

Distr.
RESTRINGIDA
LC/R.1574
12 de septiembre de 1995
ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO DE LAS EMPRESAS DE MENOR TAMAÑO:
EXPERIENCIAS RECIENTES EN AMÉRICA LATINA**

Este documento fue elaborado por la Unidad de Financiamiento de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL, dentro del marco del Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD "Políticas Financieras para la Transformación Productiva con Equidad". No ha sido sometido a revisión editorial.

95-9-1055

ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	3
I. TAMAÑO, NIVEL CUALITATIVO Y PROBLEMAS DE FINANCIAMIENTO DE LAS EMPRESAS	7
1. Clasificación de las empresas de acuerdo con su tamaño	7
2. Restricciones al financiamiento de las empresas pequeñas	9
II. FALLAS DE MERCADO EN LA ASIGNACIÓN DE FONDOS A EMPRESAS EN PEQUEÑA ESCALA	11
1. Riesgos y externalidades de puesta en marcha	11
2. Riesgo de crédito, costos de transacción y fallas en el proceso crediticio	11
3. Racionamiento crediticio de las empresas pequeñas	15
4. Sesgos derivados de la organización del sistema financiero	15
III. SUBSIDIOS AL CRÉDITO Y POLÍTICAS DE APOYO A LAS EMPRESAS DE MENOR TAMAÑO	17
1. Políticas "tradicionales" de subsidio crediticio	17
2. Créditos "blandos" y políticas de apoyo en los países del sudeste asiático	18
IV. HACIA NUEVAS POLÍTICAS DE ACCESO AL FINANCIAMIENTO DE LAS PEQUEÑAS EMPRESAS EN LA REGIÓN	19
1. Objetivos y contenido de las nuevas políticas de apoyo y financiamiento	19
2. Subsidios al acceso al financiamiento	20
3. Aportaciones de capital patrimonial	21
4. Fondeo y alcance del crédito a las empresas de menor tamaño	22
5. Cobertura del riesgo de crédito	23
6. Infraestructura de atención especializada con bajos costos de transacción	28
7. Agremiación de las empresas en pequeña escala	32
CONCLUSIONES	33

	<u>Página</u>
Notas	36
BIBLIOGRAFÍA	39
Anexo: JAPÓN: ORGANIZACIONES COLECTIVAS INVOLUCRADAS CON LAS POLÍTICAS HACIA LAS PYMEs	41
 CUADROS	
Cuadro 1: Clasificación del tamaño de las empresas según el empleo	7
Cuadro 2: Características de las unidades económicas pequeñas	8
Cuadro 3: Tamaño de empresas y acceso a los mercados de crédito y valores	10
Cuadro 4: Acceso a fuentes de fondos de empresarios que operan en pequeña escala ...	11
Cuadro 5: Los empresarios que operan en pequeña escala como sujetos de crédito	12
Cuadro 6: Costos de transacción del proceso crediticio en Chile (1990)	13
Cuadro 7: Cobertura de créditos con garantías a empresas de distinto tamaño en Chile (1990)	14
Cuadro 8: Asignación de crédito a pequeñas empresas en función de sus garantías	15
Cuadro 9: Esquema de tasas de interés. Programas de descuento de NAFIN	29
Cuadro 10: Indicadores económico-financieros: BANCOSOL y sistema bancario	30

RESUMEN

Este trabajo presenta un análisis comparado de las experiencias recientes de siete países de la región con políticas de apoyo y financiamiento de las empresas de menor tamaño. La muestra de países incluyó Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador y México. El conjunto de estos trabajos se enmarca en las actividades que el Proyecto regional conjunto CEPAL/PNUD "Políticas Financieras para el Desarrollo" ha llevado adelante en 1993-1995.

Los actuales enfoques de política hacia las empresas pequeñas tuvieron como antecedente a políticas calificadas ahora como "tradicionales". Estas políticas descansaron en el subsidio crediticio con magros resultados. Sin embargo, su principal característica fue que no dieron real importancia a esas empresas.

Los nuevos enfoques de política hacia las empresas en pequeña escala forman parte de regímenes orientados hacia el mercado. Estos enfoques han enunciado frecuentemente objetivos ambiciosos en lo tocante al acceso de esos agentes al financiamiento, la capacitación, y la asistencia técnica y financiera. Sin embargo, la implantación de buena parte de las medidas de política se encuentra todavía en la etapa de experimentación. Los aspectos conceptuales que figuran en este trabajo señalan que los mercados de crédito y capital de las empresas pequeñas registran fallas y externalidades que justifican determinados subsidios. Sin embargo, han sido poco considerados. No obstante el énfasis en nuevas iniciativas empresariales, no ha habido un desarrollo concomitante de la industria de capital de riesgo. Los fondos aportados por bancos de segundo piso a programas de crédito en favor de empresas pequeñas han aumentado en algunos países, pero siguen siendo insuficientes. La propuesta ampliamente compartida de constituir una institucionalidad especializada en pequeñas empresas ha registrado avances en varios países en lo tocante a instrumentos de crédito de mercado. Sin embargo, la introducción de instituciones financieras especializadas es incipiente. Los elevados costos de transacción que muestra el banco especializado en micro y pequeñas empresas que más se ha destacado en la región, anticipan el límite de un enfoque puramente privado al financiamiento de las empresas pequeñas.

Políticas públicas "integrales" de apoyo y financiamiento a empresas en pequeña escala pasan por el reconocimiento de la significativa contribución que pueden efectuar a objetivos de desarrollo basados en una "transformación productiva con equidad". Los países de alto crecimiento del sudeste asiático han implantado esas políticas con miras a aprovechar sus capacidades en cuanto a la expansión de las exportaciones y el valor agregado, la generación de empleo, y la acumulación de capital por parte de familias de ingresos medio y bajo. Una adecuada ponderación de estas capacidades en la región otorgaría más perfil a las políticas hacia las empresas de menor tamaño que están en curso.

INTRODUCCIÓN

CEPAL ha propuesto a los países de la región políticas que logren simultáneamente objetivos de transformación productiva y equidad, con miras a acelerar el ritmo de crecimiento, promover una mayor igualdad de oportunidades y avanzar decididamente en la superación de la pobreza (CEPAL, 1990; CEPAL, 1992).

Las políticas de apoyo a los empresarios y/o empresas que operan en pequeña escala caen de lleno en este campo. Evaluaciones recientes del desempeño de las economías del sudeste asiático en las últimas décadas (Japón, la provincia china de Taiwán, Corea, Hong-Kong y otras), han enfatizado el papel de las pequeñas y medianas empresas en el logro de altas tasas de crecimiento de las exportaciones, del producto interno bruto (PIB), y de una mejor distribución del ingreso en esos países. El caso de Taiwán es paradigmático; el desarrollo de su economía se basó en empresas pequeñas y medianas (Chou, 1995). También es significativo que entre las economías de mercado en rápido desarrollo, Taiwán tenga el mejor perfil de igualdad distributiva (Berry, 1995).

Entre los aportes que las empresas de menor tamaño pueden realizar al desarrollo económico destacan los siguientes: incubación de nuevos empresarios que operan en pequeña escala, incremento del empleo, expansión de las exportaciones y estímulo al ahorro y la inversión familiar.

El factor empresarial es uno de los recursos productivos más escasos. Por esta razón, la incorporación de nuevos empresarios al proceso productivo es una de las principales funciones de la pequeña empresa. Esta última es el principal semillero de nuevas iniciativas empresariales, y como tal, un importante estímulo a la oferta agregada de largo plazo. La importancia de este papel fue enfatizada por la propia Asamblea General de las Naciones Unidas a fines de 1991 (Resolución 46/166).

La evidencia empírica muestra que tamaños decrecientes de empresas se asocian con un número creciente de trabajadores en relación al capital invertido, aunque también es efectivo que diferentes industrias registran fuertes diferencias en sus relaciones capital-trabajo. Al mismo tiempo, las empresas de menor tamaño relativo se caracterizan por una amplia dispersión territorial en comparación con las empresas de mayor tamaño. Esto señala que la expansión de las empresas de menor tamaño puede jugar un positivo papel en la generación de empleo, una mejor distribución del ingreso y la desconcentración geográfica de la actividad económica.

Las empresas de menor tamaño han jugado un decisivo papel en la expansión de las exportaciones de las economías del sudeste asiático en las últimas décadas, incursionando en esas actividades con mayor frecuencia a lo esperado. En Japón, el 60% de las exportaciones de manufacturas se ha originado en empresas medianas y pequeñas; en Taiwán este porcentaje ha alcanzado el 80% (Peng Lim, 1995). En Corea, esas empresas han aportado el 60% del valor agregado a las exportaciones (Whee Ree, 1989).¹

Las empresas de menor tamaño son propiedad de familias de ingresos medio y bajo, y como tal, un importante canal a través del cual despliegan sus esfuerzos de acumulación. En consecuencia, el apoyo a la formación de capital de esas empresas es un importante factor a considerarse en políticas de fomento del ahorro y la inversión privada, y de desarrollo del sistema financiero, con miras al acceso de ese estrato de empresas al financiamiento. En los países del sudeste asiático, las políticas de financiamiento han jugado un importante papel en la acumulación de capital y el crecimiento de las empresas de menor tamaño (Henríquez, 1995).

La experiencia de los países de América Latina, en cuanto al desempeño de las empresas de menor tamaño como agentes de la transformación productiva con equidad, ha estado distante de la de los países del sudeste asiático. Las unidades de menor tamaño en la región incluyen un vasto contingente de empleados por cuenta propia y microempresas familiares que producen bienes y servicios en muy pequeña escala, con tecnologías antiguas y bajos niveles de productividad. Hasta ahora, se han encaminado principalmente a abastecer determinados segmentos de los mercados domésticos.

Las políticas dirigidas al estrato de empresas de menor tamaño en la región hasta los setenta, modificaron poco ese cuadro. Habitualmente enfatizaron la generación de empleo sobre la base del otorgamiento de créditos subsidiados a determinados sectores productivos, por parte de bancos o corporaciones públicas de desarrollo (Banco Mundial, 1976). Esas políticas, calificadas ahora como "tradicionales", canalizaron limitados recursos y mostraron magros resultados.

Los objetivos, el contenido y los instrumentos de las políticas de apoyo y financiamiento a las empresas de menor tamaño han experimentado importantes modificaciones en los países de la región desde los ochenta. Estas modificaciones han marchado a la par de la reorientación de sus regímenes de política económica hacia el mercado como mecanismo de asignación de recursos, la apertura hacia el exterior y un papel preponderante para el sector privado.

Estos antecedentes motivaron a la CEPAL y al PNUD a encomendar al Proyecto regional conjunto "Políticas Financieras para la Transformación Productiva con Equidad", el análisis de experiencias recientes en los países de la región con nuevas políticas de apoyo y financiamiento a las empresas de menor tamaño. Estas políticas han enunciado la aplicación de enfoques "integrales". No sólo persiguen poner a disposición de las empresas de menor tamaño condiciones adecuadas de financiamiento. También persiguen brindar apoyo en lo tocante a tecnología/producción, organización/gerencia y al acceso a nuevos mercados, incluyendo sus respectivos programas de capacitación y asistencia técnica.

