

DOCUMENTOS DE PROYECTOS

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

Informe regional

João Carlos Ferraz
Luma Ramos

DOCUMENTOS
DE PROYECTOS



**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**

Informe regional

João Carlos Ferraz
Luma Ramos



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por João Carlos Ferraz y Luma Ramos, Consultores 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 del proyecto CEPAL "Inclusión financiera de las pymes y políticas de innovación de la banca de desarrollo".

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/TS.2018/22

Distribución: Limitada

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2018. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-01244

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.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

Introducción	5
I. ¿Cómo analizar la inclusión financiera?	7
II. ¿Quiénes son las empresas de menor tamaño?	11
III. Nivel y alcance de la inclusión financiera	15
IV. ¿Qué políticas públicas podrían facilitar la inclusión financiera?	23
V. ¿Quiénes son los bancos de desarrollo?	29
VI. ¿Innovan los bancos de desarrollo?	33
A. Procesos internos y plataformas tecnológicas	33
B. Innovación institucional	34
C. Innovación de producto: financiamiento	35
D. Innovación de producto: fondos de garantía	38
E. Innovación de producto: asistencia técnica	40
VII. Conclusiones e implicaciones para las políticas públicas	41
Bibliografía	47
Anexo Clasificación de las mipymes y las grandes empresas según el Banco Mundial y según países seleccionados	49
Cuadros	
Cuadro 1	América Latina (países seleccionados): densidad empresarial y contribución de las mipymes al empleo
	12
Cuadro 2	Participación de las empresas en la economía
	12
Cuadro 3	Acceso de las empresas a servicios bancarios, 2016
	16
Cuadro 4	Uso y costo de los servicios financieros por países y regiones, 2016
	17
Cuadro 5	Brasil: modalidades de financiamiento de las pymes, 2014-2016
	20
Cuadro 6	México: proporción de unidades económicas con financiamiento, por fuente y según el tamaño de las empresas, 2013
	20
Cuadro 7	Indicadores financieros de bancos de desarrollo seleccionados, 2016
	30
Cuadro 8	Servicios basados en tecnología ofrecidos por los bancos de desarrollo
	34

Gráficos	
Gráfico 1	Colombia: razones para no pedir préstamos..... 19
Gráfico 2	Costa Rica: fuentes de financiamiento de las pymes..... 21
Recuadros	
Recuadro 1	Ejemplos de políticas de inserción y desarrollo productivo 24
Diagramas	
Diagrama 1	Demanda de políticas públicas e instituciones con misión específica: etapas del análisis de la inclusión financiera de empresas de menor tamaño 9
Diagrama 2	Costa Rica: Sistema de Banca para el Desarrollo 35

Introducción

Este documento es una síntesis (informe regional) del proyecto “Promoviendo la inclusión financiera a través de prácticas innovadoras de bancos de desarrollo para apoyar el desarrollo social y productivo y el cambio estructural con especial énfasis en empresas de menor tamaño en América Latina”, de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El término “inclusión financiera” se refiere a la provisión de acceso a servicios financieros a entidades que no aún no lo tienen y al perfeccionamiento de la utilización del sistema financiero por parte de las que participan en el circuito financiero formal. En este proyecto, se considera que las políticas públicas y las medidas de inclusión financiera de las instituciones financieras de desarrollo¹ son iniciativas que apuntan a la inserción productiva de las empresas de menor tamaño, mediante el fortalecimiento de su capacidad y la ampliación de sus posibilidades de inversión y, en virtud de la bancarización, a permitir que los individuos y las empresas se integren a la esfera de la producción y el consumo.

Los objetivos de este documento, para el cual se han tomado como referencia países seleccionados de América Latina pero con la intención de sacar conclusiones aplicables a toda la región, son los siguientes: i) analizar la demanda de financiamiento de las empresas de menor tamaño y la oferta destinada a este grupo; ii) caracterizar las políticas vigentes de inclusión financiera, en particular las orientadas a la inserción productiva; iii) examinar los mecanismos de aplicación de medidas acordes con las orientaciones de política de las instituciones financieras de desarrollo, incluidos los bancos de desarrollo y los bancos comerciales públicos; iv) determinar en qué medida estas instituciones están desarrollando y utilizando instrumentos innovadores para fomentar la inclusión financiera, y v) reflexionar sobre el posible aporte de los casos descritos a la adopción de iniciativas que fomenten en América Latina una eficaz inclusión financiera que permita perfeccionar la inserción productiva de las empresas de menor tamaño. La elaboración de este documento forma parte de un proyecto que se viene ejecutando desde mediados de 2015 y que se divide en dos etapas. La primera de ellas consistió en la realización de siete estudios nacionales: en la Argentina (Woyecheszen, 2017), el Brasil (De Paula, 2017), Colombia (Zuleta, 2016 y 2017), Costa Rica (Sancho, 2017), el Ecuador (Neira, 2016 y 2017), México (Lecuona, 2016 y 2017) y el Perú (León, 2017)². Los países fueron seleccionados con el fin de

¹ En el contexto del presente informe se entiende que las instituciones financieras de desarrollo están integradas por los bancos de desarrollo especializados o multisectoriales y los bancos comerciales públicos. Por lo tanto, los términos “banco público” y “banco de desarrollo” se emplean como sinónimos.

² Los estudios de caso nacionales y los seminarios organizados para analizarlos facilitaron considerablemente la elaboración de este informe; de hecho, sin ellos habría sido imposible elaborarlo. Dado que este es un resumen del documento de síntesis, es posible que muchos detalles de los casos nacionales no se reflejen en este panorama regional. Por lo tanto, ninguno de los Consultores es responsable de este informe.

presentar una imagen aproximada y cualitativa de la diversidad de América Latina, en términos de tamaño y ubicación de las economías regionales. En la segunda etapa se articuló un panorama regional, para lo cual se analizaron los estudios nacionales y una versión preliminar de este informe regional en seminarios en los que participaron especialistas y representantes gubernamentales, y de bancos públicos y privados³. Sobre esta base y otras fuentes de información, se redactó la versión final de este informe regional.

El tema propuesto —la inclusión financiera destinada a la inserción de las empresas de menor tamaño— es complejo y, desde hace mucho tiempo está siendo ampliamente estudiado en organismos nacionales e internacionales, así como por académicos y encargados de formular políticas. El objeto de los estudios —las instituciones financieras y los bancos de desarrollo— también ha sido examinado en análisis de variada naturaleza, pero aparentemente no se ha llegado a consensos sobre su estructura y su función (Chang, 2006), la escala y los objetivos adecuados, la misión, los instrumentos, la eficiencia en la asignación de recursos y la influencia efectiva que puede ejercer el financiamiento en la economía real. Sin embargo, este proyecto está bien enfocado, puesto que se centra en el análisis de la medida en que los bancos de desarrollo adoptan y aplican instrumentos innovadores de inclusión financiera orientados a la inserción productiva de las empresas de menor tamaño en América Latina. Estas especificaciones son relevantes, dado que los objetivos del proyecto no se relacionan con una necesidad de inclusión financiera *per se* ni con una premisa general sobre la relación directa entre inclusión y bienestar. La inclusión financiera para la inserción productiva exige adoptar un enfoque analítico específico, conforme al cual se establezca una relación entre la formación de los empresarios, su capacidad de adaptarse a los ciclos económicos y las actividades económicas asociadas a las condiciones de financiamiento (tasa de interés, garantías, plazos y tipo de financiamiento, entre otras).

Además, este proyecto responde a un método de análisis opuesto al descrito generalmente en la literatura, de acuerdo con el cual la inclusión financiera no se estudia a partir de las condiciones de la oferta (y sus restricciones), sino de la especificación del perfil de la demanda de servicios financieros, y la adecuación de las políticas y las intervenciones de la banca pública destinadas a atender esa demanda. Con tal fin, es imprescindible considerar las condiciones estructurales (diversidad y heterogeneidad productiva) y coyunturales (ciclos económicos cortos) de América Latina.

Por lo tanto, en este proyecto se pretende analizar el aporte que pueden hacer instrumentos financieros innovadores adecuados al perfil de la demanda al mejoramiento de la inserción productiva de las empresas de menor tamaño y, dada la importancia de estas empresas (especialmente en la generación de empleo), al desarrollo económico de los países de la región. Su propósito es identificar y dar a conocer un conjunto de mejores 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, de los organismos de desarrollo y de instituciones privadas que traten con empresas de menor tamaño.

Si bien este proyecto ofrece material de reflexión, el presente documento no es ni puede considerarse un texto definitivo; por el contrario, su utilidad debe medirse en función de su contribución al debate público o a los análisis que puedan realizarse en las instituciones que participan en el financiamiento de las empresas de menor tamaño. Por consiguiente, se espera que este informe sea debatido y cuestionado y, sobre todo, que sea suplantado por contribuciones que evolucionen a partir de él y que busquen determinar y esclarecer mejor cómo pueden facilitar efectivamente los organismos públicos el desarrollo financiero de las empresas de menor tamaño para lograr empresas más eficientes, más competitivas, capaces de generar más o mejores empleos, y estimular así el desarrollo productivo sostenible en América Latina.

³ México (julio de 2016, abril y agosto de 2017), Nueva York (julio de 2016), Colombia (octubre de 2016), Ecuador (octubre de 2016), Perú (agosto de 2017), Tailandia (septiembre de 2017), Bolivia (Estado Plurinacional de) (septiembre de 2017), Argentina (octubre de 2017), Chile (CEPAL, octubre de 2017), Costa Rica (noviembre de 2017) y Brasil (noviembre de 2017).

I. ¿Cómo analizar la inclusión financiera?

La inclusión financiera se puede definir en términos de tres dimensiones: acceso, uso y calidad. El acceso se relaciona con la oferta de servicios financieros que la posibiliten. El uso se relaciona con el desempeño de una función específica: el empleo de un determinado servicio financiero. Y la calidad se vincula con la eficiencia del servicio y su adecuación a las necesidades del beneficiario del producto financiero. Según Pérez (2017), esta definición es útil pero incompleta, puesto que se debe especificar el propósito de la inclusión financiera que, en el caso de este proyecto, es la inserción productiva.

El mismo autor indica que la inclusión financiera podría analizarse desde el punto de vista de la oferta o de la demanda, y que en la gran mayoría de los estudios realizados se da prioridad al primero. Desde el punto de vista de la oferta, el problema de la inclusión financiera radica, por distintos motivos, en la limitada capacidad de las instituciones financieras privadas para ofrecer productos adecuados — en términos cuantitativos y de condiciones crediticias— a las empresas de menor tamaño. Por lo tanto, los mercados “fallan”. Se postula, entonces, la pertinencia de la intervención por parte de instituciones, principalmente de carácter público, que cuenten con una orientación, instrumentos y capacidad técnica, económica y financiera para derribar las barreras de acceso. No obstante, cabe afirmar que los desafíos que presenta el acceso desde el punto de vista de la oferta no se relacionan solamente con las fallas del mercado, sino también con la inexistencia de este. Así, mediante innovaciones financieras, las instituciones públicas estructuran e incluso crean mercados, lo que les permite responder a desafíos de desarrollo tales como el fortalecimiento de las empresas de menor tamaño, las inversiones en innovación y la mitigación de los efectos negativos del cambio climático (Mazzucato y Penna, 2016). En esta línea de argumentación, se reconoce la necesidad de ampliar el debate sobre las bases conceptuales de una intervención pública no restringida al objetivo definido por el enfoque relativo a las fallas del mercado.

Sin embargo, y curiosamente, estos dos enfoques presentan una singular coincidencia: según ambos, las empresas de menor tamaño deben ser objeto (y prioridad) de las políticas públicas y de las medidas de la banca pública. Pero este consenso no se extiende al alcance de la acción pública; de acuerdo con las premisas del enfoque relativo a las fallas del mercado, los bancos de desarrollo deberían limitarse a “crear y completar” mercados y su intervención concluiría una vez que el sector privado comenzara a operar. En cambio, según el otro enfoque, la acción de esos bancos debería ser más enérgica y permanente, y estaría encaminada a “adaptar los mercados y establecer su orientación”.

Este es un debate relevante, porque apunta a determinar el objetivo, el alcance y los límites de la intervención pública. En cambio, desde la perspectiva del análisis aplicado, la participación de la banca pública debería considerarse en función de los desafíos que plantea el desarrollo productivo del

segmento de empresas de menor tamaño. Por lo tanto, parecería necesario y útil adoptar otra perspectiva, para dar prioridad al análisis de la inclusión financiera desde el punto de vista de la demanda. En último término, a partir de la morfología de la demanda —su configuración, sus componentes, su magnitud y la predilección por determinados bienes y servicios, entre otros— y de su inserción en el aparato productivo (sectores de intervención, localización y otros), podrían determinarse con mayor pertinencia la configuración adecuada de los instrumentos financieros y su viabilidad económica. Este es el enfoque seleccionado para la evaluación que se presenta más adelante.

Considerar un problema económico desde el punto de vista de la demanda implica especificarlo. 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 nacionales⁴. Lo que hace que 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), la adquisición de insumos, las líneas de producción y la combinación de productos. Se considera 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 heterogéneo por las diferencias significativas que existen entre las empresas en términos de capacitación y desempeño económico y financiero.

