipo del Sector Financiero y el Sector Privado del Grupo de Investigaciones sobre el Desarrollo, se examina una amplia variedad de estudios (tanto finalizados como en curso) que se centran en el acceso al financiamiento.

En dicho informe, titulado Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access (¿Financiamiento para todos? Políticas y obstáculos para la ampliación del acceso),

- *se presentan los indicadores diseñados para medir el acceso al financiamiento, se analizan sus determinantes y se evalúa el impacto de dicho acceso sobre el crecimiento, la equidad y la reducción de la pobreza, sobre la base de investigaciones realizadas con datos referidos tanto a empresas como a hogares;*
- *se analiza el papel del gobierno en el fomento de la inclusión financiera. A lo largo de todo el informe se hace hincapié en estas recomendaciones en materia de políticas.*

Si bien aún resta mucho por aprender, durante los últimos años se ha realizado un número significativo de análisis empíricos sobre estos temas. Como sucede con cualquier otro análisis de este tipo, evaluar esas investigaciones también permite identificar las numerosas deficiencias en nuestro conocimiento y ayuda a determinar el rumbo de las investigaciones futuras.

Desde hace mucho tiempo se reconoce que es esencial contar con sistemas financieros que funcionen correctamente para lograr el desarrollo económico. Asimismo, se ha prestado mucha atención a la solidez y la eficiencia de los sistemas financieros. No obstante, la promoción de un mayor acceso a los servicios financieros ha quedado en un segundo plano, a pesar del énfasis que se le ha dado en la teoría.

Sin sistemas financieros incluyentes, los pobres y las pequeñas empresas deben valerse de sus propios recursos para invertir en educación o aprovechar oportunidades prometedoras de crecimiento. Por ende, las políticas financieras que fomentan la competencia, brindan a las personas los incentivos adecuados y ayudan a superar los obstáculos en el acceso al financiamiento son fundamentales no sólo para lograr la estabilidad sino también el crecimiento, la reducción de la pobreza y la distribución más equitativa de los recursos y las capacidades.

El acceso es un aspecto del desarrollo financiero que ha sido relegado con frecuencia, principalmente debido a graves deficiencias en los datos disponibles: sólo en los últimos

tiempos los investigadores han comenzado a recopilar sistemáticamente datos sobre el acceso a los servicios financieros y su utilización en diversos países.

El primer paso para mejorar el acceso al financiamiento es medirlo

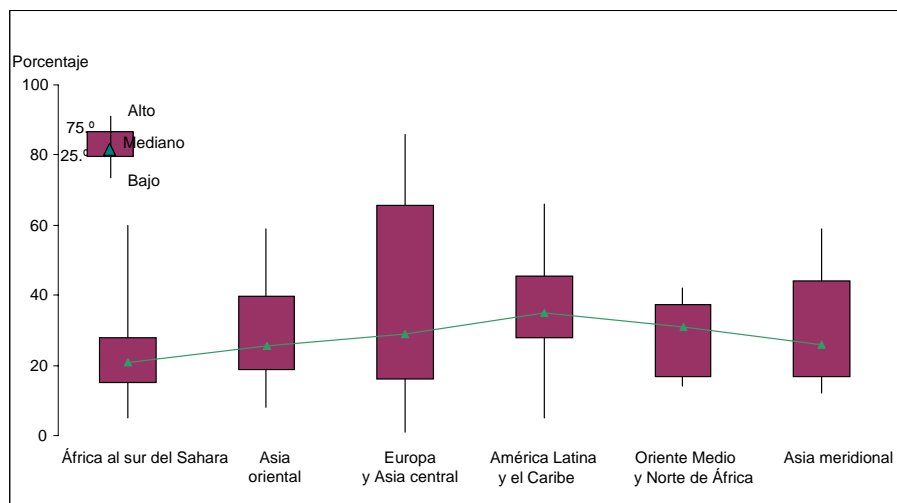
Si bien los datos sobre la solidez del sector financiero (crédito total, liquidez del mercado bursátil, etc.) se obtienen con facilidad, se carece de información sobre el acceso a los servicios financieros y su empleo, en especial respecto de los hogares. Esto se debe en parte al costo que supone recabar este tipo de datos y en parte a causa de dificultades metodológicas.