Este trabajo se dirige al componente de financiamiento de esas políticas, dando por sentado que el surgimiento y desarrollo de empresas de menor tamaño también depende significativamente de los factores recién mencionados. Es más, el financiamiento y esos factores no son independientes entre sí. La capacidad para servir o pagar créditos o para acceder a otras formas de financiamiento por parte de empresarios que operan en pequeña escala, se relaciona directamente con el fortalecimiento de sus capacidades gerenciales, el acceso de sus empresas a mejoras tecnológicas que incrementen la productividad de sus recursos, y la apertura de nuevos segmentos de mercado (Acosta, 1995).

El trabajo analiza factores y políticas que han incidido en el acceso de empresarios y/o empresas que operan en pequeña escala localizados en la industria, el comercio y los servicios, al financiamiento de bancos y otras instituciones financieras, en experiencias recientes en América Latina. La muestra de países incluyó Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador y México. El trabajo enfatiza el análisis comparado de esas experiencias, e incluye como contrapunto algunos antecedentes acerca de las

políticas de países del sudeste asiático. Sin embargo, no aborda la situación de pequeñas unidades agrícolas ni el financiamiento de microempresas a través de fondos públicos de desarrollo social.

El trabajo se divide en cuatro secciones. La primera efectúa un breve recuento de la relación entre tamaño, nivel cualitativo de desarrollo y problemas de financiamiento de las empresas. La segunda sección aborda los elevados riesgos y las fallas de mercado que caracteriza el financiamiento de las empresas de menor tamaño, con el objeto de identificar formas eficientes de participación del sector público. La tercera sección comenta el subsidio crediticio en el apoyo a empresas de menor tamaño, incluyendo las políticas "tradicionales" de fomento en los países de la región. La cuarta sección aborda las nuevas políticas de apoyo y financiamiento a las pequeñas empresas que están tomando cuerpo en la región desde los ochenta. Esta sección enfatiza los arreglos institucionales, el fondeo y el alcance de los respectivos programas, los riesgos y los costos de transacción de las operaciones financieras, el papel de los subsidios como elemento rectificador de fallas de mercado, y los avances logrados hasta la fecha. El artículo termina con un enunciado de conclusiones y recomendaciones de política.

I. TAMAÑO, NIVEL CUALITATIVO Y PROBLEMAS DE FINANCIAMIENTO DE LAS EMPRESAS

1. Clasificación de las empresas de acuerdo con su tamaño

Los activos fijos parecen la variable más idónea para clasificar a las empresas de acuerdo con su tamaño en países en vías de desarrollo. Este capital condiciona el empleo de otros factores productivos y es a la vez el que encierra las mayores dificultades de financiamiento. Sin embargo, la disponibilidad de información hacen del empleo y las ventas las variables más utilizadas.

El cuadro 1 muestra clasificaciones del tamaño de las empresas, según el número de trabajadores, en tres países de la región incluidos en la muestra. Los criterios de clasificación traducen la dimensión de los mercados y/o el nivel de desarrollo de esos países, y características de la tecnología del sector productivo en el que se localizan las empresas. En países con mercados más pequeños y/o con un menor nivel de desarrollo, o en sectores productivos más intensivos en mano de obra, una empresa pequeña empleará menos trabajadores. La inclusión de las empresas medianas entre las unidades de menor tamaño se fundamenta en la mayor semejanza de sus procesos productivos, de gestión y de mercado con los de empresas pequeñas que con aquellos de empresas grandes (Lanusse, Hidalgo y Córdoba, 1995).

Cuadro 1
CLASIFICACIÓN DEL TAMAÑO DE LAS EMPRESAS SEGÚN EL EMPLEO
(Número de trabajadores)

País	Micro-empresa	Pequeña empresa	Mediana empresa	Gran empresa
Costa Rica	1 - 5	6 - 20	20 - 100	más de 100
Chile	1 - 9	10 - 49	50 - 100	más de 100
México				
Ind.manufacturera	1 - 10	11 - 100	101 - 250	más de 250
Comercio	1 - 7	8 - 50	51 - 100	más de 100
Servicios	1 - 15	15 - 100	101 - 250	más de 250

Fuente: A. Camacho, La Experiencia en el Financiamiento de la Pequeña y Mediana Empresa en Costa Rica, serie Financiamiento del desarrollo, N° 17, Proyecto regional conjunto CEPAL/PNUD "Políticas Financieras para el Desarrollo", Santiago de Chile, 1994; E. Román y J.A. Rojas, El Acceso de las Pequeñas y Medianas Empresas al Financiamiento y el Programa Nacional de Apoyo a la PYME del Gobierno Chileno, serie Financiamiento del desarrollo, N° 16, Proyecto regional conjunto CEPAL/PNUD "Políticas Financieras para el Desarrollo", Santiago de Chile, 1994; M. López, El Financiamiento de la Pequeña y Mediana Empresa en América Latina, Propuestas de Acción a partir de la Experiencia de México, Proyecto regional conjunto CEPAL/PNUD "Políticas Financieras para el Desarrollo", Santiago de Chile, 1994.

Las micro, pequeñas y medianas empresas constituyen en forma invariable casi todo el universo de unidades productivas, aún en países industrializados.² Al mismo tiempo, son las principales empleadoras de mano de obra, y exhiben una amplia dispersión territorial. En los países de la región, esas empresas representan habitualmente más del 95% del número de establecimientos localizados en la industria manufacturera, el comercio y los servicios. El empleo de trabajadores y sus ventas equivalen habitualmente a más del 70%, y hasta el 50%, de esas variables respectivamente, en los sectores productivos en los que se ubican (Casanovas y MacLean, 1995; Lanusse, Hidalgo y Córdoba, 1995; Medeiros, 1994; Camacho, 1994; Román y Rojas, 1994; López, 1994).

Una hipótesis bastante compartida en relación con las características de las empresas más pequeñas de los países de la región es su rezago "cualitativo" en lo tecnológico/productivo, organizativo/gerencial y de mercado en relación con las empresas grandes. La descripción de las unidades de menor tamaño que figura en el cuadro 2 puede tomarse como representativa. Este rezago se traduce en una estructura productiva polarizada o heterogénea, caracterizada por muy grandes diferenciales de productividad entre las empresas grandes y las unidades de menor tamaño (Lanusse, Hidalgo y Córdoba, 1995).

El concepto de estructura productiva heterogénea calza bien con las microempresas y los empleados por cuenta propia que se encuentran en los sectores informales urbanos de los países de la región. Sin embargo, también se han detectado pequeñas empresas exportadoras con gerentes que cuentan con formación universitaria y que escapan a ese concepto (Levy, 1994). Otro tanto ocurre con micro o pequeñas empresas de artesanos calificados que ya han incursionado en los mercados internacionales o que pueden mostrar capacidad competitiva en esos mercados.

La formulación de programas de apoyo y financiamiento a empresarios que operan en pequeña escala está generalmente sujeta a un conocimiento limitado acerca de sus comportamientos. Por otra parte, los factores que influyen en el éxito de determinadas pequeñas empresas no son los mismos que están

Cuadro 2

CARACTERÍSTICAS DE LAS UNIDADES ECONÓMICAS PEQUEÑAS

(Microempresas y empresas familiares)

Tecnología y producción	<ul style="list-style-type: none"> - Mano de obra poco calificada es el principal factor de producción - Uso de maquinaria usada anticuada incluyendo pocas máquinas eléctricas - Producción en pequeña escala y de baja calidad
Organización y gestión	<ul style="list-style-type: none"> - Habitualmente pertenecen a un dueño - Operan con frecuencia al margen de los requisitos legales y formales - No llevan registros contables - Gestión sesgada hacia la calificación del dueño
Mercado	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso a mercados locales detallistas para atender a grupos de menores ingresos - No recurren a empresas comercializadoras

Fuente: J.A. Lanusse, R. Hidalgo y S. Córdoba, "Financiamiento de las Unidades Económicas de Pequeña Escala en el Ecuador", Proyecto regional conjunto CEPAL/PNUD "Políticas Financieras para el Desarrollo", Santiago de Chile, 1995.

presentes en el desempeño del conjunto de esas empresas (Berry, 1995). En principio, deberían tener acceso al apoyo y financiamiento todos los empresarios y/o empresas que operan en pequeña escala que cuentan con proyectos rentables (y como se argumentará más abajo, siempre que tengan la intención de pagar sus deudas), sin importar el tamaño en que uno o más criterios clasifiquen a sus respectivas unidades económicas.

Desde este punto de vista, la clasificación de las empresas según el número de sus trabajadores (u otros criterios), está sujeta a dos consideraciones. Primero, los criterios de clasificación pueden requerir de ajustes incluso al interior de un determinado país. Una definición de pequeña empresa industrial en una importante concentración urbana puede ser inadecuada para caracterizar a pequeñas empresas artesanales en una región rural (Medeiros, 1994). Segundo, un determinado criterio tal como el número de trabajadores, puede excluir de los programas de apoyo y financiamiento a empresas que ocupan un número algo mayor de trabajadores pero que tienen un importante potencial de empleo, de generación de valor agregado y de exportaciones (Levitsky, 1986).

2. Restricciones al financiamiento de las empresas pequeñas

Diversos factores ligados al tamaño y al nivel cualitativo de desarrollo productivo y empresarial de las empresas, inciden decisivamente en el acceso, y en las condiciones de ese acceso, al financiamiento. Tal como se argumenta en la siguiente sección, la transparencia informativa en relación a la capacidad e intención de pago, el monto de las transacciones financieras, y la sobrevivencia de empresas de distinto tamaño y nivel de desarrollo productivo, otorga decididas ventajas a las empresas grandes para acceder en condiciones ventajosas de costo a los mercados "formales" de crédito y de capital. Por el contrario, en la medida que disminuye el tamaño de las empresas y/o que su desarrollo productivo y empresarial acusa rezagos, esos mismos factores discriminan en forma creciente a las pequeñas empresas hasta excluir por entero de esos mercados a las microempresas y empleados por cuenta propia vinculados a actividades "informales".

El cuadro 3 resume la situación característica de acceso de empresas de distinto tamaño al crédito bancario y al financiamiento a través de la emisión de valores (acciones y bonos), suponiendo que los mercados de crédito y de capital brindan un amplio acceso a tasas de interés o costos financieros competitivos a grandes empresas con un buen nivel de desarrollo productivo y empresarial.

Un problema principal del financiamiento de las micro y pequeñas empresas radica en su falta de acceso al crédito de bancos y otras instituciones formales de crédito. Una respuesta a esta situación, es el desvío de esas empresas hacia prestamistas informales. En la práctica, el crédito informal levanta en forma muy limitada la restricción de liquidez que las afecta. Al mismo tiempo, las elevadas tasas reales de interés que caracterizan a esas operaciones, transfieren buena parte de los excedentes de las micro y pequeñas empresas a los prestamistas, socavando sus posibilidades de acumulación. Sin embargo, esas tasas de interés también señalizan la existencia de un segmento del mercado de crédito que es muy poco atendido por la banca comercial (Casanovas y MacLean, 1995).