La importancia económica de las mipymes reside en su capacidad para generar empleos, lo que contrasta con su contribución a la inversión y al valor agregado del país. En general, las actividades de estas empresas se caracterizan por un bajo grado de complejidad tecnológica y su orientación a mercados en los que la demanda está delimitada por los niveles de ingresos y su perfil de distribución. Curiosamente, estas empresas operan en medios muy competitivos, lo que no necesariamente induce, como sería de esperar, a un desempeño eficiente. Esto se debe a dos factores: la notable flexibilidad de la demanda —en términos de aceptación de grandes diferencias de precios y de calidad de los bienes y servicios—, sobre todo en los países en desarrollo, y su sensibilidad al ciclo económico. Si bien es arriesgado generalizar, se podría afirmar que cuanto más pequeña es la empresa menor es el nivel de capacitación, activos y recursos y su desempeño económico.

Los modelos de negocio, las actividades a las que se dedican y la sensibilidad al ciclo económico de las empresas de menor tamaño influyen en gran medida en su capacidad de gestión financiera y su demanda de financiamiento. A su vez, 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 mipymes, que determinan su disponibilidad de garantías y la posibilidad de ofrecerlas a terceros. 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 sus bienes y servicios en los mercados o la posibilidad de que estos sean substituidos, y iii) la expectativa de vida de la empresa. Si los plazos son cortos y los cambios son frecuentes, la volatilidad y los riesgos son mayores, lo que influye negativamente en las condiciones crediticias. En cuanto a las garantías, las empresas de menor tamaño tienen un acervo limitado de activos que puedan ofrecer como tales. Por lo tanto, estos dos factores restringen el acceso al financiamiento de este segmento del sector empresarial.

El perfil de la oferta de financiamiento de las instituciones financieras privadas debe adecuarse a las características de la demanda. Por eso (y curiosamente), aunque se parta de distintos supuestos o se establezcan espacios más o menos amplios de acción pública, hay una relativa concordancia entre el

⁴ Las mipymes pueden caracterizarse de distintas maneras; los criterios más empleados son la facturación, los activos y el número de empleados. Originalmente, este proyecto se circunscribía a las pequeñas y medianas empresas, pero la información disponible en los estudios nacionales no permitió realizar adecuadamente esta segmentación. Por consiguiente, el presente documento se refiere a las mipymes en general, pero en todos los casos posibles se hace referencia a la situación de las pymes.

enfoque relativo a las fallas del mercado y el enfoque basado en la existencia de instituciones que respondan a una misión, en el sentido de que se considera que los bancos públicos tienen la responsabilidad de fomentar a las empresas de menor tamaño, a las que deberían darle prioridad.

Los bancos de desarrollo no pueden decidir independientemente dar prioridad a las mipymes, puesto que no tienen autonomía política para determinar quiénes deberían ser los beneficiarios de la acción pública. Como se indica en el diagrama 1, las decisiones políticas son anteriores al establecimiento de prioridades y a la intervención de los organismos. Del poder ejecutivo y de sus negociaciones con el poder legislativo emanan las directrices, reflejadas en planes y programas que deben ejecutar los organismos especializados de conformidad con sus mandatos. Sin embargo, dado que los bancos de desarrollo carecen de autonomía política, para poder llevar a cabo su misión necesitan autonomía técnica, es decir, facultades y capacidad para evaluar proyectos y aprobarlos o rechazarlos sobre la base de criterios técnicos, jurídicos, económicos y financieros (Ferraz y Coutinho, 2017).

En el diagrama 1 se ilustran las relaciones sobre las que se estructura el presente análisis. Este es un esquema de relaciones institucionales, al que se ha dado un carácter lineal con el único fin de facilitar la comprensión; cuando estas relaciones se establecen en un contexto específico, evidentemente se producen avances y retrocesos a lo largo del tiempo, y surgen presiones de la sociedad y los grupos de interés para que se otorguen determinadas prioridades en la formulación de las políticas públicas. Las dos líneas que rodean el diagrama representan procesos de esa naturaleza.

Diagrama 1
Demanda de políticas públicas e instituciones con misión específica:
etapas del análisis de la inclusión financiera de empresas de menor tamaño



Fuente: Elaboración propia a partir de Ferraz y Coutinho (2017).

El punto de partida de este informe es la caracterización de la demanda, que se describe en la sección II. A continuación, en la sección III se presenta un análisis comparativo del nivel y el alcance de la inclusión financiera de las empresas de menor tamaño. En la esfera política se recogen las demandas sociales, que se convierten en prioridades públicas (sección IV). Las prioridades establecidas en el ámbito político se traducen en orientaciones para los organismos ejecutores, que en este caso son los bancos de desarrollo. En esta etapa es importante determinar en qué medida las directrices de la política se reflejan en las prioridades del organismo ejecutor (sección V). Finalmente, el organismo

ejecutor debe movilizar recursos financieros y técnicos y, sobre todo, utilizar los instrumentos necesarios para el fomento de los posibles beneficiarios, lo que se analiza en la sección VI prestando especial atención a la evaluación de la capacidad innovadora de los instrumentos. La relevancia de analizar las innovaciones financieras no es menor. El análisis desde el punto de vista de la demanda y su caracterización en términos estructurales permite llegar a una conclusión específica, que constituye el núcleo de este proyecto: es urgente introducir innovaciones financieras que se adecuen a las necesidades de las empresas de menor tamaño. Estas pueden ser innovaciones del producto, del proceso, organizativas o institucionales. En la última sección (sección VII) se presentan las principales conclusiones y sus implicancias políticas.

II. ¿Quiénes son las empresas de menor tamaño?

Las mipymes pueden clasificarse de distintas maneras; los criterios más empleados son la facturación, los activos y el número de empleados. Las líneas divisorias entre las microempresas y las pequeñas, medianas y grandes empresas varían de un país a otro e incluso entre distintos organismos públicos de un mismo país (véase el anexo 1). Originalmente, este proyecto se circunscribía a las pymes, pero la información disponible para los estudios nacionales no permitió realizar esta segmentación en forma adecuada. Por consiguiente, el presente documento se refiere a las mipymes en general, si bien en todos los casos posibles se describe la situación de las empresas pequeñas y medianas, con atención a sus similitudes y diferencias⁵.

Las empresas de menor tamaño son importantes agentes económicos, que potencialmente pueden contribuir al desarrollo económico y social de un país, puesto que desempeñan un papel fundamental en la prosperidad del sector privado. Como se indica en un informe de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la CEPAL (OCDE/CEPAL, 2012), alrededor de 2010 en 7 países de la región la densidad empresarial (número de empresas por cada 1.000 habitantes) del sector de las pymes fluctuaba entre 0,69 (en el Perú) y 4,49 (en el Ecuador). En el segmento de las microempresas, también se registraban grandes variaciones: de 5,97 en Costa Rica a 40,76 en el Ecuador. La importancia de las empresas de menor tamaño como generadoras de empleo es indudable, independientemente de la diversidad de situaciones, que podrían atribuirse a factores históricos y económicos de carácter estructural.

Según Gonzales, Hommes y Mirmulstein (2014), de acuerdo con información correspondiente a 17 países, en América Latina hay 13,7 millones de mipymes; conforme a 13 observaciones, el total de empleados asciende aproximadamente a 63,6 millones. En toda la región, la densidad empresarial es de 26 y el porcentaje medio de puestos ocupados que corresponde a estas empresas es del 63%.

⁵ En este sentido, se sugiere a la CEPAL que entable conversaciones con los institutos de estadística de los países de la región, con el fin de estandarizar las clasificaciones e incluso utilizar mecanismos de equivalencia para posibilitar su armonización y perfeccionar así los registros de este segmento y de su contribución efectiva al desarrollo económico en términos comparativos.

Cuadro 1
América Latina (países seleccionados): densidad empresarial y contribución de las mipymes al empleo

	Argentina		Brasil		Colombia		Costa Rica		Ecuador		México		Perú	
	Micro Pymes													
Densidad (por 1.000 habitantes)	10,23	4,17	22,95	3	30,94	1,24	5,97	2,58	40,76	4,49	30,43	1,37	40,25	0,69
Empleo (porcentaje del total)	11,53	39,58	21	32	50,3	30,5	8,35	35,52	21,38	39,15	45,68	29,43	76,94	12,67
Empresas (porcentaje del total)	69,7	28,44	88,1	11,51	96,01	3,86	67,99	29,34	89,62	9,87	95,53	4,3	98,1	1,67

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

El contraste entre la participación de las mipymes y la de las grandes empresas queda aún más claro en el cuadro 2. En términos del número de empresas en relación con el total, su importancia es evidente. También es muy relevante su contribución al empleo, aunque hay grandes diferencias entre los países, de un máximo del 80% en Colombia a un mínimo del 42% en el Brasil.

Por ejemplo, según Neira (2016) se determinó que, en el Ecuador, pese a representar un 9,3% del total de empresas registradas en 2014, las pymes empleaban al 34% de los trabajadores afiliados al sistema de seguridad social. Para el Perú, León (2017) presenta datos del Ministerio de la Producción⁶, según los cuales en 2016 el 95% de las empresas formales eran microempresas, el 4% eran empresas pequeñas, cerca de un 0,5% eran empresas grandes y otros 0,5% eran empresas medianas. Por lo tanto, las mipymes representaban en conjunto un 99,5% de las empresas formales en el país. En el caso de la Argentina, Woyecheszen (2017) señala que la situación de las microempresas se vincula a la informalidad de la mano de obra, que es extremadamente alta (superior al 60%).

Cuadro 2
Participación de las empresas en la economía
(En porcentajes)

País	Empresas			Puestos de trabajo		
	Microempresas	Pymes	Empresas grandes	Microempresas	Pymes	Empresas grandes
Argentina	69,7	28,4	1,9	11,5	39,6	48,9
Brasil	90,1	9,3	0,6	13,7	28,3	58
Colombia	96,4	3,5	0,1	50,6	30,3	19,1
Costa Rica	67,99	29,34	2,67	8,35	35,52	56,13
Ecuador	95,4	4,4	0,2	47,3	29,8	22,9
México	95,5	4,3	0,2	45,7	23,6	30,8
Perú	94,5	4,9	0,6	48,5	19,2	32,4

Fuente: E. Gonzales, M. Hommes y M. Mirmulstein, MSME Country Indicators 2014. Towards a Better Understanding of Micro, Small, and Medium Enterprises. Analysis note, Washington, D.C., Corporación Financiera Internacional (CFI), 2014.

De acuerdo con información de la OCDE y la CEPAL (OCDE/CEPAL, 2012), en la Argentina las pymes aportan el 45,1% del producto interno bruto (PIB), mientras que en Colombia la proporción es del 25%. En el Brasil y Costa Rica se da una situación intermedia: un 30% y un 28% de participación, respectivamente.

Por otra parte, como indican Gonzales, Hommes y Mirmulstein (2014), estas empresas hacen una menor contribución a la generación de riqueza, especialmente en los países en desarrollo. En Colombia, el aporte de las pymes al valor agregado es de un 31%, en tanto que en México las mipymes aportan el 52%. La escasa contribución de las mipymes al PIB de estos países pone en evidencia significativos problemas relativos a su eficiencia en comparación con las de mayor tamaño.

⁶ Véase Ministerio de la Producción [en línea] <http://www.produce.gob.pe/index.php/ministerio/sector-mype-e-industria>.

Tomando como referencia a las empresas más grandes, es posible hacer una descripción estilizada de las de menor tamaño en función de tres factores: internos, estructurales y de ciclo económico.

En lo que respecta a los factores internos, en esas empresas hay una elevada participación en la gestión por parte de los propietarios, los socios y los empleados, que en general tienen lazos familiares. La gestión está estrechamente relacionada con la propiedad y, con frecuencia, los conflictos familiares afectan la conducción de los negocios. Los propietarios presentan limitaciones en cuanto a la capacidad de gestión estratégica y financiera. La concentración de las decisiones en estos y la existencia de empleados con lazos familiares dificultan la gestión profesional y los intentos de racionalización de las responsabilidades, las funciones y los salarios. Estos problemas de gestión se reflejan en la falta de información sobre los procesos y el escaso conocimiento de los mercados existentes y potenciales, lo que a su vez limita la capacidad competitiva en su esfera de acción.

En resumen, en el plano interno la propiedad y la gestión son inseparables y, al parecer, las decisiones se basan en percepciones de los emprendedores basadas en escasa información, por lo que el factor tiempo, sobre todo a corto plazo, es el determinante que rige las decisiones sobre asignación de recursos. Por consiguiente, el patrimonio personal coincide con el patrimonio empresarial, lo que restringe la capacidad de las empresas de movilizar activos y recabar recursos externos con fines operacionales y de crecimiento.

Desde el punto de vista estructural, las empresas de menor tamaño están presentes en prácticamente todos los eslabones de las cadenas de valor como productores, proveedores, distribuidores, minoristas y prestadores de servicios, en muchos casos en relación simbiótica con las grandes empresas. Sin embargo, la mayoría de las mipymes operan en segmentos de baja intensidad tecnológica, tanto en lo que respecta a sus bienes y servicios como a los procesos productivos. Según Gonzales, Hommes y Mirmulstein (2014), aproximadamente el 41% de las microempresas de América Latina se concentran en el sector del comercio, seguido por el sector de servicios (37%) la agricultura y otras actividades primarias (12%) y la industria (10%). Las pymes presentan una distribución sectorial un tanto diferente: servicios, 45%; comercio, 35%; industria, 15%, y agricultura, 5%.