En vista de la ausencia de datos en el nivel micro, los investigadores han procurado crear indicadores sintéticos generales, que combinan datos de fácil obtención sobre el número de cuentas de depósitos o de préstamos con los resultados de unas pocas encuestas de hogares ya existentes.

Estos indicadores generales ponen de manifiesto una notable variación en el uso de los servicios financieros: en muchos de los países de Europa continental, casi todos los hogares utilizan servicios financieros, pero en el mundo en desarrollo, menos de uno cada tres hogares, en promedio, hacen uso de estos servicios (véase el Gráfico 1).

En consecuencia, la exclusión financiera afecta no sólo a los pobres sino a una gran parte del resto de la población de muchos países en desarrollo.

Gráfico 1: Proporción de hogares que tienen cuenta en una institución financiera



Fuente: Banco Mundial (2007).

Además de medir el financiamiento, es importante detectar los obstáculos que impiden que las pequeñas empresas y los hogares de muchos países en desarrollo recurran a los servicios financieros. Entre aquéllos se incluyen:

- dificultades en el acceso físico a la sucursal o entidad bancaria más próxima;

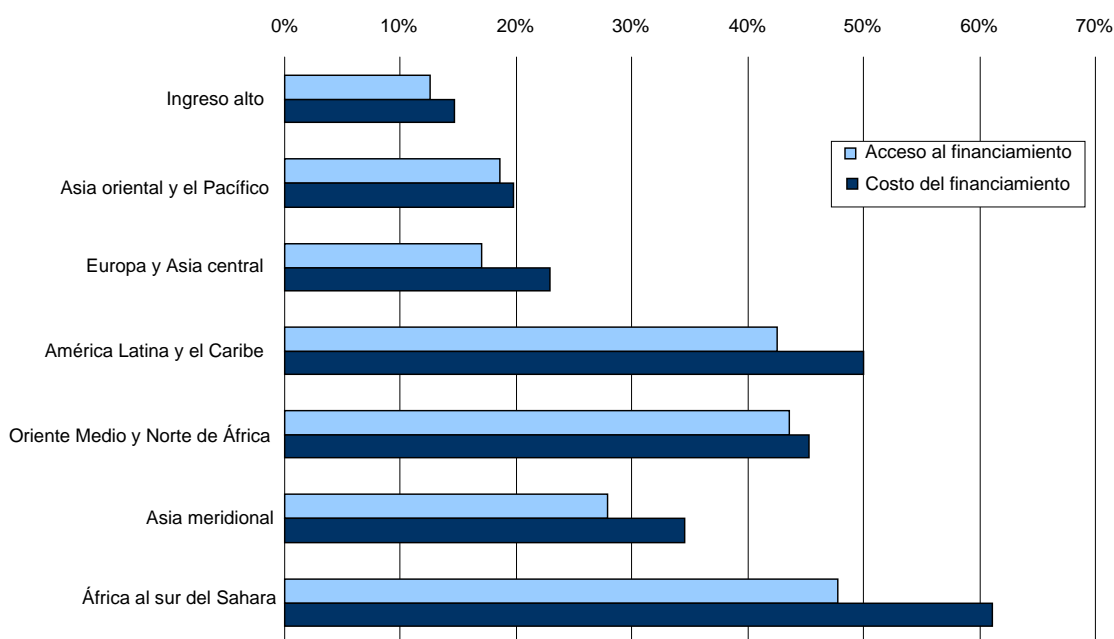
- falta de documentación adecuada, por ejemplo, documento de identidad, recibo de sueldo o certificación de residencia;
- saldos mínimos de cuentas muy elevados, aranceles anuales costosos para abrir y mantener cuentas corrientes y cajas de ahorro.