El cuadro 3 también señala que las empresas de menor tamaño están sujetas a las barreras propias del mercado de valores. Requisitos básicos para la emisión de valores de oferta pública son adoptar la forma de sociedad anónima, otorgar transparencia informativa a los balances y estados de resultado a través de empresas auditoras, y bajos costos de transacción en la emisión. Las pequeñas empresas organizadas como sociedades anónimas habitualmente se pueden contar con la mano. Por otra parte, los

Cuadro 3

TAMAÑO DE EMPRESAS Y ACCESO A LOS MERCADOS DE CRÉDITO Y VALORES

Tamaño	Mercado de crédito bancario	Mercado de valores de oferta pública ^a
Grandes empresas	Sin dificultades de acceso a tasas competitivas de interés	Sin dificultades en la emisión de valores a costos financieros competitivos
Medianas empresas	Por lo general, sin dificultades de acceso a tasas razonables de interés	Con dificultades para emitir valores de oferta pública
Pequeñas empresas	Importantes dificultades de acceso o acceso a elevadas tasas de interés	Prácticamente sin acceso al mercado de valores
Microempresas	Prácticamente sin acceso al crédito bancario	Sin acceso al mercado de valores

^a Acciones, bonos y otros valores transables en bolsa.

prohibitivos costos de transacción que implica el cumplimiento de estos requisitos frente a la emisión de montos reducidos de valores, torna prácticamente inviable el financiamiento de las micro y pequeñas empresas a través de las bolsas de valores (Lanusse, Hidalgo y Córdoba, 1995; Casanovas y MacLean, 1995).

El cuadro 4 ilustra la situación característica de acceso de empresarios que operan en pequeña escala a la banca y a otras instituciones financieras, enfatizando el papel de las pequeñas empresas como "incubadoras" de nuevos agentes empresarios. Este cuadro señala que los empresarios ya establecidos tienen por lo general algún acceso a créditos para capital de trabajo pero un muy limitado acceso a fuentes de financiamiento de capital fijo. Por su parte, las personas que desean iniciar o emprender una actividad productiva y que no disponen de recursos propios, no tienen acceso al crédito bancario ni a aportes de capital patrimonial a través del mercado de valores.

Cuadro 4

ACCESO A FUENTES DE FONDOS DE EMPRESARIOS QUE OPERAN EN PEQUEÑA ESCALA

Pequeñas empresas Empresarios	Empresas establecidas	Nuevas pequeñas empresas
Empresarios establecidos	Algún acceso al crédito para el financiamiento de capital de trabajo ----- Difícil acceso al crédito para el financiamiento de activos fijos	Casi sin acceso al crédito para el financiamiento de activos fijos
Nuevos empresarios		Sin acceso al crédito

II. FALLAS DE MERCADO EN LA ASIGNACIÓN DE FONDOS A EMPRESAS EN PEQUEÑA ESCALA

1. Riesgos y externalidades de puesta en marcha

La puesta en marcha de nuevas iniciativas empresariales trae consigo beneficios sociales que no son remuneradas a los agentes que las acometen. Ya sea que fracasen o tengan éxito, la presencia de un nuevo pequeño empresario o la puesta en marcha de una nueva actividad productiva proporciona valiosa información acerca de lo que es y no es rentable. La persona emprendedora no puede cobrar esta "externalidad", pero tiene que soportar las consecuencias del fracaso si no se cumplen sus expectativas. La probabilidad de fracaso es más severa en los primeros meses de vida de una pequeña empresa, mientras ajusta su proceso productivo y aprende las condiciones de su mercado, como asimismo, en la fase contractiva del ciclo económico ante las limitadas reservas de recursos a las que pueden echar mano. La evidencia empírica señala que aún en países desarrollados, la tasa de fracaso de nuevas pequeñas empresas se sitúa entre 30% y 50% (Levitsky, 1986).

El excesivo riesgo de nuevas iniciativas empresariales tiene dos importantes implicaciones de política con miras a dar contenido al papel de las pequeñas empresas como "incubadoras" de nuevos empresarios. Primero, el otorgamiento de un subsidio a los agentes que desean emprender una actividad empresarial. Segundo, creación de instituciones que compartan los riesgos de la puesta en marcha de nuevas pequeñas empresas (Honohan y Atiyas, 1989). Los fondos de capital de inversión son la institución característica de la "industria" de capital riesgo. La principal función de estos fondos es evaluar y seleccionar iniciativas empresariales en pequeña escala y asumir parte de sus riesgos tomando participación en el capital de nuevas pequeñas empresas (Aninat, Méndez y Asociados, 1992).

2. Riesgo de crédito, costos de transacción y fallas en el proceso crediticio

El acceso de los empresarios y/o empresas que operan en pequeña escala a los préstamos de los bancos y otras instituciones está sujeto a dos requisitos generales y comunes a toda demanda de crédito: i) las actividades productivas y/o los proyectos de inversión que son objeto de financiamiento deben ser rentables y con flujos de caja que configuren una adecuada capacidad de pago de los créditos, esto es, la "primera" fuente de repago debe cubrir las respectivas obligaciones; ii) los empresarios que acceden al crédito deben tener la intención de pagar sus créditos en los términos convenidos.

El cuadro 5 muestra que los empresarios que operan en pequeña escala y que cumplen estas condiciones, constituyen sólo uno de los grupos del universo de empresas de menor tamaño relativo. Esto señala claramente el alcance de una política que busca proporcionar un amplio acceso a esos empresarios al crédito bancario: sólo los empresarios de ese grupo deberían convertirse en "sujetos" de crédito.

Cuadro 5

**LOS EMPRESARIOS QUE OPERAN EN PEQUEÑA ESCALA
COMO SUJETOS DE CRÉDITO**

Intención de pago	Capacidad de pago	Insuficiente capacidad de pago (proyectos no rentables)	Con capacidad de pago (proyectos rentables)
Sin intención de pagar		No es sujeto de crédito	No es sujeto de crédito *
Con intención de pagar		No es sujeto de crédito	Es sujeto de crédito

* Eventualmente podría acceder al crédito si ofrece elevadas garantías reales que contrarresten la intención de no pago.

Diversos factores determinan que la "calidad crediticia", o capacidad e intención de pago, de los empresarios que operan en pequeña escala, constituya una "caja negra" (o universo con muy poca o sin información) para los bancos y otras instituciones de crédito. Las micro y pequeñas empresas operan con frecuencia al margen de las disposiciones legales y no registran sus actividades en los servicios de impuestos, las alcaldías y otras reparticiones públicas. Una elevada proporción de esas empresas no funciona en locales propios, y los activos reales que podrían hacer las veces de colateral o garantía puede no estar legalmente saneados por rezagos en el sistema judicial y otras razones (Casanovas y MacLean, 1995).

Por otra parte, las empresas de menor tamaño habitualmente no llevan contabilidad ni disponen de información fidedigna sobre su situación financiera y sus proyectos de inversión. Aquellas que recurren a la contabilidad lo hacen habitualmente con fines impositivos pero no para la planificación y el análisis de sus resultados (Medeiros, 1994). En la medida que los pequeños empresarios no hayan obtenido crédito de los bancos anteriormente, estas instituciones tampoco disponen de antecedentes para evaluar sus intenciones de pago.

La disponibilidad de información diferencia nítidamente a las empresas de acuerdo con su tamaño relativo. Las normativas sobre sociedades anónimas abiertas y sobre oferta pública de valores, se traducen en un abundante flujo de información sobre los resultados y la situación patrimonial de las empresas grandes. Estas últimas destinan con frecuencia recursos propios para aumentar la información pública sobre su situación financiera, con el objeto de mejorar sus condiciones de acceso a los mercados financieros. Esta información tiene el carácter de bien "público", ya que su uso por parte de algún agente la deja igualmente disponible para otros sin costo alguno. Por otra parte, las empresas grandes mantienen una relación continua con los bancos e instituciones financieras, lo que posibilita una acumulación progresiva de información sobre sus historiales de pago.

En cambio, las empresas de menor tamaño generan poca información libre o con carácter de bien "público". Además, los costos que demanda establecer su calidad crediticia son altos, sobre todo, en el caso de empresas en formación o con requerimientos financieros discontinuos. La generación de información en estas condiciones involucra "externalidades". Un banco que incurre en gastos a fin de

calificar como "sujeto de crédito" a pequeñas empresas, posibilita a otros bancos e instituciones a aprovechar esa información sin que tengan que incurrir en los gastos respectivos (beneficiándose, en consecuencia, como "free riders").

Las bancos y otras instituciones tienen elevados costos de transacción al extender créditos a empresas de menor tamaño (derivados de la evaluación de su calidad crediticia, el desembolso de préstamos de pequeño monto, las actividades posteriores de seguimiento y cobro, y los gastos derivados de créditos impagos). Empresas pequeñas han registrado costos de transacción equivalente al 6% de sus créditos, en experiencias fuera de la región (el componente administrativo ha representado por lo general 4% y los riesgos de crédito, o provisiones y castigos de cartera, 2%). Sin embargo, los costos de transacción han llegado al 8% si las micro y pequeñas empresas han tenido una importante participación en los programas de crédito (Levitsky, 1986). El cuadro 6 ilustra estos costos en el caso de dos bancos chilenos estudiados por Azócar en 1991. Los costos de transacción de los créditos a empresas pequeñas se situaron en ocho a nueve puntos porcentuales, superando en dos a tres veces los de las empresas grandes, tanto por mayores gastos de administración como por mayores riesgos de pérdida de créditos.

Cuadro 6

COSTOS DE TRANSACCIÓN DEL PROCESO CREDITICIO EN CHILE (1990)
(En % de los montos de crédito)

Rubros de costo	Banco "1"		Banco "2"	
	Empresas grandes	Empresas pequeñas	Empresas grandes	Empresas pequeñas
Costo de administración ^a	1.0	3.0	0.3	5.7
Riesgo de pérdida de cartera ^b	2.8	4.2	2.0	3.6
Costo de transacción	3.8	7.9	2.3	9.3

Fuente: R. Azócar, "Acceso al Financiamiento de la Pequeña y Mediana Empresa", Santiago de Chile, 1991, Mimeo.

^a Incluye gastos de evaluar, conceder y recuperar créditos.

^b Provisiones por riesgos de pérdida y castigos de créditos.

Los costos de transacción que se han mencionado incluyen pequeñas empresas ya incorporadas al proceso crediticio. Desde luego, los respectivos porcentajes serían más altos si se tratara de "bancarizar" a empresas de menor tamaño, esto es, de incorporarlas al crédito bancario.

Los bancos e instituciones de crédito han seguido habitualmente dos cursos de acción, una vez que han renunciado a incurrir en todos los gastos que demanda establecer la calidad crediticia de las empresas de menor tamaño. El primero ha consistido en solicitar elevadas garantías como "segunda" fuente de repago. El cuadro 7 ilustra esta situación en el caso de los bancos chilenos que se citaron más arriba; la exigencia de garantía total a los créditos otorgados a empresas pequeñas duplicó a la que se solicitó a

empresas grandes. También en otras experiencias, tal como la de Ecuador, los bancos comerciales han establecido exigencias de garantías proporcionalmente más altas para las empresas de menor tamaño (Lanusse, Hidalgo y Córdoba, 1995). El segundo curso de acción de los bancos compensar el mayor riesgo de crédito que asignan a préstamos a las empresas pequeñas, cobrándoles una tasa de interés bastante más alta que a las empresas grandes.

Cuadro 7

**COBERTURA DE CRÉDITOS CON GARANTÍAS A EMPRESAS DE DISTINTO
TAMAÑO EN CHILE (1990)**

(En % de créditos otorgados)

G A R A N T Í A		Empresas grandes	Empresas pequeñas
Requisito	Tramo		
Sin garantía	0%	54	38
Garantía parcial	15 - 95 %	24	19
Garantía total	100%	22	43

Fuente: R. Azócar, "Acceso al Financiamiento de la Pequeña y Mediana Empresa", Santiago de Chile, 1991, Mimeo.