Los sistemas productivos de las mipymes se caracterizan por plazos cortos de producción (desde la compra de los insumos a la colocación en los mercados) y por operar en mercados sensibles a las fluctuaciones de la demanda. En lo que respecta a la estructura del mercado, estas empresas se dedican a actividades económicas que presentan escasas barreras de entrada y requieren un bajo volumen de capital; por otra parte, se disputan el espacio con numerosos competidores y se enfrentan a una férrea competencia. No obstante, cabe señalar que la participación en mercados competitivos no estimula necesariamente la eficiencia económica, lo que permite pensar que en un mismo ámbito competitivo coexisten empresas con distintos niveles de capacidad (y eficiencia); esto solo es posible debido a que la demanda también es muy variada en términos de exigencia sobre la relación entre precio y calidad de los bienes y servicios. Por lo tanto, cuanto más heterogénea es la estructura socioeconómica, mayor es la posibilidad de que se dé una heterogeneidad productiva entre las empresas y a la inversa.

La combinación de factores internos y factores estructurales con ciclos económicos pronunciados y cortos puede poner en peligro la supervivencia de las empresas; la información disponible permite deducir que esta está estrechamente vinculada al tamaño de la empresa. De hecho, la mayoría de las mipymes cierran en un plazo de hasta tres años.

En resumen, los factores internos —la congruencia entre el tipo de propiedad y la limitada capacidad de gestión—, los factores estructurales —la simplicidad de las operaciones y el rápido ciclo de producción y consumo, las bajas barreras de entrada y la intensa competencia— y la sensibilidad al ciclo económico se combinan de tal manera que cuanto más pequeña es la empresa, mayores son los riesgos y las incertidumbres con respecto al acceso al financiamiento. La combinación del marco temporal y la volatilidad de las operaciones, por una parte, y de la disponibilidad de activos para el otorgamiento de garantías, por otra, determina en gran medida las condiciones de acceso y la demanda de financiamiento de las mipymes, tema que se analiza a continuación.

III. Nivel y alcance de la inclusión financiera

En 2016, la relación entre crédito y PIB en América Latina era de un 49,2%, porcentaje muy inferior al de otras regiones. En el mismo año, la relación mundial era del 131,4%, y en Asia Oriental y el Pacífico, del 143,4%. Entre los países de la región también hay grandes diferencias y la relación fluctúa entre un 62,2% en el Brasil y un 14% en la Argentina. Lo mismo ocurre con el desarrollo de los mercados nacionales de capital. El Brasil, Colombia, México y el Perú registran niveles de capitalización que varían entre el 37% y el 44% del PIB, mientras que en la Argentina, Costa Rica y el Ecuador estos son inferiores al 10% (Banco Mundial, 2017). Esta es una primera demostración de que la capacidad del sistema financiero de la región para proveer recursos es limitada.

En los cuadros 3 y 4 se muestra la situación de las pequeñas y las grandes empresas en términos de acceso a los servicios financieros y el uso de estos en distintos países, comparada con el promedio de América Latina (en el que se incluyen los países seleccionados) y de los países de altos ingresos de la OCDE. El resultado general es el previsto: independientemente del país o la región, y a pesar de disponer de servicios bancarios básicos como una cuenta corriente, la proporción de empresas de menor tamaño que recurre a los bancos como fuente de préstamos es inferior a la correspondiente a las empresas grandes. Por otra parte, la proporción de pequeñas empresas que financian sus inversiones con recursos internos es superior, pero cuando las financian con recursos externos los bancos les exigen garantías mucho más altas que a las empresas grandes. Por lo tanto, cuanto más pequeñas son las empresas, más común es que el acceso al financiamiento y su costo restrinjan sus operaciones, de acuerdo con lo que estas mismas indican. En relación con los cuadros que se presentan a continuación, cabe destacar lo siguiente:

- i) Cuentas bancarias: una elevada proporción de las empresas, independientemente de su tamaño, tienen cuenta corriente y de ahorro, salvo en México, país en el que una menor proporción de empresas (58,6%) informó disponer de esos servicios. Por lo tanto, la capacidad de oferta no se ve restringida; el sector bancario ofrece servicios y las empresas utilizan los más básicos.
- ii) Empresas que han recibido préstamos: en todos los países hay un bajo porcentaje de empresas que han recibido préstamos o tienen líneas de crédito. El Brasil y el Perú presentan los porcentajes más altos, del 57,5% y el 52,7% respectivamente, en tanto que México y la Argentina registran los porcentajes más bajos, del 26,8% y el 37,9% respectivamente. Estos no difieren significativamente de los que presentan los países de altos ingresos, en los que en promedio el 43,1% de las pequeñas empresas tienen líneas de

crédito, lo que se compara con un promedio del 38,2% en América Latina. También en este caso, el sector bancario tiene capacidad de oferta y en algunos países de la región el número de pequeñas empresas que piden préstamos es incluso superior al promedio de los países más desarrollados.

Cuadro 3
Acceso de las empresas a servicios bancarios, 2016
(En porcentajes)

	Tamaño de las empresas	Empresas con cuenta corriente o de ahorro	Empresas con préstamos bancarios o líneas de crédito	Empresas que no dependen de préstamos
Argentina	Pequeñas	93,7	37,9	16,1
	Grandes	100,0	75,3	21,9
Brasil	Pequeñas	98,9	57,5	44,5
	Grandes	99,9	80,0	26,9
Colombia	Pequeñas	94,3	50,6	39,7
	Grandes	100,0	92,2	10,0
Costa Rica	Pequeñas	95,8	41,2	44,2
	Grandes	99,7	79,3	35,4
Ecuador	Pequeñas	100,0	43,5	54,5
	Grandes	99,9	77,8	21,7
México	Pequeñas	58,6	26,8	56,4
	Grandes	69,6	54,0	52,0
Perú	Pequeñas	82,4	52,5	31,4
	Grandes	99,6	92,7	8,2
América Latina y el Caribe	Pequeñas	88,3	38,2	44,5
	Grandes	94,7	66,4	42,5
Países de altos ingresos	Pequeñas	95,8	43,1	56,5
	Grandes	97,1	57,5	52,2

Fuente: Banco Mundial, Enterprise Surveys [en línea] <http://espanol.enterprisesurveys.org/>.

- iii) Fuente de financiamiento de las inversiones: hay un bajo porcentaje de empresas que recurren a créditos bancarios para financiar inversiones. Las pequeñas empresas que más recurren a los bancos con tal fin son las del Brasil (23,4%) y el Perú (39,6%). En cambio, solo del 5,9% al 8,1% de las empresas de Costa Rica, el Ecuador y México piden créditos bancarios para financiar sus inversiones. Prácticamente en todos los países más de la mitad de las inversiones de las empresas con menos empleados se financian con recursos propios. Incluso en las empresas más grandes el financiamiento interno de las inversiones fluctúa entre el 30% y el 50%. Es similar la proporción de empresas de América Latina y de países de altos ingresos que financian sus inversiones con recursos propios (63% y 68,2%, respectivamente) y con préstamos bancarios (18,7% y 18,9%). En general, las empresas actúan con cautela y prefieren financiar las inversiones con recursos internos.
- iv) Exigencia de garantías: como era previsible, en todos los casos se exigen garantías, lo que no podría ser de otra manera. La gran mayoría de las empresas de todos los países de la región, fuera cual fuera su tamaño, informaron que los bancos les exigían garantías para la concesión de préstamos. Lo excepcional es que no se las exijan. El 73,2% de las pequeñas empresas del Brasil y el 64,1% de las del Perú no tienen la obligación de ofrecer garantías, lo que muy probablemente se deba a la existencia de instrumentos financieros como la tarjeta del Banco Nacional para el Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDES) en

el primero y del producto financiero estandarizado de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) —el Banco de Desarrollo del Perú—en el segundo, lo que se analiza más adelante. Esta información indica que la exigencia generalizada de garantías puede obviarse, un dato positivo que convendría considerar debidamente.

- v) Valor de las garantías: este es un tema al que se debería prestar atención, porque el valor de las garantías (junto con las tasas de interés y los plazos) es uno de los principales factores que llevan a las empresas a solicitar recursos a terceros. El panorama general es el que se preveía: en todos los países del mundo, el valor de las garantías exigidas es superior para las pequeñas empresas. Como también era de esperar, independientemente del tamaño de las empresas, en los países de altos ingresos de la OCDE el valor de las garantías es inferior (del 142,4% del monto del crédito en el caso de las grandes empresas y del 174,8% en el de las pequeñas) que en cualquier país de América Latina, con la notable excepción del Brasil (un 72,7% y un 114,2%, respectivamente). Es posible que esto se deba, nuevamente, a las medidas adoptadas por el BNDES. Además de esta sorpresa, cabe destacar las elevadas garantías exigidas a las grandes empresas del Perú y las pequeñas empresas de Costa Rica, equivalentes a tres veces el valor del crédito.

Cuadro 4
Uso y costo de los servicios financieros por países y regiones, 2016
(En porcentajes)

	Tamaño de las empresas	Inversiones financiadas con recursos internos	Inversiones financiadas con créditos bancarios	Créditos para los que se exigen garantías	Valor de las garantías exigidas para créditos (como el porcentaje del monto del crédito)	Empresas en las que el acceso o el costo se identifican como restricción
Argentina	Pequeñas	62,3	11,0	65,8	185,9	48,9
	Grandes	66,6	19,7	49,3	152,0	25,8
Brasil	Pequeñas	68,8	23,4	16,8	114,2	45,7
	Grandes	52,0	37,0	41,3	72,7	37,3
Colombia	Pequeñas	45,0	9,9	65,2	189,5	51,6
	Grandes	32,1	56,0	38,8	109,4	11,6
Costa Rica	Pequeñas	85,3	8,1	97,2	305,6	39,7
	Grandes	63,0	22,5	96,6	173,9	41,1
Ecuador	Pequeñas	39,3	5,9	77,0	234,2	19,6
	Grandes	50,8	19,2	95,1	248,0	16,8
México	Pequeñas	62,5	8,0	65,8	243,2	26,9
	Grandes	51,1	11,0	72,7	179,4	25,1
Perú	Pequeñas	51,8	35,9	39,6	211,7	6,7
	Grandes	37,0	32,0	55,5	326,2	4,5
América Latina y el Caribe	Pequeñas	63,0	18,7	71,5	228,0	31,4
	Grandes	59,8	26,6	73,8	169,5	17,2
Países de altos ingresos	Pequeñas	68,2	18,9	68,3	174,8	18,6
	Grandes	73,6	15,9	75,1	142,4	17,4

Fuente: Banco Mundial, Enterprise Surveys [en línea] <http://espanol.enterprisesurveys.org/>.

- vi) Las posibilidades de acceso o el costo como factores limitantes de las operaciones: las respuestas recibidas responden al patrón esperado, dado que una mayor proporción de empresas pequeñas se ven afectadas por restricciones de acceso o costo, en comparación con las grandes. El contraste es marcado en los casos de la Argentina y Colombia y menor

en los demás países, lo que podría revelar una cierta tendencia de las preferencias del sistema financiero, en caso de que estas percepciones sean correctas. De todos modos, a diferencia de los demás indicadores, la dispersión de las respuestas de los países y regiones es superior, probablemente debido al carácter subjetivo de la pregunta. Mientras que los representantes de prácticamente la mitad de las pequeñas empresas de la Argentina y Colombia indican que se ven afectadas por restricciones, solamente el 6,7% de las pequeñas empresas del Perú registran la misma situación.

Cabe preguntarse qué conclusiones se pueden sacar de esta información y de los análisis de los estudios nacionales realizados por De Paula (2017), Lecuona (2016), León (2017), Neira (2016), Sancho (2016), Zuleta (2016) y Woyecheszen (2017).

Desde la perspectiva de las empresas, la demanda de créditos puede verse limitada o menoscabada por distintos factores, entre otros, el alto costo de la provisión de información; las excesivas exigencias en materia de documentación y las demoras en los procesos de evaluación; las altas garantías exigidas, incluso de carácter personal; los elevados intereses, que influyen negativamente en el flujo de caja; el desconocimiento de los instrumentos y productos ofrecidos o incluso la limitada información proporcionada por los bancos sobre toda la cartera de productos; el desinterés de algunas instituciones financieras, y la informalidad o el endeudamiento fiscal, que pueden impedir el acceso a las instituciones financieras, especialmente a las públicas.

Por lo tanto, la decisión de no pedir préstamos bancarios podría atribuirse al alto costo del proceso. Para proporcionar la información solicitada y responder a las exigencias impuestas por las instituciones bancarias, las empresas tienen que presentar comprobantes y balances financieros, planes de actividades y de inversiones y contratos, entre otros. Esto exige distinguir las finanzas personales de las empresariales, o contratar los servicios de profesionales especializados como abogados, contadores y administradores, que elevan los gastos de las empresas. Dependiendo del tamaño de la empresa y del monto del financiamiento, los gastos que esto supone pueden impedir el acceso al crédito y la búsqueda de recursos en fuentes formales.