El acceso al financiamiento puede promover la formación de nuevas empresas, su crecimiento e innovación

En el caso de las empresas, se dispone de más encuestas, y en ellas los empresarios de los países en desarrollo a menudo señalan la falta de acceso al financiamiento como un obstáculo importante para su crecimiento (Gráfico 2).

Los datos también indican que menos del 20% de las pequeñas empresas utilizan financiamiento externo, aproximadamente la mitad de la proporción registrada para las empresas de mayor tamaño.

Gráfico 2: Porcentaje de empresas que señalan al financiamiento como un problema



Fuente: Respuestas a una encuesta sobre clima para la inversión recogidas en 76 países, agrupadas por región.

Nota: Este gráfico muestra el porcentaje de empresas que señalan la falta de acceso al financiamiento o su costo como un obstáculo grave o importante para el crecimiento de la compañía.

En investigaciones llevadas a cabo recientemente sobre la base de información detallada obtenida de las empresas y datos recabados mediante encuestas, se ha documentado el hecho de que el acceso al financiamiento genera un impacto positivo en el desempeño de la empresa respecto de diversas dimensiones:

- i) El acceso a los servicios formales de financiamiento puede reducir las limitaciones financieras, en particular para las empresas pequeñas y de otro tipo que tienen dificultades para autofinanciarse, como las que recién inician sus actividades.
- ii) La inclusión financiera ayuda a las empresas involucradas a crecer y alcanzar el tamaño óptimo aprovechando las oportunidades de inversión.
- iii) El acceso al financiamiento puede ayudar a las empresas a solventar la innovación en productos y procesos.
- iv) El acceso al financiamiento permite a las empresas elegir estructuras organizativas más eficientes, por ejemplo, una sociedad, y carteras de activos más adecuadas.

El financiamiento bancario es, por lo general, la principal fuente de fondos para empresas de todos los tamaños. Las tendencias en el financiamiento moderno para transacciones sugieren que es probable que las mejoras en la disponibilidad de la información (por ejemplo, mediante el desarrollo de registros de antecedentes crediticios) y los avances tecnológicos para analizar dicha información amplíen el acceso de las pequeñas empresas. En los casos en que existen marcos jurídicos y normativos, las técnicas de financiamiento basadas en los activos, como el arrendamiento financiero y el factoraje, también pueden ayudar a las pequeñas empresas a acceder a créditos externos. No obstante, el financiamiento tradicional seguirá siendo importante en entornos donde la infraestructura es débil.

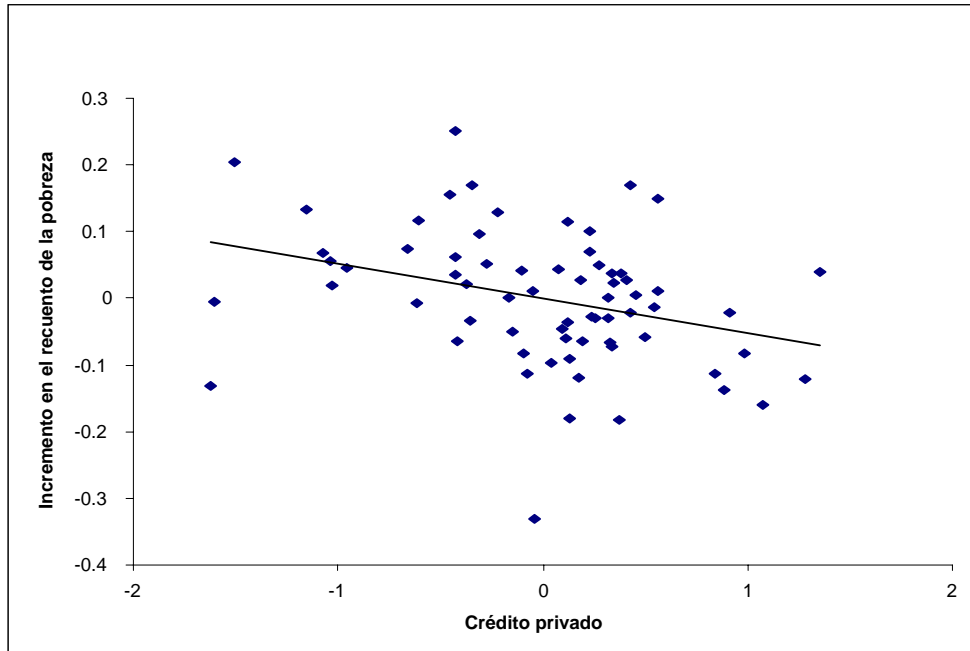
Evaluar el impacto del acceso al financiamiento en los hogares