El otorgamiento de créditos en función de las garantías introduce fallas al proceso crediticio de las empresas de menor tamaño. En primer término, discrimina en contra de esas empresas ya que son precisamente las que tienen menos garantías reales que ofrecer. Al mismo tiempo, expone a los bancos al riesgo de "selección adversa",³ esto es, a otorgar inadvertidamente créditos a empresas más riesgosas por falta de información. Esta situación se ha originado al relegar esos bancos a un segundo plano el análisis de los flujos de caja asociados a la rentabilidad de las actividades y proyectos que son objeto de crédito, tal como ha quedado en evidencia en Colombia y Ecuador (Acosta, 1995; Lanusse, Hidalgo y Córdoba, 1995).

El cuadro 8 muestra que como consecuencia de lo anterior, es posible que los bancos no otorguen créditos a pequeñas empresas que tienen actividades y proyectos rentables pero que no evalúan por no disponer de garantías, y al mismo tiempo, que extiendan créditos a pequeñas empresas con actividades y proyectos poco rentables que tampoco evalúan por disponer de abundantes garantías.

Por su parte, el cobro de una tasa de interés media más alta a las empresas de menor tamaño igualmente introduce fallas en su proceso crediticio. Estas tasas también exponen a los bancos a una "selección adversa". Atraen a empresas que se saben más riesgosas pero que los bancos no logran identificar, en tanto que empresas que se saben poco riesgosas buscarán otras alternativas de financiamiento. Al mismo tiempo, posibilitan el riesgo "moral"⁴ al atraer a empresarios deshonestos (que no tienen la intención de pagar de pagar sus deudas) pero que los bancos tampoco logran distinguir al conceder créditos (véase el cuadro 5).

Cuadro 8

**ASIGNACIÓN DE CRÉDITO A PEQUEÑAS EMPRESAS EN FUNCIÓN
DE SUS GARANTÍAS**

Rentabilidad de proyectos Garantía usuario de crédito	Actividades y proyectos altamente rentables	Actividades y proyectos de baja rentabilidad
Amplias garantías	Puede recibir crédito	Puede recibir crédito aunque no debería tener acceso
Sin o con muy pocas garantías	No recibe crédito pero debería ser evaluado	No recibe crédito

3. Racionamiento crediticio de las empresas pequeñas

El "racionamiento crediticio" es el principal resultado del mercado de crédito incompleto o segmentado que habitualmente afecta a los empresarios y/o empresas que operan en pequeña escala (en ausencia de medidas correctivas). Un amplio grupo de micro y pequeñas empresarios ni siquiera llega a la plataforma comercial de los bancos a fin de avanzar solicitudes de crédito (Acosta, 1995; Lanusse, Hidalgo y Córdoba, 1995). Por otra parte, aún aquellos con actividades y proyectos rentables y que tienen la intención de pagar sus deudas a las tasas de interés prevalecientes en el mercado, no tienen acceso al crédito bancario (Stiglitz y Weiss, 1981; Levy, 1991).

La evidencia reciente de varios países de la región incluidos en la presente muestra, incluyendo Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile y México, califica a la falta de acceso al crédito como una de las principales restricciones que enfrenta el surgimiento y la expansión de las empresas de menor tamaño relativo (Casanovas y MacLean, 1995; Acosta, 1995; Camacho, 1994; López, 1994). En el caso de Chile, esas empresas tenían proporcionalmente menos acceso al crédito bancario aún después de tomar en cuenta el protesto de documentos y otros indicadores de intención de no pago (Azócar, 1991).

Así, mientras el alto beneficio social de promover el surgimiento de nuevos empresarios y la expansión de empresas de menor tamaño justifica su acceso al crédito bancario (y otras formas de financiamiento), los elevados costo de transacción ponen un temprano freno de mercado a este acceso. Esta situación justifica el otorgamiento de subsidios al establecimiento de la calidad crediticia, y a los gastos de administración que demanda la "bancarización" de los empresarios y/o operan en pequeña escala.

4. Sesgos derivados de la organización del sistema financiero

El avance de los bancos comerciales hacia multibancos o su incorporación a conglomerados financieros privados que pueden prestar una amplia gama de servicios financieros, y que es visible en diversos países de la región, puede dificultar el acceso de las empresas de menor tamaño al crédito bancario. Una práctica de esas organizaciones consiste en negociar el acceso al crédito en conjunto con otros servicios, incluyendo determinadas contrapartidas de depósitos, operaciones en el mercado de dinero, inversiones

financieras, administración de fondos, seguros, transacciones en divisas, operaciones con productos financieros derivados y otras. A diferencia de las empresas pequeñas, las empresas grandes tienen un amplio potencial para acordar transacciones mutuamente beneficiosas con esos bancos o conglomerados (Lanusse, Hidalgo y Córdoba, 1995).

El desarrollo institucional hacia multibancos con un amplio giro o hacia conglomerados financieros, forma parte del avance del sistema financiero hacia segmentos rentables de los mercados de dinero, crédito y capital. El hecho de que este proceso no ocurra en forma espontánea y vigorosa en el caso de los empresarios y/o empresas que operan en pequeña escala, anticipa la importancia de un desarrollo deliberado de instituciones e instrumentos financieros encaminados específicamente a procurar acceso al financiamiento a esos agentes.

III. SUBSIDIOS AL CRÉDITO Y POLÍTICAS DE APOYO A LAS EMPRESAS DE MENOR TAMAÑO

1. Políticas "tradicionales" de subsidio crediticio

Las políticas "tradicionales" de apoyo a las empresas de menor tamaño se llevaron adelante en los países de la región hasta los ochenta, aunque en varios países ya habían declinado en la década precedente. Estas políticas enfatizaron la generación de empleo y la acción directa del Estado a través de corporaciones financieras públicas. Estas últimas canalizaron créditos, habitualmente a tasas bastante subsidiadas de interés, hacia actividades productivas ligadas al sector industrial en economías protegidas de la competencia externa. La participación de los bancos comerciales privados fue muy limitada. Consistió en el otorgamiento de préstamos a partir de líneas de crédito establecidas por los bancos centrales; con frecuencia estos préstamos contaron con garantías crediticias otorgadas por fondos públicos (Camacho, 1994; Rojas y Román, 1994).⁵

La principal característica de las políticas "tradicionales" de apoyo a las empresas de menor tamaño es que nunca dieron real importancia a este estrato de empresas (Acosta, 1995). Esta situación se ha atribuido en primer término a la falta de representación de esas empresas en el proceso político, y por consiguiente, a políticas públicas que no las tomaron realmente en cuenta (Berry, 1995). Avalan este punto de vista los limitados programas que se llevaron a la práctica, y el reducido número de micro y pequeñas empresas que beneficiaron (Levitsky, 1986).

Hacia mitades de los ochenta el número de micro y pequeñas empresas localizadas en los sectores industrial, comercial y de servicios de la economía mexicana llegaba a cerca de 1 300 000. Pero, los programas de apoyo contabilizaban proyectos y empresas que sólo sumaban un par de cientos o de miles al año (López, 1994). En Colombia, la capacitación gerencial y administrativa de las microempresas urbanas llegaba a sólo el dos por ciento del universo de esas empresas a comienzos de los noventa (Acosta, 1995). En Bolivia, las pequeñas empresas tenían pocas alternativas de acceso al crédito; los créditos equivalentes a menos de 5 000 dólares no eran atendidos por la banca (Casanovas y MacLean, 1995).

Otros factores también contribuyeron a que las políticas "tradicionales" de apoyo a las empresas pequeñas mostraran resultados limitados y cuestionables relaciones beneficio-costos. Primero, el destacado papel que se asignó al subsidio crediticio frente a la escasez de fondos subsidiados, y que puede limitar desde la partida el alcance de estas políticas. Segundo, falta de definición y/o de verificación del cumplimiento de metas específicas a ser alcanzadas por las empresas que tuvieron acceso a créditos subsidiados. Tercero, debilidades institucionales del sector público y fragmentación de sus esfuerzos en diversas iniciativas que no contaron con una adecuada coordinación y evaluación. Cuarto, defectos en el proceso crediticio que condujeron a préstamos impagos que en varias experiencias excedieron el 40% de sus montos, y que limitaron por su cuenta el empréstito de los fondos involucrados (Azócar, 1991; Camacho, 1994).⁶ La imposibilidad por parte de los fondos públicos de garantía de absorber préstamos

irrecuperables de esta magnitud, y el posterior traspaso de importantes pérdidas a los presupuestos públicos, motivó a diversos Gobiernos a desistir de los programas en curso (Camacho, 1994).⁷

Los programas "tradicionales" de apoyo crediticio a las empresas de menor tamaño también hicieron poco o incluso fueron contradictorios en cuanto a resolver fallas de mercado. Esos programas subsidiaron el crédito a esas empresas sin que hubiera claridad sobre "externalidades" y desajustes de mercado que los justifiquen. Sin embargo, este argumento admite mercados de crédito con tasas reales positivas pero moderadas de interés y no las tasas anormalmente elevadas que suelen caracterizar a las políticas de estabilización y ajuste en los países de la región.⁸

2. Créditos "blandos" y políticas de apoyo en los países del sudeste asiático

El argumento de no subsidiar el crédito contrasta con las experiencias de apoyo a las empresas de menor tamaño en países del sudeste asiático. Una práctica habitual en Japón, Taiwán, Corea y otros países, ha consistido en poner a disposición de esas empresas préstamos "blandos" en términos de tasas de interés y plazos durante una larga primera etapa de sus políticas (Henríquez, 1995). Sin embargo, estos subsidios han formado parte de políticas integrales de apoyo de vasto alcance a las empresas de menor tamaño. Estas políticas han incluido al mismo tiempo otras formas de subsidio, una gama de instituciones e instrumentos, tanto financieras y no financieras, y una amplia variedad de fondos (y que se ilustrarán en parte en la siguiente sección). Como contrapartida a estos apoyos, esas políticas han fijado habitualmente metas a ser alcanzadas por las empresas beneficiarias.

IV. HACIA NUEVAS POLÍTICAS DE ACCESO AL FINANCIAMIENTO DE LAS PEQUEÑAS EMPRESAS EN LA REGIÓN

Las nuevas políticas públicas de apoyo a las empresas de menor tamaño se originaron en América Latina a partir de la segunda mitad de los ochenta. Influyeron en su adopción los cuestionables resultados de las políticas "tradicionales" de apoyo, una mejor comprensión de las fallas de los mercados de crédito y capital (que se comentaron en la segunda sección), y la reorientación de los regímenes de política económica de los países de la región hacia el mercado, la apertura al exterior y un papel protagónico para el sector privado. Por tratarse de experiencias recientes, esas políticas han estado sujetas a experimentación y ajustes, y registran avances dispares en los países de la región.