La exclusión voluntaria del acceso al crédito también obedece a las peculiares características de la demanda. Un ejemplo de esto se encuentra en la investigación realizada por el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) (2015). En el estudio se preguntó a representantes de pymes del Brasil “si fuera fácil y barato, ¿les interesaría pedir un préstamo?”. La mayoría de las respuestas (66%) fueron positivas, pero es interesante observar que un 34% de los encuestados indicó que no pedirían un préstamo ni siquiera en esas condiciones. La mayoría de estos afirmó que no necesitaban recursos externos.

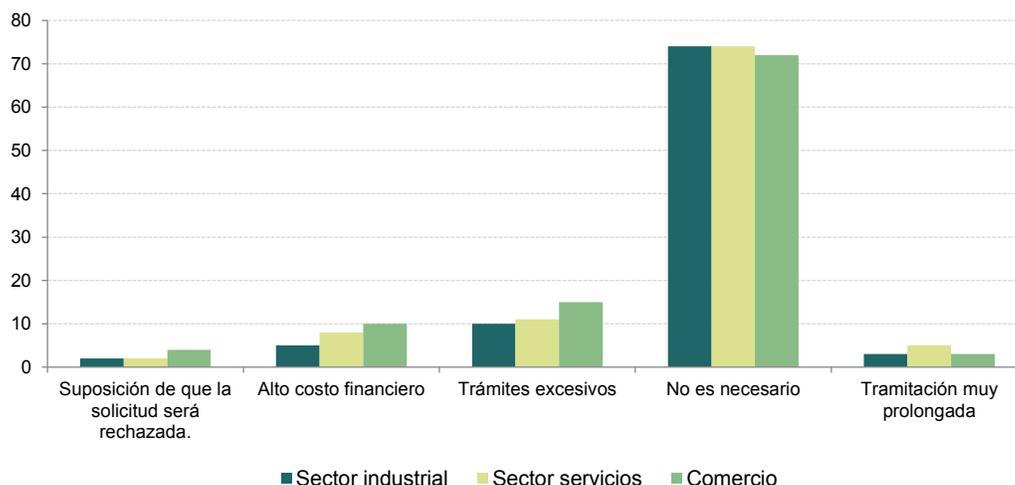
En la investigación del SEBRAE también se intentó determinar los motivos por los cuales las pymes no pedirían préstamos, aunque fuera fácil hacerlo y el costo fuera bajo. El 68% de los entrevistados eligió la opción “no lo necesita”, lo que revela la preferencia por recurrir a capital propio o a otras formas de financiamiento de las operaciones. Un 17% de los encuestados indicaron que no les gustaba pedir préstamos, un 12% que no podrían pagarlos y un 3% que no confiaban en la política económica. Es interesante observar que, incluso en el supuesto de un préstamo fácil y barato, nada menos que el 12% de los encuestados expresaba el temor de no poder pagar los créditos.

Otro ejemplo es el caso de México. En el estudio de Lecuona (2016) se determinó que el principal motivo manifestado para no pedir créditos bancarios era “no es necesario”, independientemente del tamaño de la unidad económica. Los representantes del 62,5% de las microempresas, del 64,5% de las pequeñas, del 48,1% de las medianas y del 52,9% de las grandes empresas respondieron que la falta de créditos no los perjudicaba. Solamente en el caso de las microempresas, cerca del 30% mencionaron “los altos intereses” como motivo para no pedir préstamos bancarios.

Como informa Zuleta (2016), en Colombia se hizo una investigación similar, con el propósito de identificar los motivos de las empresas para no pedir préstamos. Cerca del 80% de las empresas que no pidieron préstamos en el período 2007-2015 declararon no haberlo hecho porque no los necesitaban. El costo financiero fue el segundo factor mencionado. La complejidad, la burocracia y el número de

trámites necesarios para pedir préstamos no parecieron ser grandes obstáculos. También hubo una pequeña proporción de empresas que suponían por adelantado que su solicitud sería rechazada. En el gráfico 1 se ilustran los resultados de la investigación.

Gráfico 1
Colombia: razones para no pedir préstamos
(En porcentajes)



Fuente: J. Zuleta, "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), 2016.

Zuleta (2016) considera muy importante identificar las razones por las cuales se da una exclusión involuntaria del crédito, debida a que muchas empresas consideran que no lo necesitan, aunque presenten una alta dependencia financiera. Una posible explicación es la falta de conocimientos financieros, que impide a los empresarios percibir la necesidad de financiamiento, pese a su notable dependencia financiera, y reconocer la importancia de algunos productos financieros para el desarrollo de sus actividades.

Para hacer frente a esta situación, las empresas recurren a fuentes alternativas de financiamiento. En el Brasil, la forma de financiamiento más común es el crédito de los proveedores (un 52% de los encuestados en 2016). En segundo lugar, se encuentran la emisión de cheques a fecha, operación crediticia no reglamentada por las leyes. Otro indicador de la exclusión financiera de las pymes es que acaban recurriendo al financiamiento informal, ya sea de amigos o parientes (14% en 2016) o de usureros (3%).

Según lo registrado en los censos económicos de 2014, en México solo un 15,8% de las microempresas contaban con financiamiento externo en 2013. El 16,4% del total correspondía a préstamos de familiares y amigos.

De acuerdo con información del Observatorio de MIPYMES de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) de Costa Rica, en 2015 el 54% de las inversiones de las mipymes de la Argentina se realizaron con recursos propios, el 35% con financiamiento bancario, el 3% con créditos de proveedores y el 2% con recursos de otras fuentes.

Cuadro 5
Brasil: modalidades de financiamiento de las pymes, 2014-2016
(En porcentajes)

Modalidad	Tipos de financiamiento	2014	2015	2016
Comercial	Proveedores	61	67	52
	Cheques a fecha	35	46	27
Bancaria	Tarjeta de crédito empresarial	25	28	21
	Cheques especiales	24	29	20
	Préstamos de bancos públicos	23	28	15
	Préstamos de bancos privados	19	15	13
	Descuentos de pagarés y otros títulos	11	17	11
	Préstamos de instituciones de microcrédito	6	8	6
	Préstamos de cooperativas de crédito	4	9	5
	Factorización	6	11	5
	Contratos de arrendamiento/entidades financieras	8	6	5
	Otros recursos financieros	8	5	9
Informal	Préstamos de amigos o parientes	13	13	14
	Préstamos de usureros	3	4	3
Otros	Ninguno de los anteriores	16	12	22

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 (MPE) no Brasil: parceria SEBRAE/BACEN”, ponencia realizada en el Segundo Foro de Ciudadanía Financiera, Brasilia, 21 y 22 de noviembre de 2016 [en línea] http://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2017/04/Indic_Credi_-MPE_NOVEMBRO_FINAL_6.pdf.

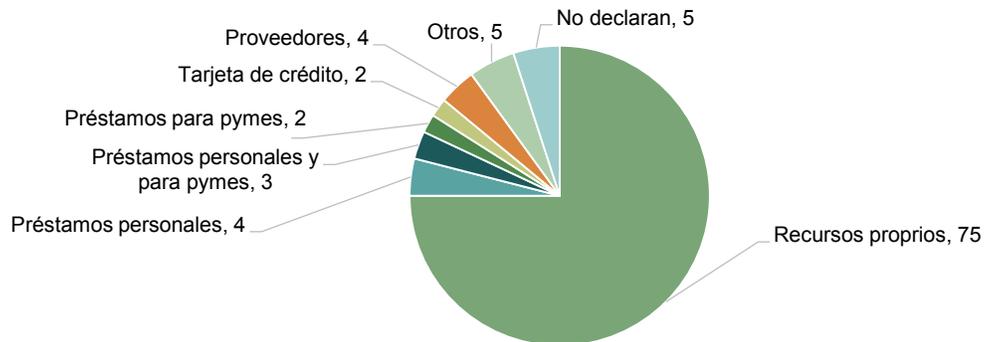
Cuadro 6
México: proporción de unidades económicas con financiamiento, por fuente y según el tamaño de las empresas, 2013
(En porcentajes)

Tamaño de la empresa	Unidades con financiamiento	Bancos	Familiares o amigos	Cajas de ahorro	Proveedores	Agentes privados	Gobierno
Microempresas	15,8	39,4	16,4	21,4	10,6	6,1	4,3
Pequeñas empresas	28,4	78,5	2,8	2,2	15,1	4,6	1,9
Medianas empresas	38,7	79,9	0,2	0,8	22,1	3,1	1,7

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

Como se observa en el gráfico 2, en Costa Rica el 75% del financiamiento provino de recursos propios, mientras que los créditos de proveedores fueron la segunda fuente más utilizada (4% del total). Recursos propios fueron la fuente de financiamiento para 77% en el caso de las microempresas, 70% en el de las pequeñas empresas y 73% en el de las empresas medianas. En lo que respecta a los motivos por los que no se piden préstamos bancarios, el 65% de los encuestados indicaron que contaban con suficiente capital, que no necesitaban pedir préstamos o que no les gustaba hacerlo. Estas fueron las respuestas del 65% de las microempresas, el 67% de las pequeñas empresas y el 62% de las empresas medianas.

Gráfico 2
Costa Rica: fuentes de financiamiento de las pymes
(En porcentajes)



Fuente: Universidad Estatal a Distancia (UNED) (2012), Segunda Encuesta Nacional de MIPYMES, San José, Observatorio de MIPYMES.

En resumen, hay espacio para la adopción de políticas públicas y para intervenciones de los bancos de desarrollo, que deberían adecuarse a las necesidades reales de las empresas de menor tamaño. Pese a la disponibilidad de servicios bancarios, su calidad, en términos del valor de las garantías exigidas, deja mucho que desear. Un fenómeno que merece especial atención es la deliberada preferencia por recursos internos con fines de financiamiento. En las siguientes secciones se analizan la medida en que se debería considerar esta situación en las políticas públicas y su adecuación al perfil de la demanda de las empresas.

IV. ¿Qué políticas públicas podrían facilitar la inclusión financiera?

Conforme al marco analítico propuesto, para evaluar la calidad de las intervenciones públicas en primer lugar se deben identificar los objetivos de las políticas, su grado de vigencia y sus variaciones a lo largo del tiempo. Se describen tres tipos de políticas: medidas de fomento de la bancarización, iniciativas destinadas a la formalización de los agentes económicos y propuestas de inserción productiva.

Las medidas que fomentan la bancarización son importantes, debido a sus efectos y a que contribuyen indirectamente a la inclusión financiera de las empresas de menor tamaño. La población bancarizada cuenta con la credibilidad y dispone de los medios necesarios para acceder a los bienes y servicios de esas empresas. Para que el sistema bancario facilite la bancarización se requieren redes virtuales o físicas de acceso, lo que podría favorecer a las empresas de menor tamaño. Por último, si los propietarios de estas empresas se integran al sistema bancario existe la posibilidad de que sus empresas también lo hagan, porque en este segmento la propiedad es prácticamente indisociable de la gestión. Desde el punto de vista de las empresas, la posible existencia de una relación directa entre la bancarización de la población y sus posibilidades de obtener créditos se traducen en una demanda organizada y en opciones de financiamiento de su producción.

En lo que respecta a las políticas de inclusión financiera de la población, se podría postular que existen tres categorías. La primera de ellas se relaciona con el ámbito de las políticas. En esta categoría hay un primer grupo de países con políticas de carácter limitado o que todavía están en proceso de implementación, de las que se encuentran ejemplos en la Argentina y México. En la Argentina no se han adoptado medidas legislativas o ejecutivas de amplio alcance que fomentan la bancarización de la población. Solo se registran medidas puntuales, adoptadas en los últimos años y que tienen el objetivo específico de responder a los desafíos de la inclusión financiera. Entre otras, destaca la relativa a la obligatoriedad de la “cuenta salario”. Un segundo grupo está formado por países con medidas un poco más maduras, como las adoptadas en el Brasil, Costa Rica y el Ecuador. En Costa Rica se fomenta la inclusión financiera mediante cuentas de expediente simplificado, específicamente de un procedimiento que permite a las instituciones financieras simplificar los trámites de aprobación. En el Brasil funciona la Asociación Nacional para la Inclusión Financiera (PNIF), que se rige por los Principios para la Inclusión Financiera Innovadora del G20. Un tercer grupo en esta categoría es formado por Colombia y el Perú, casos más avanzados, por las medidas adoptadas para la protección de los consumidores. Según información de EIU (2016), estos dos países destacan en las comparaciones internacionales. La ejecución del programa Banca de las Oportunidades de Colombia ofrece grandes posibilidades de

ampliar el acceso a los servicios financieros de la población de bajos ingresos. En el Perú existe actualmente un sólido marco regulador de protección financiera del consumidor. En julio de 2015 entró en vigor en el país la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF). Esta estructura, diseñada para el fomento de la inclusión financiera, incluye mecanismos de protección de los consumidores y servicios de educación financiera. La provisión de información a los usuarios y la transparencia son dos ejes fundamentales de la Estrategia.