Las pruebas recientes sugieren que el financiamiento no sólo promueve el crecimiento, sino que favorece a los pobres. En los países que cuentan con sistemas financieros más desarrollados, la reducción en la desigualdad de ingresos y la pobreza es más rápida (véase el Gráfico 3).

¿A través de qué canales influye el financiamiento en los pobres? Los indicios actuales señalan que las consecuencias más importantes del acceso al financiamiento podrían ser los efectos secundarios relacionados con la presencia de mercados más eficientes de productos y de mano de obra. Por lo tanto, para mejorar el acceso al financiamiento de modo tal que beneficie especialmente a los pobres, se requiere una estrategia de inclusión que vaya mucho más allá del crédito a las familias pobres: es importante ampliar el centro de la atención para mejorar el acceso de *todos* los que en la actualidad están excluidos.

El fomento de una asignación más eficiente del capital mediante mercados financieros abiertos y competitivos sigue siendo un objetivo importante para lograr tanto el crecimiento como la reducción de la pobreza.

Gráfico 3: Financiamiento y reducción de la pobreza



Fuente: Beck, Demirguc-Kunt y Levine (2007).

Nota: Este gráfico es un diagrama parcial de dispersión que refleja el incremento del recuento de la pobreza frente al crédito privado en relación con el producto interno bruto (PIB). En él se tiene en cuenta el nivel inicial del recuento de la pobreza, con los datos promediados para el período 1980–2005.

La ampliación del acceso al financiamiento para las pequeñas empresas y los microempresarios que no son pobres pero que actualmente están excluidos puede tener un efecto indirecto especialmente positivo en la población pobre. Pero eso no significa que deba relegarse la mejora del acceso directo de los pobres al financiamiento. Es posible que los beneficios en ese ámbito sean más modestos en el largo plazo, pero igualmente inmediatos.

Los elevados costos de transacción y la falta de garantías son dos escollos importantes que impiden el acceso de los pobres a los servicios crediticios. Una nueva camada de instituciones de microfinanciamiento especializadas en la atención a los pobres ha intentado superar estos obstáculos con soluciones innovadoras, como los sistemas de crédito grupal y préstamos más cuantiosos otorgados a medida que los clientes continúan solicitando financiamiento y devolviéndolo puntualmente.

A pesar de que la eficacia de estas y otras innovaciones aún está en discusión, durante las últimas décadas las instituciones de microfinanciamiento han logrado llegar a millones de clientes y han obtenido tasas de reembolso sorprendentes. De hecho, los bancos tradicionales han comenzado a adoptar estas técnicas para ingresar en algunos de estos mismos mercados.

Pero ¿el microfinanciamiento ha cumplido su promesa de reducir la pobreza sin necesidad de constantes subsidios? Si bien existen numerosos estudios de casos alentadores (desde las aldeas de Tailandia hasta los Andes peruanos), aún no queda claro qué impacto ha tenido el microfinanciamiento sobre la pobreza en general. A pesar de las

innovaciones tecnológicas y de los productos, las instituciones que atienden a los más pobres todavía dependen de subsidios y donaciones, lo que pone de manifiesto la solución de compromiso que se establece entre la rentabilidad y la atención a los más pobres.