Las nuevas políticas han avanzado en lo tocante a reconocer las oportunidades productivas que tienen las empresas de menor tamaño en el contexto de economías de mercado abiertas al exterior. Estas oportunidades se visualizan especialmente en el abastecimiento de insumos, partes y piezas a empresas de gran tamaño; la provisión de insumos a exportadores finales y de bienes de exportación a empresas comercializadoras; y la oferta de bienes y servicios especializados a empresas y familias en nichos de mercado donde existen posibilidades ventajosas de competir con empresas de mayor tamaño tales como informática, servicios de transporte, servicios personales y otros (Román y Rojas, 1994). Por otra parte, la división del trabajo entre las empresas de distinto tamaño que caracterizaría al actual "paradigma" tecnológico, estaría impulsando a las grandes empresas a subcontratar ("outsourcing") y a otorgar licencias ("franchising") a las empresas de menor tamaño, a fin de que éstas provean insumos y servicios especializados a las primeras o se encarguen de la comercialización de sus bienes y servicios (Medeiros, 1994).⁹

1. Objetivos y contenido de las nuevas políticas de apoyo y financiamiento

El principal objetivo de las nuevas políticas de apoyo a las pequeñas empresas consiste en otorgarles "igualdad de oportunidades para el desarrollo empresarial" en relación con las que tienen las empresas grandes (CORFO, 1994). El énfasis de las políticas se ha desplazado con frecuencia desde las empresas de menor tamaño hacia los empresarios que operan en pequeña escala. Como señala López, "lo verdaderamente relevante de la acción de fomento es el impulso a la iniciativa empresarial, el respaldo a la acción emprendedora y no a la empresa propiamente tal" (López, 1994).

Con miras a lo anterior, las nuevas políticas persiguen rectificar o compensar las desventajas de diversa índole en lo tocante a tecnología y producción, organización y gerencia, comercialización y exportaciones, y financiamiento, que enfrenta la puesta en marcha y el desarrollo de pequeñas empresas.

En el área del financiamiento, las propuestas procuran igualar las oportunidades de las empresas de menor tamaño a través de tres principios generales de política, aunque éstos han logrado una muy variable aceptación e implantación en las experiencias en curso en los países de la región. Primero, un

amplio, oportuno y equitativo acceso al financiamiento a toda persona que emprenda o que realice una actividad productiva en pequeña escala, siempre que disponga de proyectos rentables con adecuados flujos de caja y que tenga la intención de pagar sus obligaciones de deuda en las condiciones pactadas. Segundo, conceptualizar la política de financiamiento en términos de un "sistema" compuesto por fondos, instituciones e instrumentos financieros que "complementen" los mercados existentes de crédito y capital, atendiendo a los vacíos y segmentaciones que caracterizan sus actuales niveles de desarrollo. Tercero, las externalidades ligadas al surgimiento y la expansión de pequeñas empresas justifica una política de subsidios públicos.

Las nuevas políticas persiguen trasladar responsabilidades por los riesgos de puesta en marcha a fondos de capital de inversión, y por los riesgos de crédito a bancos de "primer piso", y a seguros de crédito o fondos de garantía. Al mismo tiempo, destacan la puesta en marcha de instituciones especializadas en el financiamiento, la capacitación, y la asistencia técnica y financiera a pequeñas empresas. Por otra parte, a los bancos de "segundo piso" se les asignan substanciales responsabilidades en el fondeo y el diseño de los programas de crédito, el desarrollo de los mercados de crédito y capital, y el diseño y la gestión de los subsidios.

2. Subsidios al acceso al financiamiento

Las nuevas políticas de apoyo a las empresas de menor tamaño que se han puesto en marcha en región no han dado suficiente reconocimiento a las externalidades ligadas a nuevas iniciativas empresariales, a la bancarización, a la capacitación y a la asistencia técnica y financiera a pequeñas empresas, y por ende, al papel rectificador que le caben a los respectivos subsidios públicos. Por otra parte, severos procesos de ajuste de las finanzas públicas y enfoques de política basados en la neutralidad de incentivos y reglas parejas para todos los agentes, han limitado por su cuenta el otorgamiento de subsidios desde los años ochenta.¹⁰

La calibración de estos subsidios y su asignación a los nuevos pequeños empresarios, a bancos e instituciones de crédito, a los fondos de garantía y compañías de seguros, a las ONGs y a otras instituciones, encierra dificultades teóricas y prácticas. Sin embargo, los montos que estarían envueltos no parecen ser el principal obstáculo para su otorgamiento.

Un ejemplo destacado de subsidio encaminado a establecer la calidad crediticia de las empresas de menor tamaño son los "subsidios a la asistencia financiera" (SUAF) que la Corporación de Fomento (CORFO) implantó en su calidad de banco de segundo piso en Chile a comienzos de los noventa. El SUAF subsidia la preparación y presentación de antecedentes para peticiones de crédito o de arrendamiento mercantil de micro, pequeñas y medianas empresas del sector industrial (estas últimas hasta cierto tamaño) en informes estandarizados. En el caso de proyectos de inversión, estos informes incluyen una evaluación del flujo de caja. La asistencia financiera es proporcionada por consultores que las empresas pueden elegir de un registro público que mantiene CORFO. El costo de esta asistencia es cubierto en un 75% por esa institución y en un 25% por el empresario, con topes preestablecidos equivalentes a alrededor de 1 300 dólares para créditos de corto plazo y de 2 000 dólares para créditos de largo plazo (Román y Rojas, 1994).

No obstante estos incentivos, sólo 320 empresas de menor tamaño accedieron al SUAF en 1992-1993. Varios factores parecen explicar esta escasa utilización. Primero, la poca difusión del SUAF entre las empresas y los bancos. Segundo, el subsidio a la generación de información sobre el perfil financiero

de las actividades y proyectos de las empresas de menor tamaño posibilita solicitudes de crédito bien fundadas pero no resuelve el aspecto decisivo de evaluación del riesgo de crédito. Como señalan Román y Rojas, este último es "indelegable" para los bancos y todavía implica un alto costo de transacción (Román y Rojas, 1994). No obstante que en Chile el SUAF se ha acompañado con un subsidio al seguro a créditos de las empresas de menor tamaño que se comentó más arriba, no se han introducido subsidios a los gastos de bancarización de pequeñas empresas (gastos ligados a la evaluación de los riesgos de crédito, y al desembolso, seguimiento y cobro de créditos de pequeño monto).¹¹

Los subsidios en favor de las empresas de menor tamaño han estado habitualmente presentes en las experiencias de los países del sudeste asiático. La política de subsidios de Taiwán puede tomarse como ilustrativa. Los subsidios explícitos o implícitos se han extendido a programas de entrenamiento de nuevos pequeños empresarios, a la disponibilidad de parques industriales, al acceso a tecnología a través de institutos especializados, a la asistencia técnica en lo financiero a través de institutos de pequeña empresa, a la provisión de información sobre mercados de exportación, al acceso a créditos blandos en bancos especializados en pequeña empresa, a gastos de investigación y desarrollo deducibles de impuestos, a gastos de entrenamiento del personal deducibles de impuestos, y a otros factores ligados a la puesta en marcha y el desarrollo de pequeñas empresas. El tratamiento diferenciado se extiende también a un régimen tributario especialmente diseñado para facilitar la operación de pequeñas empresas (Chou, 1995).

3. Aportaciones de capital patrimonial

Las nuevas políticas de financiamiento a las empresas de menor tamaño han dado muy poca cabida a subsidios en favor de personas que desean iniciar una actividad empresarial en pequeña escala. Escapan a este comentario algunos fondos públicos en los países de la región encaminados a apoyar el financiamiento de iniciativas empresariales "calificadas" dirigidas a expandir las exportaciones no tradicionales, introducir nuevas tecnologías, proteger el medio ambiente y otros objetivos. Sin embargo, tales fondos son escasos y han operado hasta ahora con limitados recursos. El mismo comentario es aplicable a las sociedades de capital de inversión o de riesgo que se han puesto en marcha en la región con miras a aportar capital patrimonial a nuevas pequeñas empresas.

En México, la aportación de capital patrimonial por parte de las sociedades de inversión se vislumbra como un "detonador" de las inversiones que deben efectuar el empresario o los socios gestores de la nueva empresa o proyecto en pequeña escala. Habitualmente se limita a un porcentaje minoritario o no controlador de acciones y está sujeta a un horizonte preestablecido de enajenación del orden de cinco años con el objeto de posibilitar la rotación de los fondos. Con miras a lo anterior, Nacional financiera (NAFIN) ha tomado parte en el patrimonio de sociedades de inversión de capitales (SINCAS). NAFIN también puede participar directamente como accionista en proyectos de interés "nacional" que no encuentran suficiente respaldo en esas sociedades (López, 1994).

El Banco nacional de desarrollo de Brasil (BNDES), a través de su filial BNDESPAR, ha puesto recientemente en marcha compañías regionales de capital de riesgo con participación de accionistas privados (Medeiros, 1994).

Recientes reformas a varias leyes de los mercados de capital en Chile, han creado condiciones para expandir las incipientes actividades de sociedades privadas de inversión, aprovechando los recursos de los fondos de pensiones (Arrau, 1994). Se espera que estas sociedades den impulso a la industria de capital de riesgo, hasta ahora representada principalmente por fondos de inversión y tecnológicos de CORFO.

El limitado papel que hasta ahora han asumido los fondos de capital de inversión en las nuevas políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño en los países de la región, contrasta con la experiencia de Taiwán. Scitovsky ha argumentado que la creación de un amplio fondo de capital de inversión por parte del Gobierno fue un significativo factor en la puesta en marcha de un gran número de pequeñas empresas en ese país (Scitovsky, 1985).

Un instrumento de incentivo al aporte de capital propio por parte de personas que desean iniciar una actividad empresarial, y que no se ha experimentado en la región, es el subsidio al ahorro previo con esta finalidad específica. Esta fórmula ha sido probada con éxito en los programas de financiamiento de la vivienda de familias y personas de menores ingresos en algunos países de la región (CEPAL, 1992). Este subsidio podría igualmente estimular el ahorro en el capital propio mínimo que se requiere para acceder al complemento de patrimonio que aportaría una sociedad de capital de inversión, y al crédito que otorgaría un banco, a fin de financiar los respectivos proyectos.

Una alternativa de acceso de empresas medianas a aportaciones de capital patrimonial por parte de terceros, es la colocación de acciones de primera emisión en una bolsa especializada en esas empresas, o "segunda" rueda de bolsa. Para este efecto, las empresas medianas se sujetarían a requisitos menos exigentes que los que rigen a sociedades anónimas abiertas de gran tamaño. Al parecer, sólo México ha considerado esta alternativa.

4. Fondeo y alcance del crédito a las empresas de menor tamaño

Los recursos que han incrementado el crédito a las empresas de menor tamaño en la región en años recientes, han tenido distintos orígenes. En la mayor parte de los países lo distintivo ha sido el fondeo por parte de bancos públicos de segundo piso (a veces todavía bancos centrales) a través de las tradicionales líneas de crédito externo de instituciones financieras multilaterales (Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial). En Brasil, el acceso a fondos fiscales y parafiscales jugó a comienzos de los noventa un importante papel como fuente de recursos de los bancos públicos de segundo piso (Medeiros, 1994). En un par de países, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) han jugado un apreciable papel en la captación de fondos concesionales. Hasta ahora, la captación de depósitos por parte de bancos e instituciones de crédito de primer piso especializados en empresas pequeñas, ha sido muy poco frecuente. Desde luego, a los recursos mencionados, es necesario agregar los limitados fondos que los bancos comerciales y otras instituciones han canalizado por su cuenta hacia las empresas de menor tamaño.