La segunda categoría corresponde a medidas de formalización de las empresas de menor tamaño. La informalidad de las mipymes es un problema latente y presente en todos los países. Las empresas informales evitan vincularse a instituciones financieras y optan por canales informales de financiamiento o acceden a ellos por intermedio del empresario, lo que supone mayores gastos y condiciones de créditos menos favorables. Incluso las empresas dispuestas a formalizarse pueden tener dificultades para hacerlo debido a la existencia de una legislación o una normativa complejas o a la lentitud de los trámites administrativos.

Se distinguen dos grupos de países de acuerdo con las prácticas vigentes para combatir la informalidad. El primero está integrado por la Argentina, Costa Rica, el Ecuador, México y el Perú. En todos esos países se han adoptado medidas de simplificación de los trámites, de concesión de incentivos tributarios o de ambos tipos para este segmento, pero estas son de carácter específico o se encuentran en fase experimental o incipiente; un ejemplo de esto es el Plan Nacional de Inclusión Financiera de México, que se comenzó a ejecutar en 2016. El segundo grupo está integrado por el Brasil y Colombia, países en los que se aplican políticas específicas de formalización de las empresas y el empleo. En el Brasil existe el sistema Simple Nacional, un régimen diferenciado de recaudación, cobranza y fiscalización de impuestos aplicable a las microempresas y las pequeñas empresas, en cuya aplicación participan entidades de todos los niveles de gobierno (nacional, estadual y municipal). En Colombia, la formalización de las empresas y del empleo han sido objetivos fundamentales de las políticas del Gobierno en los últimos años; se han adoptado medidas de simplificación de los trámites para la creación de empresas, para que estas operen formalmente y para la contratación de trabajadores. Las cámaras de comercio, en estrecha colaboración con las autoridades, han desarrollado y ejecutado programas para incentivar la formalización de las empresas.

Finalmente, la tercera categoría se relaciona con los esfuerzos para promover la inclusión financiera. Como se indica en el recuadro 1, todos los países han adoptado medidas destinadas a la inserción productiva de las empresas de menor tamaño.

Recuadro 1 **Ejemplos de políticas de inserción y desarrollo productivo**

Argentina

Adopción de variadas medidas puntuales y experimentales. Ejemplos recientes: Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad (PACC) para las mipymes, de 2009; Programa de Fortalecimiento de Sistemas Productivos Locales (SPL), cuyo objetivo es el fomento del desarrollo regional, mediante la prestación de apoyo a mipymes que sean o pueden convertirse en sistemas productivos locales; Unidades de Vinculación Tecnológica (UVT); Unidades Ejecutoras del Conglomerado (UEC), y Programa de Acceso a la Productividad (PAC) Empresas.

Brasil

Las medidas de inserción de las mipymes se enmarcan en las políticas industriales adoptadas en los últimos años. La primera de ellas es la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE) (2004-2007), que fue seguida por la Política de Desarrollo Productivo (2008-2010) y el Plan Brasil Mayor (2010-2014). La más reciente iniciativa de política es el programa Brasil Más Productivo, destinado a aumentar la productividad de las industrias, mediante el fomento de mejoras rápidas, de bajo costo y con amplios efectos. La primera etapa de este programa se basa en la metodología de “producción simplificada”, que supone la reducción de siete tipos de pérdidas: por superproducción, plazos de espera, transporte, exceso de elaboración, existencias, traslado y fallas. Esta consiste en la prestación de 120 horas de consultorías técnicas *in situ* a las empresas, para la elaboración de diagnósticos de procesos, la formulación de propuestas de perfeccionamiento para elevar la productividad y reducir los costos de producción, y el control de la aplicación y los resultados. En las siguientes etapas, el programa se ampliará en dos

(Recuadro 1, continuación)

ámbitos: i) expansión vertical, consistente en la aplicación de los mecanismos de “producción simplificada” en empresas de otros sectores, en colaboración con otros ministerios, y ii) expansión horizontal, consistente en proyectos piloto para poner a prueba el uso de herramientas de “eficiencia energética” y de “digitalización y conectividad” en procesos productivos seleccionados, con el fin de incrementar la productividad.

Colombia

En Colombia se ejecuta actualmente el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en el que se proponen estrategias para estimular la competitividad y facilitar el aumento de la productividad y el desarrollo de proveedores locales. Las acciones previstas están orientadas, entre otras cosas, a lo siguiente: i) promover formas de colaboración público-privada que apunten a mejorar la calidad de los empleos indirectos generados por las industrias y ii) ejecutar un programa de minifranquicias en las cercanías de empresas “ancla”. Se otorga particular atención a los sectores de servicios (comercio y turismo), en los que se prevé crear centros de desarrollo de pequeñas empresas que recibirían asistencia financiera y técnica. En una esfera más específica, se ejecuta el programa INNpulsas Colombia, destinado a ampliar las actividades de innovación y elevar la competitividad del país. Cabe destacar que, como parte del programa, a comienzos de 2017 se dio inicio a las actividades de “Reto a la productividad”, en cuyo marco se proporciona financiamiento no reembolsable a especialistas que presenten propuestas para elevar la productividad de las pymes.

Ecuador

El Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador tiene por objeto incentivar la producción y el desarrollo socioeconómico del país, mediante la prestación de apoyo a productores, regiones y sectores relativamente menos desarrollados. En este ámbito, cabe destacar lo siguiente: i) los Centros de Desarrollo Empresarial y Apoyo al Emprendimiento (CDEAE) creados por el Gobierno, que funcionan en todas las regiones de país, y cuyos objetivos son prestar apoyo a las iniciativas empresariales de los ciudadanos y reforzarlas, y ii) el programa Exporta Fácil, destinado a facilitar las exportaciones de las mipymes, integrantes de la economía popular y solidaria y artesanos, mediante un sistema simplificado, ágil y económico de exportación por medio del operador público Correos del Ecuador y las prestaciones de los programas y servicios de las entidades participantes. En el marco de la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva, que sirve de complemento a los anteriores, se elaboró una lista de cadenas de producción prioritarias, con los siguientes objetivos: desarrollar ventajas competitivas en el sector agroindustrial; reducir la dependencia externa del sector manufacturero, y estimular las actividades basadas en el uso intensivo de conocimientos e innovaciones con alto potencial de expansión en la economía mundial (turismo, programas informáticos, servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones, logística y servicios ambientales). Por último, destaca la Agenda para la Transformación Productiva, destinada a la diversificación productiva sobre la base de ocho pilares: la modificación de la matriz productiva; la reducción de la heterogeneidad estructural; la democratización de los recursos; empleos de calidad; talento humano; competitividad y productividad sistémicas; crecimiento verde, y cambio cultural e imagen país.

Costa Rica

Las iniciativas de inserción productiva se enmarcan en la Alianza por el Empleo y el Desarrollo Productivo, adoptada en 2014. Sus objetivos a corto y mediano plazo son el fomento y la formalización del empleo y el desarrollo productivo. Con tal fin, se han organizado mesas sectoriales con actividades y planes de trabajo específicos relacionados, entre otros, con los siguientes temas: programa de crédito para las mipymes, programas para incrementar la productividad de “productos sensibles” con fines de seguridad y soberanía alimentarias y nutricional y programas de desarrollo agroindustrial y de turismo. En este contexto, destaca el programa Tejiendo Desarrollo, como parte del cual se estimula la integración articulada de políticas de desarrollo, y el fortalecimiento de la participación ciudadana en su formulación y aplicación. Otro elemento fundamental del programa es el desarrollo de capacidades locales, con el fin que los procesos sean más sostenibles; del marco institucional, y de agentes sociales. La aplicación del componente de fomento de los procesos de desarrollo se divide en varias etapas, entre otras, capacitación institucional, creación de instituciones subnacionales, concertación de acuerdos y formulación de planes prioritarios, ejecución de proyectos de desarrollo y evaluación. La Alianza opera en cinco dimensiones del desarrollo: económico, ambiental, institucional, cultural y deportivo, y social-humano. Para la determinación de las dimensiones a las que se debe otorgar prioridad en cada territorio se toman en consideración las necesidades locales. Asimismo, se prevé un período de organización a nivel gubernamental.

México

Como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se ejecutan programas de apoyo al emprendimiento y a la diversificación económica en las regiones de más altos ingresos. Su prioridad es la estimulación de la innovación de las empresas, por intermedio de redes de empresas privadas, instituciones de enseñanza superior dedicadas a la investigación y consultores especializados. Específicamente, cabe mencionar el Programa de Incubadoras, en el que se prestan servicios de capacitación administrativa y empresarial, gestión del financiamiento, asesoría o supervisión para la formulación de planes de negocios, asesoría comercial y diseño y desarrollo de productos y servicios;

(Recuadro 1, conclusión)

asimismo, se ofrecen espacios de trabajo y recursos de tecnología de la información. El objetivo del programa es facilitar el desarrollo de las pymes, para ampliar sus posibilidades de supervivencia y crecimiento.

Perú

Hasta el reciente cambio de gobierno, en el Perú se venía ejecutando desde el año 2014 el Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNPD), cuyo principal objetivo era la promoción del crecimiento a mediano y largo plazo, mediante el desarrollo de una mayor capacidad productiva y de transformación que condujera a la diversificación y a una mayor complejidad económica, la reducción de la dependencia del precio de los productos básicos, el incremento de la productividad, el aumento del empleo formal y el crecimiento económico sostenible a largo plazo. El nuevo gobierno acaba de iniciar la adopción de nuevas medidas. En el ámbito de interés de este proyecto destaca el Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP), destinado a las microempresas y las pymes. Este es un instrumento de política de desarrollo productivo, cuyo propósito es fortalecer el vínculo entre los sectores productivo y comercial, junto con perfeccionar la capacidad técnica y administrativa de los proveedores y su relación con las “empresas tractoras”, para contribuir al aumento de la productividad y la competitividad de las empresas. También destacan el programa de difusión tecnológica y las medidas de aumento del número de Centros de Innovación Tecnológica (CITE), dedicados a la prestación de servicios de asesoría especializada para la aplicación de nuevas tecnologías y el cumplimiento de los estándares operacionales, y a elevar la competitividad de los productos artesanales en los mercados externos, internos y turísticos, para lo cual colaboraron con artesanos, con las asociaciones que los agrupan y con empresas del sector.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los estudios nacionales.

En el recuadro anterior queda en evidencia que se han adoptado medidas en distintas esferas de intervención, para cuya aplicación se han empleado diferentes herramientas y que están destinadas a facilitar el acceso al financiamiento con fines de desarrollo productivo e innovación, así como la prestación de apoyo al comercio exterior y al fomento de prácticas asociativas y de aglomeraciones productivas (*clusters*). En algunos programas se procura privilegiar a las empresas de menor tamaño en las compras públicas. También se realizan actividades de extensión, entre otras, de educación financiera, asistencia técnica y capacitación sobre gestión empresarial. Algunas de estas medidas se enmarcan en estrategias nacionales o políticas de desarrollo productivo. Otras obedecen a políticas ministeriales, de secretarías especializadas o de organismos ejecutores, en forma de planes o programas aislados.

Aunque las políticas de apoyo a las mipymes se tomen en consideración en las declaraciones y propuestas gubernamentales, su estructuración y ejecución está a cargo de instituciones de distintos niveles de gobierno y no siempre van acompañadas de una asignación adecuada de recursos financieros, humanos e informativos. Por consiguiente, la eficacia de las medidas se ve restringida y depende de la capacidad de las organizaciones de apoyo a las empresas de menor tamaño para sensibilizar a las autoridades con respecto a sus intereses.

La escasez de información disponible sobre los efectos de las actividades gubernamentales de apoyo a las pymes suele deberse a problemas de formulación de políticas, la falta de claridad en la definición de los objetivos, la limitada capacidad de ejecución y la aplicación de un marco de referencia incompleto. La notable dispersión de los instrumentos existentes en los países contribuye a que las intervenciones públicas pierdan eficacia. Además, las medidas no tienen una amplia cobertura en comparación con la magnitud del segmento.

Los casos exitosos son aislados y sus efectos son limitados. Pero cuando se dan se advierte en general la convergencia de algunos factores específicos: i) la realización de actividades públicas organizadas bajo la forma de programas; ii) la determinación de objetivos, metas y resultados esperados que deben alcanzarse en plazos preestablecidos; iii) la formulación basada en diagnósticos técnicos sustantivos; iv) la negociación previa con representantes confiables de los destinatarios; v) la colaboración en la ejecución entre organismos públicos dotados de los instrumentos necesarios para la

consecución de los objetivos, y vi) el empleo explícito y sistemático de mecanismos de control y evaluación de los resultados.

En particular y dadas las dificultades para la movilización de recursos presupuestarios, lo ocurrido en los países de la región indica que, aunque no sea una garantía de éxito, es fundamental la participación de los bancos públicos en la ejecución de los programas de desarrollo productivo de las empresas de menor tamaño. Asimismo, la participación activa y permanente de estos bancos en determinados programas ha contribuido a su sostenibilidad y a la inclusión de las prioridades de las empresas de menor tamaño en las políticas públicas de apoyo al desarrollo de los países.