Tradicionalmente los análisis del microfinanciamiento se han centrado en el suministro de créditos a los emprendedores muy pobres; no obstante, gran parte de los microcréditos se utilizan para consumo y no para inversión. El modo en que se utiliza el financiamiento reviste crucial importancia. Para los hogares pobres, el crédito puede no ser el único servicio financiero ni el prioritario; es posible que resulten más importantes los servicios referidos a ahorro, pagos (incluidas las remesas internacionales) y seguros de buena calidad. Por ejemplo, uno de los motivos por los que los pobres no ahorran en forma de activos financieros podría ser la falta de productos de ahorro adecuados, en cuyo caso el crédito al consumo puede ser una segunda alternativa.

¿Se deberían subsidiar los servicios financieros destinados a los pobres? Para responder esta pregunta hace falta comparar los costos y los beneficios de los subsidios en el sector financiero con las subvenciones a otras áreas, como educación o infraestructura. Si se los compara con los subsidios al crédito, es probable que se justifique más subsidiar los servicios de pagos y ahorro, puesto que éstos son servicios básicos necesarios para participar en una economía de mercado moderna.

En ocasiones, los prestatarios son menos propensos a reembolsar un crédito cuando hay subsidios involucrados. Por esta razón, puede resultar más prometedor fomentar la innovación tecnológica y aprovechar los avances en este campo, que se hacen cada vez más generalizados en la era de la globalización.

Políticas para ampliar el acceso

Puesto que la ampliación del acceso a los servicios de financiamiento sigue siendo un desafío importante aun en las economías desarrolladas, no basta con dejar esa tarea librada al mercado. Las fallas que éste presenta en relación con la información, la necesidad de coordinar la acción colectiva y la concentración de poder implican que los gobiernos de todo el mundo deben desempeñar un papel importante en el establecimiento de sistemas financieros incluyentes.

No obstante, no todas las iniciativas gubernamentales son igualmente eficaces; algunas de ellas (como las políticas crediticias excesivamente laxas) pueden incluso ser contraproducentes. En consecuencia, es importante que los gobiernos se fijen *objetivos realistas*.

A menudo, para contar con sistemas financieros que funcionen correctamente, se requiere como condición —con frecuencia, de largo plazo— llevar adelante una reforma institucional profunda que garantice, sobre todo, la solidez de los derechos de propiedad contra la expropiación por parte del Estado. ¿Se puede *establecer prioridades entre las*

reformas institucionales a fin de ampliar el acceso en el corto a mediano plazo? Las pruebas recientes sugieren que:

- En los países de ingreso bajo, establecer registros de antecedentes crediticios para mejorar la infraestructura de la información es más importante que consolidar los derechos de los acreedores.
- En entornos institucionales relativamente poco desarrollados, las reformas que posibilitan a un prestamista individual cobrar los contratos de deuda (por ejemplo, los relacionados con garantías) son más importantes para promover el financiamiento bancario que las reformas referidas a la solución de conflictos entre múltiples demandantes, como los códigos de quiebras y concursos.
- La incorporación de leyes específicas para respaldar las tecnologías modernas en el ámbito financiero, desde el arrendamiento financiero y el factoraje hasta las operaciones por Internet o mediante telefonía móvil, también permitirá generar resultados en el corto a mediano plazo.

Propiciar la apertura y la competencia —incluida la propiedad privada y la participación de extranjeros— es también una parte esencial de la ampliación del acceso al financiamiento, puesto que alienta a las instituciones involucradas a buscar formas rentables de brindar servicios a los segmentos de la población previamente excluidos. También acelera el ritmo de incorporación de las nuevas tecnologías que mejoran el acceso al financiamiento.

Es importante brindar al sector privado los incentivos apropiados, puesto que la competencia también puede dar lugar a una expansión caótica e impropia si no va acompañada de un marco regulatorio y de supervisión adecuado. A medida que se imponen a los bancos las normas internacionales cada vez más complejas —como el Basel II— destinadas a minimizar los riesgos de costosas quiebras bancarias, es importante garantizar que se dé amplia cabida al potencial que encierra una cartera de préstamos destinados a las pymes para lograr la distribución del riesgo. De este modo, se evitará castigar inadvertidamente a los pequeños prestatarios.