El acceso de los bancos de segundo piso a los mercados de capital es todavía un proceso incipiente. NAFIN de México ha colocado bonos en los mercados internacionales de capital y ha "bursatilizado" créditos (credit "securitization") en el mercado doméstico de valores.¹² A pesar del carácter "emergente" que registran algunos mercados domésticos de valores en los países de la región, los bancos de segundo piso se han fondeado muy poco o no se han fondeado en estos mercados.

Los recursos que han allegado los bancos de segundo piso han financiado líneas de crédito y ocasionalmente programas de arrendamiento mercantil en favor de las empresas de menor tamaño. Esas líneas de crédito han privilegiado a empresas industriales y artesanales, enfatizando a veces la exportación, y se han dirigido tanto al financiamiento de capital fijo como de capital de trabajo (López, 1994; Lanusse, Hidalgo y Córdoba, 1995). En cambio, los recursos que han canalizado las ONGs se han dirigido también a pequeñas empresas de servicios (Casanovas y MacLean, 1995).

El objetivo de un amplio acceso de las empresas que operan en pequeña escala al crédito de los bancos y otras instituciones no puede descansar solamente en los fondos que pongan a disposición los bancos de segundo piso. Los bancos e instituciones de primer piso también deberían "adicionar" recursos captando fondos a través de depósitos y otros instrumentos financieros (Acosta, 1995). En el logro de este objetivo, los subsidios a la "bancarización" de pequeñas empresas pueden jugar un importante papel. Sin embargo, las pequeñas empresas que ya figuran en la nómina de deudores establecidos de los bancos, no deberían ser sujetos de subsidio ya que en este caso habría una mera "sustitución" de deudores y no una incorporación de nuevos usuarios de crédito.¹³

El financiamiento a las empresas de menor tamaño en los países de la región en años recientes está todavía muy lejos del alcance que han tenido las políticas en los países del sudeste asiático. En estos países, las captaciones de bancos de primer piso especializados en pequeña empresa, como asimismo, fondos puestos a disposición por instituciones públicas, han configurado una amplia disponibilidad de recursos. Como señala Henríquez, "existe financiamiento para la creación de empresas; para sus incursiones en el exterior ya sea exportaciones, importaciones o inversiones fuera del país; para sus procesos de modernización y de ampliación; la innovación y la introducción de nuevos desarrollos en el mercado; para su incorporación al mercado de capitales; para su reestructuración o reconversión y etapas de crisis derivadas de quiebra o mala situación de sus clientes (muy importante para las empresas que se dedican a la subcontratación); para su liquidación o cierre (Henríquez, 1995).

5. Cobertura del riesgo de crédito

Los gastos de cartera derivados del riesgo de crédito (o probabilidad de pérdida derivada del no pago de los préstamos en las condiciones pactadas en sus fechas de otorgamiento), es uno de los principales componentes del costo de transacción del proceso crediticio (véase el cuadro 6). Ese riesgo asume un destacado papel en el caso de las empresas de menor tamaño a raíz de su mayor fragilidad, la falta de transparencia de su calidad crediticia y la menor disponibilidad de garantías reales. En consecuencia, a menos que las políticas de financiamiento de empresas de menor tamaño contemplen eficaces alternativas para cubrir sus riesgos de crédito, ningún manejo de tasas de interés y plazos logrará poner en marcha una política que motive a los bancos e instituciones de crédito de primer piso a incursionar en el mercado de crédito de esas empresas (Acosta, 1995).

Las nuevas políticas de apoyo y financiamiento de las empresas de menor tamaño han contemplado varios cursos de acción a fin de reducir o controlar los riesgos de crédito. Primero, introducción de instrumentos de crédito de mercado que por su propia definición disminuyen sensiblemente esos riesgos. Segundo, promoción de un sistema de seguro de crédito privado como parte del desarrollo de los mercados de capital. Tercero, experimentación con fondos de garantía cuyo diseño evite o minimice las pérdidas que han aquejado a los fondos públicos en las políticas "tradicionales" de apoyo a las pequeñas empresas. Cuarto, en el caso de las microempresas, constitución de "grupos solidarios".

a) Instrumentos de crédito de mercado

Los principales instrumentos de crédito de mercado para pequeñas empresas que se han introducido en la región en los últimos años han sido las tarjetas de crédito de producción, el arrendamiento mercantil, y el descuento de facturas.

La tarjeta de crédito de producción es uno de los instrumentos que más fácilmente permite el acceso de empresas pequeñas al crédito de la banca. Por tratarse de "líneas" de crédito sujetas a topes limitados, habitualmente se dirige al financiamiento de capital de trabajo.¹⁴ Ha sido introducida ampliamente en México, y recientemente en Chile y otros países de la región (López, 1994; Román y Rojas, 1994). A vía de ejemplo, en México, el banco de comercio exterior (BANCOMEXT) ha emitido tarjetas "exporta". Estas tarjetas han posibilitado a empresas exportadoras de menor tamaño un acceso expedito al crédito de los bancos comerciales, al contar con la garantía de pago del banco emisor (López, 1994).

El arrendamiento mercantil (o "leasing") separa contractualmente la propiedad y el usufructo de los bienes arrendados. Mientras la propiedad es de la sociedad de leasing (que puede ser una filial bancaria), el arrendatario puede usar los bienes en los términos convenidos pagando una cuota periódica, y además, tiene la opción de adquirirlos al término del contrato.¹⁵ El arrendamiento mercantil permite en buena medida superar la falta de garantías reales que obstaculiza particularmente el acceso de las empresas de menor tamaño al crédito bancario de mediano y largo plazo para el financiamiento de capital fijo (Rojas, 1991).

El arrendamiento mercantil ha sido uno de los instrumentos más importantes en favor del acceso de esas empresas a fondos para el financiamiento de proyectos de inversión en Chile y México en años recientes (Román y Rojas, 1994; López, 1994). En el caso de Chile, la mayor parte de los fondos que CORFO (como banco de segundo piso) ha licitado con miras al financiamiento de proyectos de pequeñas y medianas empresas, se ha canalizado a través de sociedades de arrendamiento mercantil.

El descuento de facturas por cobrar por parte de sociedades de factoraje (que pueden ser filiales bancarias), constituye una importante fuente potencial de capital de trabajo para las empresas de menor tamaño relativo. El papel de las sociedades de factoraje consiste en anticipar fondos líquidos descontando las facturas a una cierta tasa de interés y proceder a su posterior cobro.¹⁶

El descuento de facturas ha logrado un importante avance en México (López, 1994). En otros países de la región es una actividad incipiente, en parte porque las facturas pueden no constituir un instrumento de crédito desde el punto de vista legal.

b) Seguro de crédito

El principal propósito de un seguro de crédito es incentivar a los bancos e instituciones de crédito a "bancarizar" y extender préstamos a empresas de menor tamaño que no disponen de colaterales o garantías suficientes. Para este efecto, los seguros de crédito reemplazan una parte importante de las garantías que los bancos e instituciones de crédito solicitan a las empresas pequeñas. Sin embargo, no asumen todo el riesgo de crédito con el objeto de que estos últimos evalúen por su cuenta los flujos de caja (o primera fuente de repago) de los proyectos que son objeto de crédito. Desde luego, empresas pequeñas y medianas que han demostrado calidad crediticia y que ya forman parte de la cartera de un banco o institución de crédito, deberían poder acceder a sus préstamos sin un seguro de crédito.

El nuevo programa de apoyo a las empresas de menor tamaño que se está llevando adelante en Chile, ha enfatizado el seguro de crédito privado. Un banco que evalúa la solicitud de crédito de una pequeña empresa puede postular a un subsidio a la prima del seguro de crédito que otorga la Corporación de Fomento (CORFO) a través de "cupones de bonificación" (CUBOS). Esa corporación licita periódicamente determinados montos de cupones y los asigna a los bancos que están dispuestos a conceder

crédito con la menor bonificación a la prima de seguro. Cada cupón obliga a CORFO en el equivalente a una unidad de cuenta indizada denominada unidad de fomento (UF).¹⁷ Como el precio del cupón se determina en la licitación, su diferencia con ese precio de referencia corresponde al subsidio implícito. El precio de licitación osciló en torno al 30% en 1992-1993. En consecuencia, el subsidio a la prima de seguro alcanzó al 70% en ese bienio.

No obstante el ingenioso diseño del instrumento, sólo 360 empresas de menor tamaño accedieron al crédito bancario a través de los CUBOS en 1992-1993. Las principales razones de esta limitada utilización parecen ser las siguientes. Primero, los bancos tienen que efectuar una evaluación fina del riesgo de crédito de solicitudes de préstamo de montos pequeños (incluyendo la evaluación de las garantías que pueden ofrecerles las empresas de menor tamaño), a fin de competir en las licitaciones. En tanto que el subsidio a la prima de seguro se dirige a compensar el riesgo de crédito, el esquema no contempla un subsidio para compensar los altos costos de transacción que están involucrados en los créditos de pequeño monto. Segundo, la posibilidad de recurrir al arrendamiento mercantil que se comentó más arriba, y que por sus propias definiciones cubre buena parte de los riesgos de crédito ligados al financiamiento de capital fijo.

c) Fondos de garantía

Los fondos de garantía tienen los mismos propósitos que los seguros de crédito. Como se señaló más arriba, el acceso a garantías predispone a los riesgos de selección adversa y moral. Con miras a enfrentar el primero, un fondo de garantía debería "compartir" los riesgos de pérdida con los bancos e instituciones que recurren a su aval. Esto motivará a todas las instituciones involucradas a evaluar en forma independiente los proyectos y los antecedentes de pago de los empresarios que solicitan crédito, ya que todas asumirán pérdidas ante créditos impagos (Levitsky y Prasad, 1987). Por su parte, para enfrentar el riesgo moral, esos mismos empresarios deberían proporcionar contragarantías a los fondos, y los préstamos avalados deberían ser objeto de seguimiento (Acosta, 1995).

Román y Rojas han argumentado que la exigencia de garantías crediticias se debe principalmente a la falta de transparencia de la calidad crediticia de las empresas que operan en pequeña escala (Román y Rojas, 1994). En consecuencia, en la medida que se establezca esa calidad, será posible disminuir el aval que los bancos (y otras instituciones de crédito) solicitan a los fondos de garantía, como así mismo, las contragarantías que estos últimos demandan a las empresas.

Los fondos de garantía que se han puesto en marcha recientemente en la región, registran un limitado avance en cuanto a la cobertura de empresas que operan en pequeña escala. Dependiendo del país de que se trate, han influido en esta situación la experimentación con nuevas fórmulas de garantía, las elevadas comisiones que cobran los fondos de garantía (ante la ausencia de subsidios a los costos de bancarización de las empresas de menor tamaño), la falta de consideración al principio de riesgos compartidos, y problemas ligados a los aportes de capital a esos fondos.

En Ecuador, el sistema nacional de garantía crediticia se ha traducido en diversos fondos con orientación geográfica y sectorial, y en una corporación de retrogarantías que al mismo tiempo supervisa el sistema. Estas instituciones están sujetas a gestión privada sin fines de lucro y al autofinanciamiento de sus gastos corrientes. Para este efecto, los fondos cobran un 4% de comisión sobre los créditos garantizados. Se espera que los bancos y los fondos de garantía efectúen aportes de capital a la corporación de retrogarantía, y que las organizaciones gremiales hagan esos aportes a los fondos de

garantía en los que participan. Hasta ahora, los escasos aportes de capital a estos fondos han sido el principal factor que ha limitado la cobertura del sistema nacional de garantías (Lanusse, Hidalgo y Córdoba, 1995). Esta situación parece derivarse del requerimiento de aportes de capital no rentados, y que además crean una situación de "free rider" en favor de las instituciones que no aportan.