La identificación de los factores mencionados permite sacar algunas conclusiones. En primer lugar, es importante que las políticas sean duraderas; los frecuentes cambios de orientación no contribuyen a la consolidación de las prácticas de los organismos encargados de su aplicación y no ofrecen a los destinatarios una clara imagen de los objetivos de la acción pública. En segundo término, es relevante una definición lo más precisa posible de los objetivos de dicha acción. Por último, y en función de lo anterior, es muy importante utilizar instrumentos adecuados a los desafíos específicos de los destinatarios.

V. ¿Quiénes son los bancos de desarrollo?

Como demuestran Luna-Martínez y Vicente (2012), Ferraz, Além y Madeira (2013) y Griffith-Jones y otros (2017), los bancos públicos —categoría que agrupa a los bancos de fomento de las inversiones y las exportaciones y a los bancos comerciales en cierta medida— se ocupan de: i) estimular la expansión de la capacidad gerencial, productiva y tecnológica de todas actividades productivas, 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 (escala y objetivos, modalidades operativas y fuentes de financiamiento, entre otras) es una característica sobresaliente de los bancos de desarrollo.

La Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE) (2017) contabiliza 79 instituciones de 19 países de América Latina que, en cierto sentido, pueden definirse como bancos de desarrollo, en función de su estructura y sus funciones⁷. De estas, hay 50 que operan directamente y que a comienzos de 2015 tenían aproximadamente un 71% del total de activos. 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 19 países ascendía a 1,7 billones de dólares de los Estados Unidos. Su cartera de crédito era de 972.000 millones de dólares corrientes y 700.000 millones de dólares constantes de 2000. La importancia de estos bancos en el sistema financiero de la región también es considerable, dado que los bancos públicos concentran alrededor del 20% de los depósitos, las carteras de crédito, los activos y el patrimonio bancario.

En el cuadro 7 se presenta información más detallada sobre las instituciones financieras de los países considerados en este trabajo, 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 activos y PIB), el 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% del Banco de Inversión y Comercio Exterior, también de la Argentina; un 0,85% en el caso del

⁷ Algunas de estas instituciones desempeñan ciertas funciones de los bancos de desarrollo (entre otras, desarrollo agrícola y de la vivienda), además de ejercer funciones típicas de los bancos comerciales.

BANCOLDEX de Colombia, 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 de la cartera de créditos en los activos: el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) de Colombia (81,93%). Los préstamos también son importantes para el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) de México, el BICE y el BNDS; estos varían entre un 39% y un 44% del total de activos. La participación del crédito en los activos de la COFIDE del Perú, la Nacional Financiera (NAFIN) de México y el Banco de la Nación Argentina es inferior, del 5% al 14% de los activos. En tercer lugar, y como era de esperar por tratarse de un indicador sujeto a factores estructurales, la tasa de retorno del patrimonio fluctúa entre el 5,5% y el 12,2%, con la excepción del Banco de la Nación Argentina, que registró un resultado anual negativo. Por último, todos los bancos presentan indicadores de adecuación del capital acordes con las normas internacionales, entre un 10% y un 33%.

Cuadro 7
Indicadores financieros de bancos de desarrollo seleccionados, 2016
(En porcentajes)

	Relación entre activos y PIB	Relación entre créditos y total de activos	Retorno sobre los fondos propios medios (<i>return on average equity, ROAE</i>)	Rendimiento del capital medio (<i>return on average assets, ROAA</i>)	Relación total de adecuación del capital (<i>total capital ratio</i>)
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 para el 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 (BANCOLDEX) Colombia	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
Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), Perú	2,03	5,73	2,83	0,58	28,77

Fuente: Bureau van Dijk, Base de datos Bankscope [en línea] <https://www.bvdinfo.com/en-us/our-products/company-information/international-products/bankscope>.

Salta a la vista la considerable diversidad de todos los indicadores económico-financieros de las nueve instituciones de distintos países consideradas. Sin embargo, a pesar de que los indicadores corresponden a un solo año (2016), se observa una heterogeneidad unida a un adecuado desempeño económico-financiero. Aunque uno de los indicadores sea negativo en una de las instituciones, la variación que presentan los bancos y los indicadores se encuentra dentro de límites razonables para las

instituciones financieras. Finalmente, y para orientar el análisis que se presenta a continuación, en términos de la participación en las economías nacionales, el BNDES y el Banco de la Nación Argentina se distinguen de las demás. Se considera que este indicador ofrece una primera aproximación sobre la capacidad de los bancos para conceder préstamos de todo tipo a todos los agentes económicos.

Los bancos seleccionados también presentan grandes diferencias en cuanto a antigüedad y a los sectores atendidos. El Banco de la Nación Argentina es un banco comercial de propiedad pública fundado en el siglo XIX, que desempeña funciones de los bancos de desarrollo, pero también compete con sus pares en su calidad de banco comercial. El Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) de Costa Rica es una institución fundada recientemente (en 2008), y no es un banco propiamente tal, sino que responde a una nueva estructura organizacional y se encarga del manejo de fondos aportados tanto por bancos públicos como privados. 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 BANCOLDEX (Colombia) estaba orientado al comercio exterior y 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), la COFIDE y el BNDES han sido siempre bancos multisectoriales. También se observan diferencias en 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.

Los que estos bancos tienen en común y que los hace compatibles es lo siguiente: i) tienen funciones estipuladas por el poder ejecutivo y cuyo desempeño redundaría en el fortalecimiento de las políticas públicas que, sin su existencia, podrían verse debilitadas, y ii) aplican políticas económico-financieras, entre las que destacan las relativas a la adecuación del capital, mediante la adopción de decisiones impersonales e independientes, y sistemas de evaluación de créditos y gestión de riesgos. Asimismo, la gran mayoría de los bancos tradicionales tienen metas sobre rentabilidad, entre otras, sobre maximización o metas superiores a otras metas sobre resultados.

En términos de la composición de la cartera de crédito de acuerdo con el tamaño de las empresas, las mipymes representan una prioridad para los bancos públicos de la región, que les destinan el 59% de dicha cartera (un 39% para las pymes y un 20% para 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 mipymes, mientras que en el FINAGRO de Colombia el porcentaje ascendió al 48,4% y en el BANCOLDEX al 49,1%; en la 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 para las pymes, que representaba apenas un 12%; en el Bancomext, la cartera para las pymes se concentraba en financiamiento (40,9%), garantías (32,4%) y cartas de crédito (22,9%). En resumen, el segmento de las empresas de menor tamaño recibe especial atención por parte de los bancos de la región, que les ofrecen productos relativamente similares (en particular, financiamiento y garantías).

Como las empresas de menor tamaño tienen un perfil específico de deudores, en general más frágiles que las empresas grandes, se deberían tomar debidamente en cuenta las consecuencias que esto tiene para el balance de los bancos de desarrollo. Al respecto, cabe 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; para cumplir con las normas sobre supervisión bancaria y las directrices de política, y para prestar servicios a sus segmentos de mercado. Con tal objeto, es imprescindible que los activos y pasivos estén alineados en la estructura del balance, sobre todo en términos de los tipos de interés y los plazos. En segundo lugar, la búsqueda de rentabilidad, aunque no se persigan necesariamente metas de maximización, y una política de retención de dividendos congruente con la base de capital pretendida son pertinentes y necesarias. 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 de evaluación de riesgos de los proyectos y 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 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.

VI. ¿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. En el estudio, la caracterización de los “instrumentos financieros innovadores” es independiente de toda consideración sobre su capacidad de innovar y se basa en su pertinencia en lo que respecta al acceso a servicios financieros por parte de las mipymes. Asimismo, en el estudio no se hizo una distinción entre los instrumentos muy antiguos y recientes. También en este caso, 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, dos de los cuales solo a modo de ejemplo y el tercero en más detalle: i) breve descripción de los procesos internos y de la ampliación del empleo de plataformas tecnológicas por parte de los bancos, ii) un caso de innovación institucional y iii) tres tipos de innovaciones de producto: financiamiento, fondos de garantía y 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 que, como se indica en la sección III, se traducen en una marcada preferencia por recursos internos como fuente de financiamiento.

A. 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 los tipos de interés y de los 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 una adecuada evaluación del riesgo crediticio. Si un banco opera directamente con empresas de menor tamaño, y como el número de empresas suele ser muy alto, esto supone el empleo de un indicador de solvencia (*credit score*) o de técnicas similares y la recopilación permanente de información sobre los clientes, a fin de calcular con un alto grado de certeza la probabilidad de cumplimiento o incumplimiento, lo que exige invertir en bases de datos y sistemas de inteligencia artificial. Como alternativa, pueden invertir en 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 las condiciones de 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 la provisión de productos y para la prestación de servicios financieros a los clientes en tiempo real, además de permitir la eficiente transmisión del contenido de la capacitación y la asistencia técnica.

En el cuadro 8 se observa que el empleo de las TIC por parte de los bancos de desarrollo de la región aún se encuentra en una etapa inicial, lo que es sorprendente si se considera la importancia de su contribución a las empresas, 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, entre otras, algunos productos crediticios que emplean un alto componente de tecnología y algunas iniciativas de prestación de asistencia técnica que se describen más adelante.

Cuadro 8
Servicios basados en tecnología ofrecidos por los bancos de desarrollo
(En porcentajes)

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/download/2017/47asam_docbasico.pdf.

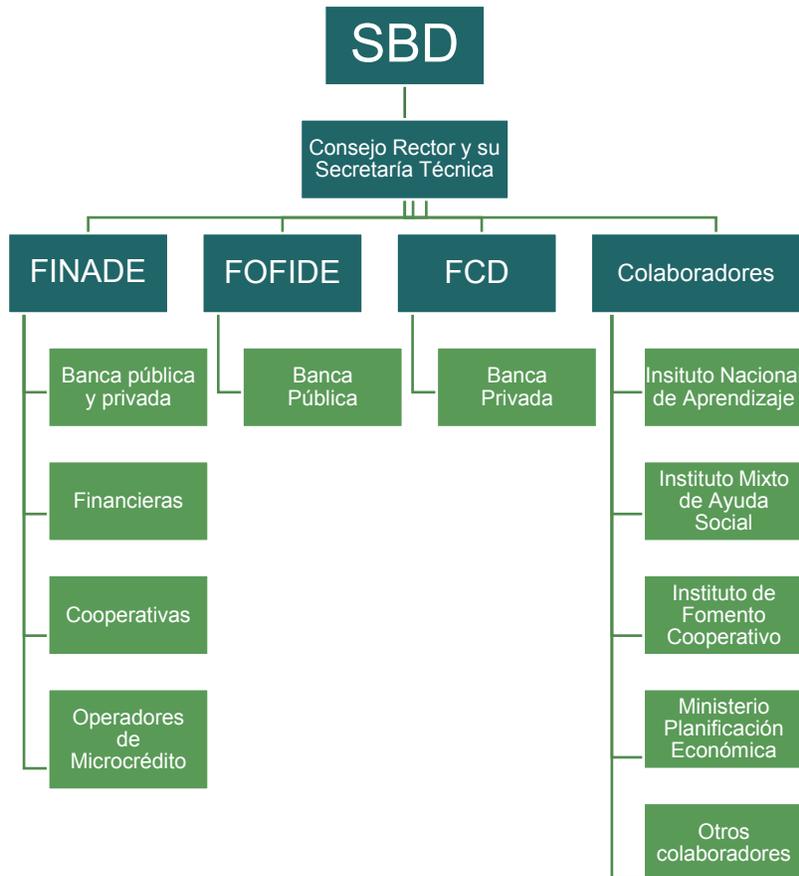
B. Innovación institucional

Como se ha señalado, los bancos públicos son muy diferentes en lo que se refiere a la escala, los objetivos, los instrumentos utilizados, y el 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 promover la movilidad social de los ciudadanos. Por tratarse de un sistema, el SBD está integrado por diversas organizaciones con un marco institucional común, que orienta sus misiones, aunque respetando su individualidad y sus mandatos. De esta manera, se procura aumentar la capacidad del sistema bancario para actuar y potenciar las economías de escala, en virtud del reconocimiento de la necesidad de complementar los mecanismos de garantía crediticia y los 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 2): 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 desarrollo). Mediante estos

instrumentos, el SBD canaliza recursos a distintas organizaciones, lo que les permite proporcionar recursos a las mipymes.

Diagrama 2
Costa Rica: Sistema de Banca para el Desarrollo



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 de trabajo concatenado de 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 la provisión de 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.

C. Innovación de producto: financiamiento

Uno de los instrumentos más conocidos en la región es el descuento electrónico de facturas o factoraje de la NAFIN. En 2000, el banco creó una plataforma electrónica para que los pequeños y medianos proveedores de una cadena productiva tuvieran acceso a información sobre pagos, factoraje,

capacitación y asistencia técnica. El propósito de esta medida era ofrecer un instrumento de conexión entre grandes empresas de primer orden y las pymes que necesitaran contar con liquidez. La plataforma digital creada con tal fin posibilita 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 empresas de primer orden son el eje del esquema de financiamiento, integrado por sus proveedores y 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 asumido por el intermediario al adquirir las facturas es el riesgo de las empresas de primer orden (que es, por naturaleza, bajo), no el de las pymes que las presentan (obviamente mayor). La atracción y selección adecuada de las empresas de primer orden y la funcionalidad de la plataforma electrónica permiten la vinculación rápida, barata y segura entre las pymes y los bancos.