Las investigaciones sugieren que, si bien los bancos que otorgan préstamos de montos pequeños deben disponer de mayores *reservas* para contrarrestar el incremento previsto de las pérdidas por concepto de préstamos —y, por lo tanto, deben cobrar tasas de interés más elevadas para cubrir dichas reservas—, deberían necesitar relativamente menos *capital* para cubrir el extremo superior de la distribución, esto es, para respaldar el riesgo de que las pérdidas excedan su valor estimado (lo que en ocasiones se denomina como pérdidas “imprevistas” por concepto de préstamos).

El margen para las intervenciones directas de los gobiernos destinadas a mejorar el acceso al financiamiento es más limitado que lo que suele creerse. Si bien hay una gran cantidad de indicios que sugieren que, en general, se ha obtenido poco éxito con las intervenciones realizadas a través de subsidiarias de propiedad estatal que tienen por objetivo brindar crédito, la experiencia en lo que respecta a los servicios no crediticios ha sido más dispar.

Asimismo, algunas instituciones financieras gubernamentales han dejado de otorgar créditos y se han convertido en prestadores de servicios financieros más complejos, mediante la conformación de asociaciones público privadas cuyo objetivo es superar las fallas de coordinación, los desincentivos para poner en marcha operaciones y los obstáculos a la distribución del riesgo. En última instancia, estas iniciativas exitosas podrían haber sido emprendidas por el capital privado, pero el Estado ha desempeñado un papel muy útil en la tarea de poner en marcha e impulsar estos servicios.

La intervención directa a través de impuestos y subsidios puede ser eficaz en ciertas circunstancias, pero la experiencia sugiere que es más probable que traiga aparejadas consecuencias indeseables, en el sector financiero aún más que en otros ámbitos. Por ejemplo, puesto que durante los últimos años los programas de financiamiento directo y dirigido se han visto desprestigiados, las garantías parciales de crédito han sido el mecanismo de intervención directa preferido por los defensores del crédito a las pymes. No obstante, a menudo están mal estructuradas, conllevan subsidios ocultos y benefician principalmente a quienes no necesitan dichos subsidios. Habida cuenta de que se carece de evaluaciones económicas exhaustivas de la mayoría de los mecanismos, su efecto neto en términos de costo y beneficio aún está poco claro.

De cara al futuro

Si bien en el informe se examina y se pone de relieve una gran cantidad de investigaciones, también se identifican numerosas deficiencias en el conocimiento de que se dispone:

- Se requiere mucha más investigación para medir el acceso a los servicios financieros y hacer su seguimiento, así como para evaluar su impacto en el desarrollo y para diseñar y evaluar las intervenciones en materia de políticas.
- La conformación de conjuntos de datos sobre acceso al financiamiento que sirvan como parámetro para evaluar a los países anualmente podría ayudar a centrar la atención de los encargados de diseñar políticas y posibilitaría el seguimiento y la evaluación de las iniciativas de reforma encaminadas a ampliar el acceso.
- Es importante contar con mejores datos, tanto a nivel de las empresas como de los hogares, para mejorar la comprensión del impacto del acceso al financiamiento. De hecho, las encuestas de hogares son a menudo la única forma de obtener información detallada acerca de los usuarios, los servicios financieros utilizados y las instituciones en las que se los procura, incluidas las informales.

A la hora de evaluar el impacto, resultan prometedores los experimentos aleatorios sobre el campo. Al introducir un componente aleatorio en la asignación de los productos financieros (como la capacitación en temas financieros o la variación aleatoria en las condiciones o la disponibilidad de crédito para microempresarios y hogares), esas investigaciones pueden ilustrar el modo en que la eliminación de obstáculos y la mejora del acceso a los servicios influyen en el crecimiento y el bienestar de los hogares.

Por último, una detallada evaluación de las intervenciones directas también ayudaría a mejorar el diseño de las políticas encaminadas a desarrollar sistemas financieros más incluyentes.