El fondo de garantía CORPOMICRO se puso en marcha en Ecuador en 1993, de acuerdo con las normas del sistema nacional de garantía crediticia. Sus miembros son ONGs dedicadas al apoyo de microempresas y que a vez forman parte de ASOMICRO (Asociación de Corporaciones para el Desarrollo de la Microempresa). CORPOMICRO ha constituido su capital o patrimonio a partir de aportaciones normadas de sus miembros (permitiendo de esta manera superar el problema de "free rider") y de donaciones de entidades internacionales. Con el objeto de neutralizar el riesgo de crédito de los microempresarios y reducir los costos de transacción a los bancos, estos últimos extienden préstamos a las ONGs quienes a su vez traspasan los fondos a las microempresas que figuran en el respectivo listado. CORPOMICRO garantiza el total de préstamos a los bancos y procura el autofinanciamiento de sus gastos corrientes cobrando una comisión del 4% a las ONGs; estas últimas ofrecen a su vez contragarantías a CORPOMICRO y cobran una comisión por los servicios prestados a los microempresarios el que incluye el costo de la garantía crediticia.

CORPOMICRO otorgó por sí sola más garantías crediticias que todo el sistema nacional de garantía en 1994 (Lanusse, Hidalgo y Córdoba, 1995). La gestión del riesgo de crédito parece esencial en este resultado. Con todo, vale la pena notar que las ONGs han pasado por alto el principio de riesgos compartidos al jugar el papel de instituciones auxiliares de crédito sin que dispongan de patrimonio propio para enfrentar créditos impagos. Al descansar en la garantía de CORPOMICRO, la solvencia de esta última queda expuesta al riesgo de selección "adversa" de pequeñas empresas que las ONGs pueden incorporar al proceso crediticio.

En Bolivia se puso en marcha en 1989 un fondo de garantía con recursos proporcionados por la Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos (USAID), y que es administrado por la Unión de Bancos Bolivianos. Este fondo ha operado en muy pequeña escala. Hacia mitades de 1994 había garantizado apenas un poco más de 200 créditos (Casanovas y MacLean, 1995).

En Colombia han actuado en años recientes tres fondos de garantía orientados a las empresas de menor tamaño: i) FOMENTAR, una fundación privada sin fines de lucro ligada al cooperativismo y que apoya a pequeñas empresas sobre todo manufactureras; ii) FUNDESCOL, fundación privada sin fines de lucro encaminada a apoyar a las micro y pequeñas empresas industriales mediante garantías crediticias, capacitación y servicios de consultoría; iii) el Fondo Nacional de Garantías, entidad de propiedad mixta vinculada al Ministerio de Desarrollo en la que participan como accionistas importantes instituciones públicas (PROEXPO, y CORFIDESARROLLO), y que incluye dentro de sus programas el otorgamiento de avales a empresas manufactureras de menor tamaño. En el caso de FOMENTAR y del Fondo Nacional de Garantías, el aval cubre el 80% de los créditos contra el pago de una comisión del 4% al año y la constitución de contragarantías personales y/o reales. En el caso de FUNDESCOL, la garantía se sitúa entre el 20% y el 50% de los créditos, la comisión también alcanza al 4% al año e igualmente deben constituirse contragarantías personales y/o reales (Acosta, 1995).

Los logros de esos fondos en cuanto al acceso al crédito de empresas de menor tamaño han sido modestos. El Fondo Nacional de Garantías y FOMENTAR no disponen de una infraestructura que permita la evaluación de un número importante de créditos pequeños. El Fondo Nacional y FUNDESCOL se han dirigido principalmente a empresas medianas o de mayor tamaño; el Fondo Nacional también debió

someterse a reestructuración después de comprobarse que préstamos avalados a CORFI DESARROLLO presentaron un comportamiento irregular. No obstante estos resultados, la discusión sobre un sistema de garantías no ha llevado hasta ahora a propuestas concretas (Acosta, 1995).

En México, Nacional Financiera (NAFIN) está experimentando "cautelosamente" con nuevas formas de garantía a los préstamos que bancos e intermediarios financieros extienden a las empresas de menor tamaño, y que esas instituciones refinancian accediendo al redescuento (o a líneas de crédito) de NAFIN.¹⁸ A fines de 1993 NAFIN disponía de tres esquemas de garantía: selectiva, con fianza y semiautomática. El objetivo de la garantía "selectiva" es facilitar el acceso al crédito bancario de largo plazo a empresas de menor tamaño con proyectos rentables de inversión, siempre que sus empresarios hayan exhibido solvencia moral y crediticia. La garantía que otorga NAFIN no puede exceder el 50% del crédito (salvo que se trate de proyectos de desarrollo tecnológico o de mejoramiento del medio ambiente), y se concede contra una comisión de medio punto porcentual sobre la parte garantizada del crédito más una sobretasa que se aplica a su saldo insoluto durante su vigencia (López, 1994).

En el esquema de garantía con fianza, NAFIN concurre igualmente con una garantía parcial y complementaria en los términos ya señalados. En este caso acepta que una afianzadora de créditos avale la parte faltante sobre la base de contragarantías no tradicionales que los usuarios de crédito conceden a esa avaladora (prendas, obligaciones solidarias de terceros, bienes dejados en depósito y otras).

El esquema de garantía semiautomática de NAFIN tiene como propósitos simplificar los requisitos de su otorgamiento y reducir el costo operativo de los bancos en el otorgamiento de créditos a más de un año plazo. Los contratos que NAFIN suscribe con bancos e intermediarios financieros fijan un tope a los créditos garantizados que se pueden extender a una misma empresa, y las garantías reales que los bancos pueden solicitar a las empresas (y que no pueden exceder el doble de las que otorga NAFIN). El costo de la garantía para un banco o intermediario financiero de un crédito descontado por NAFIN es equivalente a un punto porcentual de su monto. De este costo no puede trasladarse más que 0.5 puntos porcentuales a la tasa de interés del crédito del beneficiario (López, 1994).

Algunas ONGs internacionales también han puesto en marcha programas de apoyo a micro y pequeñas en países de la región. La Fundación para el Desarrollo Sostenible en América Latina (FUNDES) aplica un enfoque integral que incluye capacitación, asistencia técnica y garantías crediticias. Empresarios con proyectos rentables han podido acceder al crédito bancario en Costa Rica, Colombia, Chile, Perú y otros países de la región mediante el apoyo que proporciona esa institución con cargo a una comisión (FUNDES, 1992).

La implantación de amplios fondos públicos de garantía ha formado parte de las políticas de apoyo y financiamiento a las empresas de menor tamaño en Corea, Taiwán y otros países del sudeste asiático. Las comisiones equivalentes a menos del 1% que han cobrado los fondos de garantía en Corea y Taiwán, sólo se han asemejado en la región a las de NAFIN de México (Levitsky y Prasad, 1987; López, 1994; Henríquez, 1995).

d) Grupos solidarios de crédito

Un grupo solidario de crédito consiste en el avalamiento mutuo por parte de sus integrantes a los préstamos que les extiende un banco u otra institución. Este procedimiento permite superar la carencia de garantías reales que caracteriza a los microempresarios y empresas muy pequeñas. Al mismo tiempo, constituye una eficaz alternativa para minimizar el riesgo "moral" a través de la autoselección de los integrantes de un grupo.

El ejemplo sobresaliente en la región de crédito a micro y pequeñas empresas sobre la base de grupos solidarios (en este caso de cinco personas), es la del banco solidario (BANCOSOL) de Bolivia. Un crédito característico a un grupo ha sido equivalente al orden de 2 500 dólares, esto es, a 500 dólares por empresario. Grupos solidarios avalaban el 99% de sus préstamos a mitades de 1994. La experiencia del BANCOSOL con grupos solidarios se apoyó en el trabajo previo que realizó la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Microempresa (PRODEM) (Casanovas y MacLean, 1995).

En Colombia ONGs denominadas ACTUAR tienen la función específica de otorgar capacitación y crédito a grupos solidarios conformados por personas de muy bajos ingresos. Los resultados logrados en Bogotá han sido importantes. Las ACTUAR otorgaron en 1992 alrededor de 33 000 créditos de los cuales casi el 90% equivalió a menos de 500 dólares. Sin embargo, sus resultados de operación arrojaron pérdidas a raíz de elevados gastos de transacción y de cartera vencida. Influyeron en este resultado una insuficiente atención a la capacidad empresarial y excesivos gastos de administración (Acosta, 1995).

6. Infraestructura de atención especializada con bajos costos de transacción

Una propuesta ampliamente compartida para posibilitar un amplio acceso de las empresas de menor tamaño al financiamiento, es una infraestructura de instituciones, recursos humanos y procedimientos especializados que sea "amigable" a ese segmento de empresas, y que sea capaz de canalizar fondos a un bajo costo de transacción (Casanovas y MacLean, 1995).

Esta infraestructura puede contemplar la creación de bancos e instituciones financieras de atención especializada a las unidades de menor tamaño, como parte de la institucionalidad de apoyo a esas empresas. Esta alternativa es muy habitual en los países del sudeste asiático. El anexo ilustra el substancial despliegue institucional en favor de las pequeñas empresas que sigue vigente en Japón, de acuerdo con Henríquez (1995). En ese país incluso opera un banco especializado que sólo se dedica a microempresas.

En el caso de los bancos comerciales y otras instituciones formales de crédito, la propuesta de una estructura de atención especializada apunta hacia la implantación de una "banca a micro y pequeñas empresas" sobre la base de oficinas separadas de sus plataformas comerciales establecidas.

En ambos casos, el logro de bajos costos de transacción pasa por locales sencillos y que se ubiquen en la cercanía geográfica en la que las pequeñas empresas desempeñan sus actividades, personal técnico de nivel medio pero idóneo para interactuar con empresarios que operan en pequeña escala, y sistemas de información capaces de procesar un considerable número de demandas de crédito de pequeño monto.

Con miras a igualar oportunidades de desarrollo con las grandes empresas, los bancos de segundo piso han fijado habitualmente las condiciones de acceso a sus líneas de crédito o de descuento. Estas últimas especifican las empresas de menor tamaño que pueden postular, y las condiciones de intermediación a los bancos e instituciones de crédito de primer piso (moneda en la que se denominan los préstamos,¹⁹ márgenes máximos de intermediación y tasas máximas de interés, plazos de gracia y amortización, y topes a créditos individuales). La fijación de estas condiciones es muy decisiva; han de resultar atractivas a las empresas pequeñas y posibilitar condiciones rentables de intermediación a los bancos y otros intermediarios (teniendo en cuenta costos eficientes de transacción y los subsidios que están involucrados).

La carencia de una infraestructura de atención especializada a las empresas de menor tamaño se identificó en México a fines de los ochenta como la principal limitante que enfrentaban los bancos, arrendadoras financieras y otros intermediarios financieros en la implantación de la nueva política de apoyo a esas empresas. Esto llevó a NAFIN a establecer un amplio programa de fortalecimiento de esa infraestructura mediante una línea especial de crédito de largo plazo a bancos, arrendadoras mercantiles, uniones de crédito y otras instituciones financieras encaminados a la adquisición y equipamiento de locales destinados a brindar atención especializada a las empresas de menor tamaño, a la incorporación de técnicas de análisis de créditos y de proyectos de pequeña escala, y a la instalación de sistemas operativos idóneos para procesar la información y las transacciones de un gran número de empresas de menor tamaño (López, 1994).