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 otorgaría 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 está basado en el de la NAFIN, pero presenta algunas diferencias importantes. Entre otras, Neira (2017) destaca las siguientes: 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 a 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 explícita 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 de un bien de consumo indiferenciado, todos los productos financieros exigen grandes esfuerzos de adaptación al perfil de la demanda, al régimen regulatorio y, principalmente, a la estructura y la función de una institución financiera nacional.

En Colombia, entre los programas del BANCOLDEX, destaca INNpulsa 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 con un gran potencial de crecimiento sostenible y rentable.

INNpulsa 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 llamadas abiertas hasta que se agoten los recursos; estas están dirigidas 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 INNpulsa Colombia y del BANCOLDEX, 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 sino la realización de transacciones por Internet. 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: Machado, Parreiras y Rodrigues (2011) compararon el desempeño de empresas similares propietarias de estas tarjetas, con la única diferencia de que unas las usaron y otras no en un determinado período. 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 de 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, correctamente, a responder a los desafíos y las oportunidades del mundo de las mipymes, segmento que requiere instrumentos financieros 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: tecnológicos y resistencias internas y externas. A partir de su introducción, su difusión inicial fue lenta pero posteriormente se aceleró a un ritmo creciente hasta llegar 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 para financiar proyectos productivos, no solo mediante la provisión 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 la COFIDE y orientado a las empresas que tienen dificultades de acceso a recursos financieros para la compra de insumos. 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 las inversiones y del capital de trabajo necesario de hasta un 100%; 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.

D. 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 información entre acreedores y 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 la autorización 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. El programa ofrece cobertura del 50% y hasta el 70%.
- 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 y de ahorro de energía y financiamiento de la educación. Además, desde 2003 se han venido instrumentando modalidades de apoyo a empresas afectadas por desastres naturales.

El Fondo Nacional de Garantía (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 (2016), el régimen de cupos rotativos le otorga agilidad al instrumento. Desde el punto de vista del banco que otorga el crédito, en caso de incumplimiento los trámites 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 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 para el uso de recursos para la provisión de 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.

E. Innovación de producto: asistencia técnica

Algunos de los principales obstáculos a los que se enfrentan los microempresarios y los empresarios pequeños y medianos son 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: 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 capacitación sobre los derechos y las obligaciones de los usuarios de 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; iii) desarrollo de la capacidad empresarial: administración de empresas familiares, comercialización, relaciones públicas y atención al cliente e innovación y espíritu empresarial. En conjunto con la 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, y que abarca todas las actividades económicas. La plataforma ofrece a las empresas registradas y a todos sus usuarios herramientas para mejorar la competitividad de las empresas mediante lo siguiente: un directorio empresarial, una red social empresarial, servicios en línea de asesoría personalizada y servicios empresariales tales como programas de capacitación, eventos, videos e informativos.

El BANCOLDEX 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 facilita a los empresarios la adquisición de nuevos conocimientos y el refuerzo de los ya adquiridos son las plataformas de aprendizaje electrónico (*e-learning*), que les permiten mantenerse al día sobre temas de interés, aprovechando la tecnología y optimizando el manejo de su tiempo. En el Campus Virtual BANCOLDEX se encuentran cursos prácticos, fáciles de consultar e interactivos; 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 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 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.

VII. Conclusiones e implicaciones para las políticas públicas

Los objetivos del proyecto descrito en este informe regional son 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. A partir de la definición de esa demanda y del nivel y el alcance de la inclusión financiera, en el informe se describen en líneas generales las políticas vigentes en los países considerados, para luego analizar el perfil de la banca pública y los instrumentos (innovadores) que emplean esas instituciones.

El interés de este proyecto no se relaciona con la necesidad de inclusión financiera *per se*, sino con la inclusión financiera con fines de inserción productiva; se consideran los factores determinantes de la demanda de financiamiento, entre otros la capacitación de los empresarios, la sensibilidad de las empresas al ciclo económico y las actividades económicas conexas. En esta última sección se presenta una reflexión sobre la medida en que los casos expuestos pueden inspirar en América Latina iniciativas que fomenten una inclusión financiera eficaz para mejorar la inserción productiva de las empresas de menor tamaño.

Las **empresas de menor tamaño** son importantes desde el punto de vista económico, sobre todo en lo que respecta a la generación de empleo. Por su configuración, este es un segmento empresarial específico, con demandas de financiamiento muy particulares:

- i) Las empresas de menor tamaño tienen **capacidades limitadas** y presentan dificultades de acceso a los recursos (financieros, humanos y tecnológicos); operan principalmente en sectores asociados a actividades de baja productividad relativa y tienen una gran sensibilidad a la situación económica: surgen rápidamente en períodos de crecimiento y se ven afectadas en períodos de contracción. Estos mismos factores dan origen a otro de los rasgos distintivos de las mipymes: la flexibilidad operacional, es decir, la capacidad de modificar en poco tiempo y con pocas dificultades la estructura, la gestión (incluso financiera), la adquisición de insumos, las líneas de producción y la combinación de productos.
- ii) El **acceso al financiamiento puede considerarse un obstáculo para el desarrollo de la actividad empresarial** de las mipymes, lo que acentúa su fragilidad financiera. La demanda de crédito puede verse limitada o menoscabada por distintos factores, entre otros, el alto costo de la provisión de información; las excesivas exigencias en materia de

documentación y las demoras en los procesos de evaluación; las cuantiosas garantías exigidas, incluso de carácter personal; los elevados intereses, que influyen negativamente en el flujo de caja; el desconocimiento de los instrumentos y productos ofrecidos o incluso la limitada información proporcionada por los bancos sobre toda la cartera de productos, y la informalidad o el endeudamiento fiscal, que pueden impedir el acceso a las instituciones financieras, especialmente a las públicas.

- iii) **La exclusión voluntaria del crédito es muy común.** Para proporcionar la información solicitada y responder a las exigencias de las instituciones bancarias, las empresas tienen que disponer de comprobantes y balances financieros, planes de actividades e inversiones y contratos, entre otros. Esto exige distinguir las finanzas personales de las empresariales, una minuciosa organización del flujo de caja o la contratación y los servicios de profesionales especializados como abogados, contadores y administradores, que elevan los gastos de las empresas. Dependiendo del tamaño de la empresa y del monto del financiamiento, los gastos que esto supone pueden impedir la realización de las inversiones deseadas.
- iv) Por tener acceso limitado al financiamiento, las mipymes se enfrentan a dificultades para hacer las inversiones necesarias con el fin de elevar la productividad y la competitividad de sus actividades, desarrollar nuevos mercados y realizar nuevas contrataciones.

En cuanto a la **oferta**, la información disponible permite evaluar las tres dimensiones propuestas por Pérez (2017): acceso, calidad y uso:

- i) **El sistema bancario tiene capacidad de ofrecer servicios** prácticamente a todas las empresas en la gran mayoría de los países de la región, aunque hay diferencia entre empresas de distinto tamaño en lo que respecta a la disposición al endeudamiento y al valor de los créditos. **Los bancos muestran preferencia por las empresas grandes**, que suponen un menor riesgo para sus operaciones.
- ii) **La calidad de los servicios bancarios en términos de la adecuación al uso, que se refleja en el valor de las garantías, deja mucho que desear.** En este terreno, hay indicaciones de que las intervenciones públicas pueden cambiar esta situación, sobre todo para un amplio contingente de empresas en las que el acceso y el costo se identifican como restricciones para el desarrollo de sus actividades.
- iii) Sin embargo, vale la pena retomar un tema ya mencionado. El fenómeno que merece atención es la deliberada preferencia de las empresas por recursos internos para su financiamiento. Esto puede deberse por lo menos a cuatro posibles razones, cada una de las cuales tiene sus propias implicaciones políticas. La primera sería que las empresas reciben información y hacen elecciones en función del monto de los recursos internos, lo que de ser así significa que hay factores estructurales que limitan la demanda de acciones públicas e incluso privadas. La segunda, que las empresas muestran preferencia por los recursos internos por tener limitada información sobre las ventajas y desventajas de recurrir a recursos de terceros, caso en el cual el problema es de carácter informativo y puede superarse mediante acciones destinadas a solucionarlo, y el alcance de la acción pública estaría limitado a la esfera de la información. La tercera, que las empresas no solo tienen limitaciones relacionadas con la información, sino que tampoco tienen la capacidad necesaria para analizar sus necesidades, en cuyo caso la superación de estas dificultades no depende exclusivamente de la provisión de información, y la intervención pública es más compleja en términos de los instrumentos que deben utilizarse. La cuarta, que las empresas no están dispuestas a solicitar recursos de terceros debido a la inadecuación de los servicios bancarios disponibles, caso en el cual se hace necesaria una intervención pública que permita atender las demandas potenciales y latentes.

En resumen, parece haber una relación directa entre el nivel de capacitación empresarial, el grado de complejidad de la actividad productiva a la que se dedica la empresa y las condiciones de financiamiento: cuanto menor es el nivel de capacitación empresarial, más simple es la naturaleza del sector y cuanto más incierto es el ambiente económico, menor es la propensión de las empresas de menor tamaño a vincularse con el sector financiero. Cuando se vinculan con este, lo que requieren son instrumentos financieros igualmente simples. 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. Esta descripción estilizada indica que en los dos extremos las instituciones financieras de desarrollo —y las políticas públicas— se enfrentan a importantes desafíos, que exigen el conocimiento de los intereses, las potencialidades y capacidades, así como la disposición a explorar y tomar en consideración las oportunidades existentes. Otra reserva es la relacionada con la sensibilidad de estas empresas al ciclo económico. Es oportuno y necesario que las instituciones financieras desarrollen mecanismos e instrumentos para hacer frente a las etapas recesivas del ciclo.

En términos de **políticas**, se observa una notable disposición de las instituciones públicas a actuar en beneficio de las empresas de menor tamaño. Sin embargo, lo que predominan son **una gran heterogeneidad en cuanto a la importancia relativa otorgada al segmento, distintos modelos institucionales y muy variadas prioridades y directrices**. La descripción de los casos nacionales indica lo siguiente:

- i) **La continuidad de las políticas es importante:** los cambios frecuentes de orientación no contribuyen a la consolidación de las prácticas por parte de los organismos ejecutores de las políticas y no ofrecen a los destinatarios una clara imagen 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 orientaciones de política.
- ii) **Es relevante la definición precisa de los objetivos de la acción pública.** Independientemente del carácter específico o más amplio del objetivo, lo importante es una clara definición de los destinatarios de una política, que vaya acompañada de las debidas pruebas y **demonstraciones** de los costos y beneficios probables (que deben cotejarse en etapas posteriores).
- iii) La satisfactoria actuación de los bancos públicos depende, esencialmente, de la demanda. Por lo tanto, es muy importante emplear **instrumentos que se adecuen a los desafíos específicos de los destinatarios**. La evaluación de la demanda de políticas y su comparación con la capacidad de oferta de instrumentos de los organismos públicos debe preceder a la formulación y la propuesta de políticas.
- iv) En particular, en las políticas públicas se deben explicitar las contrapartidas a la concesión de beneficios.
- v) Los encargados de la formulación de políticas deben tener la capacidad de discernir si los organismos ejecutores tienen la capacidad técnica y económica necesaria para poner en práctica sus propuestas.
- vi) La ejecución de políticas públicas, la **implementación de medidas** de todo tipo, especialmente 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 incremento de las posibilidades de acierto solo pueden lograrse mediante un proceso permanente de **control y evaluación, destinado a perfeccionar** la formulación y aplicación de las políticas, y **posibilitar la rendición de cuentas**, elemento básico de toda acción pública.

A pesar de las grandes diferencias en términos de escala y objetivos, los **bancos públicos** tienen relevancia económica en la región, y desempeñan un papel esencial y fundamental en el desarrollo de las empresas de menor tamaño.

- i) En gran medida, la actividad de estos bancos es más eficaz cuando está asociada a un marco de políticas sustantivo. **Los bancos públicos aplican las directrices** políticas y, a la vez, deben contribuir, y de hecho contribuyen, a la formulación de políticas.
- ii) Para la preservación de su importancia económica y de 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.
- iii) **La estructura del capital debe ser sólida** y suficiente para responder a las directrices de política y prestar servicios a sus segmentos de mercados. Esto supone una estructura y una fuente de financiamiento estables y previsibles; escala y objetivos, políticas sobre rentabilidad y riesgo crediticios coherentes con la demanda que estas instituciones aspiran a atender, e instrumentos adecuados al perfil de la demanda.
- iv) **Su capacidad de proyectar**, proponer, aplicar y evaluar **instrumentos financieros** adecuados al perfil de la demanda de los beneficiarios es particularmente importante.
- v) **Los instrumentos de financiamiento deben 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 hacen necesarios instrumentos financieros que sean tanto ágiles —en cuanto a la recepción, el procesamiento y el análisis de 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 y adecuadas para los beneficiarios, lo que exige significativas y constantes inversiones en tecnologías de la información y las comunicaciones, incluidos macrodatos, redes y sistemas de inteligencia artificial. Todos los casos exitosos registrados en los siete países estudiados cumplen con estos requisitos.
- vi) **Los instrumentos de financiamiento deben ser rápidos, flexibles y baratos para los clientes.** Por consiguiente, los bancos públicos deben buscar ventajas de costos en 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 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, para lo cual pueden hacer uso de los siguientes mecanismos: operación con socios comerciales y aplicación de una política de reservas acordes con los riesgos en lo que se pretende incurrir.
- vii) **El instrumento de fondos de garantía es muy útil para ampliar el acceso, por el hecho de reforzar la seguridad de los bancos** que ofrecen préstamos a las empresas de menor tamaño. Sin embargo, estos fondos deben ser íntegros y sostenibles. Se debe recurrir a soluciones 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.

- viii) 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, puede que las **medidas contracíclicas** no solo estén orientadas a mantener el flujo de recursos, y que consistan en la adopción de una postura proactiva en la renegociación de las deudas de las empresas de menor tamaño, a fin de evitar la restricción de los flujos de caja. En este sentido, es importante 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 (generalmente más extenso que los del sector privado) y el equilibrio entre activos y pasivos.
- ix) En relación con la **asistencia técnica** —prestada con el fin de fortalecer la capacidad empresarial—, las iniciativas de los bancos de la región son muy variadas en términos de escala, mecanismos, destinatarios y **asociaciones**. Como no puede haber un número finito de modelos adecuados para la prestación de servicios de este tipo, la opción más adecuada parecería ser explorar alternativas y verificar su eficacia, para adaptar las medidas en busca de mejores soluciones.
- x) Para que los bancos públicos puedan crear y administrar un **producto financiero innovador**, deben tener autonomía **técnica**, hacer uso intensivo de **plataformas tecnológicas**, **asociarse** con actores relevantes y, principalmente, tener la capacidad necesaria para **identificar la demanda** potencial.
- xi) La **introducción de innovaciones exige tiempo, disposición y experimentación**, con aciertos y errores, procesos de adaptación y, sobre todo, la **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.
- xii) 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.
- xiii) 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/download/2017/47asam_docbasico.pdf.
- _____ (2015), Revista ALIDE, Lima, octubre-diciembre.
- Banco Mundial (2017), “World Development Indicators”, Washington, D.C. [base de datos en línea] <https://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- Chang, H. J. (2006), “Understanding the relationship between institutions and economic development: some key theoretical issues”, UNU-WIDER Discussion Paper, N° 2006/05, Helsinki, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU-WIDER), julio.
- De Paula, G. (2017), “Inclusão financeira de pequenas e médias empresas no Brasil”, Documentos de Proyectos, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio, inédito [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/inclusao_financeira_de_pequenas_e_medias_empresas_no_brasil_watermark.pdf.
- EIU (Economist Intelligence Unit) (2016), Microscopio Global 2016: Análisis del Entorno para la Inclusión Financiera, Nueva York.
- 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 para el Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDES), diciembre.
- Ferraz, J. y L. Coutinho (2017), “Investment policies, development finance and economic transformation: lessons from BNDES”, Structural Change and Economic Dynamics, Amsterdam, Elsevier, en prensa.
- Gonzales, E., M. Hommes y M. Mirmulstein (2014), MSME Country Indicators 2014. Towards a Better Understanding of Micro, Small, and Medium Enterprises. Analysis note, Washington, D.C., Corporación Financiera Internacional (CFI), diciembre.
- Griffith-Jones, S. y otros (2017), The Future of National Development Banks, Río de Janeiro, Banco Nacional para el Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDES)/Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)/Iniciativa para el Diálogo de Políticas Públicas (IPD), inédito [en línea] <http://policydialogue.org/files/events/background-materials/The-Future-of-National-Development-Banks-Publication-Draft.pdf>.
- Lecuona, R. (2017), “Instrumentos para la inclusión financiera: el caso de México. Casos exitosos de instrumentos de financiamiento para las pymes de la banca de desarrollo en México”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2017/103), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- _____ (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.
- León, J. (2017), “Inclusión financiera de las micro, pequeñas y medianas empresas en el Perú: experiencia de la banca de desarrollo”, Documentos de Proyectos, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio, inédito [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/inclusion_financiera_de_las_micro_pequenas_y_medianas_empresas_en_el_peru_watermark_0.pdf.
- 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. A. 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, Rio de Janeiro, Banco Nacional para el Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDES), diciembre.
- Mazzucato, M. y C. Penna (2016), “Beyond market failures: the market creating and shaping roles of state investment banks”, Journal of Economic Policy Reform, vol. 19, N° 4, Abingdon, Taylor & Francis.
- Neira, S. (2017), “Instrumentos para la inclusión financiera: el caso del Ecuador. Productos financieros desarrollados por la Corporación Financiera Nacional (CFN B.P.) destinados a las pequeñas y medianas empresas (pymes)”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2017/113), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- _____ (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.
- 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.
- Pérez, E. (2017), “Promoviendo la inclusión financiera a través de políticas de innovación de la banca de desarrollo”, ponencia realizada en el Seminario Regional “Promoviendo la inclusión financiera a través de políticas de innovación de la banca de desarrollo”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 18 y 19 de octubre [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/1_esteban_perez_caldentey.pdf.
- 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”, Brasília, Asociación Brasileña de Desarrollo (ABDE)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- SBD (Sistema de Banca para el Desarrollo) (2010), Informe de Resultados 2010: Sistema de Banca para el Desarrollo, San José, diciembre.
- SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas) (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 (MPE) no Brasil: parceria SEBRAE/BACEN”, ponencia realizada en el Segundo Foro de Ciudadanía Financiera, Brasília, 21 y 22 de noviembre [en línea] http://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2017/04/Indic_Credi_MPE_NOVEMBRO_FINAL_6.pdf.
- UNED (Universidad Estatal a Distancia) (2012), Segunda Encuesta Nacional de MIPYMES, San José, Observatorio de MIPYMES.
- Woyecheszen, S. (2017), “Inclusión financiera de la pequeña y mediana empresa en Argentina”, serie Financiamiento para el Desarrollo, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre, inédito [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/woyecheszen_argentina_vf_octubre.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.
- _____ (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.

Anexo

Clasificación de las mipymes y las grandes empresas según el Banco Mundial y según países seleccionados

Banco Mundial

(En número de empleados; activos e ingreso anual en dólares)

Categoría	Número de empleados	Activos	Ingreso anual
Microempresas	1-9	Menos de 100 000	Menos de 100 000
Pequeñas empresas	10-49	Menos de 3 millones	Menos de 3 millones
Empresas medianas	50-249	Menos de 15 millones	Menos de 15 millones
Empresas grandes	Más de 250	Más de 15 millones	Más de 15 millones

Fuente: Banco Mundial.

Argentina

(En el valor de ventas anuales en pesos argentinos)

Categoría	Valor de ventas anuales				
	Construcción	Servicios	Comercio	Industria y minería	Sector agropecuario
Microempresas	4 700 000	3 500 000	12 500 000	10 500 000	3 000 000
Pequeñas empresas	30 000 000	21 000 000	75 000 000	64 000 000	19 000 000
Empresas medianas (tramo 1)	240 000 000	175 000 000	630 000 000	520 000 000	145 000 000
Empresas medianas (tramo 2)	360 000 000	250 000 000	900 000 000	760 000 000	230 000 000

Fuente: Secretaría de Emprendedores y Pymes (SEPYME).

Brasil: Clasificación según SEBRAE

(En facturación anual en reales)

Categoría	Facturación anual
Microemprendedores individuales	Hasta 60 mil
Microempresas	60 mil - 360 mil
Pequeñas empresas	360 mil - 3,6 millones

Fuente: Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), "Lei Geral da Micro e Pequena Empresa: conheça as mudanças, os procedimentos e os benefícios", Brasília, 2007 [en línea] <https://sitecontabil.com.br/lgeral.pdf>.

Brasil: Clasificación del Sistema Estadístico del IBGE

(En número de empleados)

Categoría	Número de empleados	
	Industria	Comercio
Microempresas	Hasta 19	Hasta 9
Pequeñas empresas	20-99	10-49
Empresas medianas	100-499	50-99
Empresas grandes	Más de 500	Más de 100

Fonte: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

Brasil: Clasificación del BNDES
(En facturación anual en millones de reales)

Categoría	Facturación anual
Microempresas	Menos de 0,36
Pequeñas empresas	0,36-3,6
Empresas medianas	3,6-300
Empresas grandes	Más de 300

Fuente: Banco Nacional para el Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDES).

Colombia
(En número de empleados y activos en salarios mínimos mensuales)

Categoría	Número de empleados	Total de activos
Microempresas	Hasta 10	Hasta 500 salarios mínimos mensuales
Pequeñas empresas	11-50	501-5 000 salarios mínimos mensuales
Empresas medianas	51-200	5 001-30 000 salarios mínimos mensuales
Empresas grandes	Más de 200	Más de 30 001 salarios mínimos mensuales

Fuente: Congreso de la República de Colombia, “Ley núm. 590 de 2000 por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas”, *Diario Oficial*, N° 44.078, Bogotá, 2000.

Costa Rica

De conformidad con la Ley núm. 8262 de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas y sus Reformas, la clasificación de las empresas por tamaño es la siguiente:

Sector industrial: $P = ((0,6 \times PE / 100) + (0,3 \times VAN / \text{¢ } 600.000.000) + (0,1 \times AFE / \text{¢ } 375.000.000)) \times 100$

Comercio y servicios: $P = [(0,6 \times PE / 30) + (0,3 \times VAN / \text{¢ } 1.200.000.000) + (0,1 \times ATE / \text{¢ } 375.000.000)] \times 100$

Donde:

P: puntuación obtenida por la empresa;

PE: promedio del personal empleado por la empresa en el último ejercicio fiscal;

VAN: valor de las ventas anuales líquidas de la empresa en el último ejercicio fiscal;

AFE: valor de los activos fijos en el último ejercicio fiscal;

ATE: valor del total de activos líquidos de la empresa en el último ejercicio fiscal.

Las empresas se clasifican sobre la base de la puntuación P, conforme a los siguientes criterios:

Microempresa: $P \leq 10$, Pequeñas empresas: $10 < P \leq 35$, Empresas medianas: $35 < P \leq 100$, Empresas grandes: $P > 101$

Fuente: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, “Ley núm. 8262 de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas y sus Reformas”, *La Gaceta*, N° 94, San José, 2002.

Ecuador*(En número de empleados y valor de las ventas anuales en dólares)*

Categoría	Número de empleados	Valor de las ventas anuales (En dólares)
Microempresas	1-9	Hasta 100 000
Pequeñas empresas	10-49	100 001 - 1 000 000
Empresas medianas (subcategoría A)	49-99	1 000 001 - 2 000 000
Empresas medianas (subcategoría B)	100-199	2 000 001 - 5 000 000
Empresas grandes	Más de 200	Más de 5 000 001

Fuente: Comunidad Andina (CAN), “Decisión núm. 702”, Lima, 2008 [en línea] <https://www.ecolex.org/es/details/legislation/decision-no-702-sistema-andino-de-estadistica-de-la-pyme-lex-faoc115929/>.

México*(En número de empleados)*

Categoría	Número de empleados
Microempresas	Hasta 10
Pequeñas empresas	11-50
Empresas medianas	51-250
Empresas grandes	Más que 251

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

Perú*(En ventas anuales en Unidades Impositivas Tributarias, UIT)*

Categoría	Ventas anuales
Microempresas	Hasta 150
Pequeñas empresas	150-1 700
Empresas medianas	1 700-2 300
Empresas grandes	Más de 2 300

Fuente: Congreso de la República, “Ley N° 30.056 que Modifica Diversas Leyes para Facilitar la Inversión, Impulsar el Desarrollo Productivo y el Crecimiento Empresarial”, *El Peruano*, Lima, 2 de julio de 2013.

DOCUMENTOS DE PROYECTOS

En este informe se examina en qué medida los bancos públicos de países seleccionados de América Latina promueven la inclusión financiera para la inserción productiva de las empresas de menor tamaño. El análisis se centra en la determinación de si estas instituciones han hecho innovaciones, en el sentido de utilizar instrumentos financieros —financiamiento, fondos de garantía y asistencia técnica— adecuados al perfil de la demanda preponderante de las empresas de menor tamaño, es decir, de capacitación empresarial sobre desarrollo y relacionada con las actividades económicas que se caracterizan por una baja complejidad y una gran sensibilidad al ciclo económico. En el informe se demuestra lo siguiente: i) que los bancos públicos adoptan innovaciones para atender a destinatarios específicos; ii) que hay una amplia gama de soluciones y variados niveles de cobertura; iii) que las soluciones deben ser rápidas, flexibles y baratas para los clientes, y que deben reunir las condiciones necesarias para superar la insuficiencia de garantías; iv) que las acciones coherentes prevalecen cuando los bancos públicos aplican directrices de política de largo alcance, y v) que para que los bancos públicos puedan actuar en forma consecuente deben tener autonomía técnica, hacer un uso intensivo de plataformas tecnológicas, asociarse con actores relevantes y, principalmente, tener capacidad para explorar la demanda potencial. Lo realizado hasta ahora por los bancos públicos puede y debe inspirar otras iniciativas. Sin embargo, emular lo logrado exige esfuerzos explícitos de adaptación al perfil de la demanda, al régimen regulatorio y, sobre todo, a la estructura y la función del sistema financiero de un país.