NAFIN también ajustó su sistema de supervisión y seguimiento de créditos a empresas pequeñas, con miras a una rápida ampliación de la cobertura de sus programas. Para este efecto, delegó funciones de crédito en bancos y otras instituciones a través de la celebración de contratos. Esos intermediarios se hacen responsables por extender préstamos a las empresas pequeñas en las condiciones que especifican los respectivos programas (incluyendo las de las garantías que se comentaron más arriba).²⁰ Por su parte, NAFIN evalúa "a posteriori" el cumplimiento de sus propias condiciones.²¹

El cuadro 9 muestra los márgenes de intermediación de los principales programas de descuento de NAFIN. Las empresas beneficiarias han accedido al crédito a las mismas tasas de interés sobre la base de márgenes que han variado en forma inversa al tamaño, a fin de compensar los mayores costos de transacción de los préstamos a las micro y pequeñas empresas.²²

Cuadro 9

**ESQUEMA DE TASAS DE INTERÉS
PROGRAMAS DE DESCUENTO DE NAFIN**

Tamaño de la empresa/moneda	Intermediarios financieros	Empresa beneficiaria	Margen de intermediación
A. Moneda nacional ^a			
Microempresa	CPP ^b	CPP + 6	6
Pequeña empresa	CPP + 1	CPP + 6	5
Mediana empresa	CPP + 2	CPP + 6	4
B. Moneda extranjera			
3 a 20 años			
Micro, pequeña y mediana empresa	LIBOR + 4	LIBOR + 7	3

Fuente: M. López, El Financiamiento de la Pequeña y Mediana Empresa en América Latina: Propuestas de acción a partir de la experiencia en México, CEPAL/PNUD, Santiago de Chile, 1994.

^a Programas de financiamiento a la micro y pequeña empresa (PROMYP), de modernización, infraestructura y descentralización industrial y de estudios y asesorías.

^b CPP = costo promedio de fondos.

El desarrollo de un sistema financiero especializado en empresas de menor tamaño, posibilitó a México ampliar significativamente en pocos años el acceso de esas empresas al financiamiento. El número de microempresas que accedió al crédito se multiplicó en once veces entre 1990 y 1993 (pasando de 7 471 empresas a 89 188 empresas); el número de pequeñas empresas que obtuvo crédito se multiplicó por cinco veces (pasando de 5 693 empresas a 35 950 empresas) (López, 1994).

La fijación de las condiciones crediticias por parte de los bancos de segundo se ha limitado en algunas experiencias a las micro y muy pequeñas empresas, quedando las empresas medianas y pequeñas en condiciones de negociar con los bancos comerciales de primer piso. En el Ecuador, este procedimiento ha conducido a tasas de interés para préstamos financiados por el banco de segundo piso, que han sido similares o incluso superiores a las elevadas tasas de interés de libre contratación de mercado. Esto, no obstante que los trámites para acceder al crédito que los bancos financian con recursos propios son bastante más expeditos (Lanusse, Hidalgo y Córdoba, 1995).

El Banco solidario (BANCOSOL) de Bolivia representa la principal experiencia en la región en cuanto a un banco especializado en micro y pequeña empresa. El Banco se puso en marcha a comienzos de 1992 y ocupó a corto andar el primer lugar entre las instituciones que suministran crédito a esas empresas. Ha logrado "rentabilizar" sus actividades sin subsidios, a través de una rápida expansión de su crédito a tasas de interés de libre contratación y una creciente captación de depósitos del público. De los 39 millones de dólares de la cartera a esas empresas a mitades de 1994, alrededor del 70% era provista por el BANCOSOL. Su resultado neto a octubre de ese año equivalió al 9.3% de su patrimonio, en comparación con un 2.5% del sistema bancario.

El BANCOSOL y las ONGs dedicadas a las pequeñas empresas en Bolivia tienen todavía un largo camino por delante. Se estima que a mitades de 1994, menos de un 30% de la demanda de crédito de las unidades de menor tamaño estaba cubierta (Casanovas y MacLean, 1995). El cuadro 10 señala el principal obstáculo en el camino. Los gastos de cartera (aproximados aquí por el porcentaje de créditos morosos) y los gastos de administración del BANCOSOL llegaban al 17% en octubre de 1994, anticipando costos de transacción del orden de 20% al año, sin considerar utilidades. Costos de esta magnitud redundaron en tasas de interés activas de casi un 50% al año para créditos en moneda nacional, y de alrededor de 30% al año para créditos en moneda extranjera, frente a una inflación que alcanzó a 9% en 1994. Esas tasas de interés excedieron en alrededor de 15 y 10 puntos porcentuales anuales a las respectivas tasas promedio del sistema bancario.

Cuadro 10
INDICADORES ECONÓMICO-FINANCIEROS: BANCOSOL Y SISTEMA BANCARIO
(A octubre de 1994 en %)

INDICADORES	BANCOSOL	SISTEMA BANCARIO
1. Calidad de cartera		
i) Créditos morosos/total créditos	7.6	7.3
ii) Provisiones créditos/créditos morosos	21.4	17.0
2. Solvencia		
i) Créditos morosos/patrimonio	33.3	81.9
3. Eficiencia administrativa		
i) Costo administrativo/total crédito	9.5	2.6

Fuente: R. Casanovas y J. MacLean, "Acceso de la Pequeña y Microempresa al Sistema Financiero en Bolivia. Situación Actual y Perspectivas". Proyecto regional conjunto CEPAL/PNUD "Políticas Financieras para el Desarrollo", Santiago de Chile, 1995.

Las tasas reales de interés activas que se desprenden de estos antecedentes apuntan hacia el límite de un enfoque puramente privado de canalización de créditos hacia la micro y pequeña empresa. Esas tasas no son compatibles con préstamos de mediano y largo plazo para financiar proyectos de inversión en capital fijo de pequeñas empresas industriales y artesanales. Al mismo tiempo, explican la alta concentración del crédito del BANCOSOL en préstamos de corto plazo a micro y pequeñas empresas dedicadas al comercio. La rápida rotación del capital permite a estas empresas sobrellevar tasas de interés como las señaladas.

El BANCOSOL puede reducir sus gastos de transacción en los próximos años. Sin embargo, el crédito a las unidades de menor tamaño está sujeto a los riesgos propios de ese estrato de empresas y a elevados gastos administrativos; la cartera por oficial de crédito de ese banco es hasta más de 40 veces inferior a la de un oficial de crédito de un banco comercial. Estos factores han llevado a la propuesta de avanzar hacia un sistema de financiamiento que incluya un banco de segundo piso, la expansión de los fondos de garantía, y la creación de instituciones financieras más pequeñas con una infraestructura de atención liviana y especializada en micro y pequeñas empresas, aprovechando la experiencia acumulada por diversas ONGs (Casanovas y MacLean, 1995).

Un importante factor que se ha invocado para explicar el limitado avance del actual programa de apoyo a las empresas de menor tamaño relativo en Chile, radica en limitaciones institucionales. Entre éstas destacan la falta de mecanismos que incentiven a las agencias ejecutoras a orientar sus recursos asumiendo el contenido de los programas en curso, la modesta capacidad institucional de los organismos públicos involucrados, y la carencia de instancias de coordinación, evaluación y seguimiento de los programas. En vista de lo anterior, Román y Rojas han propuesto que CORFO, en su calidad de banco de segundo piso, constituya un fondo encaminado a aportar capital y recursos a nuevas instituciones financieras privadas cuyo giro exclusivo sea proporcionar o facilitar crédito a empresas pequeñas (sociedades filiales de bancos o instituciones especializadas de crédito), a fondos de inversión de desarrollo de empresas, a sociedades avaladoras, y a compañías de seguro de crédito (Román y Rojas, 1994).

Medeiros también ha propuesto importantes redefiniciones institucionales para Brasil. Primero, los bancos públicos de primer piso (Banco do Brasil, bancos estaduais y regionales de desarrollo) se convertirían en bancos universales (o conglomerados financieros). Entre otras ventajas, esto proporcionaría una base comercial más amplia a sus relaciones con las empresas de menor tamaño. Como bancos de crédito, podrían ofrecer diversos instrumentos y alternativas de préstamo. Como bancos de inversión, podrían evaluar una amplia gama de proyectos e impulsar fórmulas de financiamiento idóneas para pequeñas y medianas empresas. Como bancos universales también podrían administrar diversos tipos de fondos, incluyendo fondos de pensiones, a partir de recursos provenientes de pequeñas y medianas empresas y de las personas, y ofrecer diversas clases de seguros y otros servicios financieros.²³ Segundo, desarrollo deliberado de los mercados de capital a partir de una base estable de ahorros contractuales que se asentaría en sistemas de pensiones y seguros de largo plazo. Esto posibilitaría a los bancos públicos de segundo piso (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social —BNDES y la Caja Económica Federal —FEC) ampliar la captación de recursos de largo plazo de esos sistemas y depender menos de los recursos fiscales y parafiscales como fuentes de financiamiento; esos bancos emitirían bonos y otros valores con los que proporcionarían cofinanciamiento a los bancos públicos reestructurados (Medeiros, 1994).

7. Agremiación de las empresas en pequeña escala

El vasto número de micro y pequeñas empresas torna a su agremiación por ramas de actividad y/o por áreas geográficas un requisito importante para el despliegue de los programas de financiamiento, y de los programas de capacitación gerencial y asistencia técnica y financiera. La agremiación permite empadronar y conocer a los empresarios y empresas que operan en pequeña escala y diagnosticar los problemas que afectan su desempeño. En economías abiertas al exterior, la agremiación posibilita canalizar esfuerzos conjuntos en lo tocante al control de calidad y la comercialización de bienes y servicios de exportación (Acosta, 1995).

CONCLUSIONES

1. Las políticas "tradicionales" de apoyo a las empresas de menor tamaño llegaron a su término en diversos países de la región en los setenta y a comienzos de los ochenta. Un componente distintivo de estas políticas fueron programas de crédito con un importante componente de subsidio a las tasas de interés, y donde los préstamos fueron canalizados principalmente por bancos e instituciones públicas de crédito hacia determinados sectores o actividades productivas. Las evaluaciones de estas políticas durante los ochenta pusieron de manifiesto que no dieron real importancia a las empresas de menor tamaño, de acuerdo con el muy limitado número de micro y pequeñas empresas que tuvieron acceso al financiamiento y a otras formas de apoyo. A esto se sumaron cuestionables resultados de los procesos crediticios en lo tocante a elevados porcentajes de cartera en mora y los consiguientes costos fiscales, y a la falta de solución a fallas del mercado de crédito de las empresas de menor tamaño.

El acceso a créditos "blandos" (al parecer con un componente moderado de subsidio a las tasas de interés) ha formado habitualmente parte de las políticas de apoyo y financiamiento a las empresas de menor tamaño en países de alto crecimiento del sudeste asiático en las últimas décadas. Sin embargo, estos subsidios son sólo un componente de políticas de vasto alcance. Estas últimas han incluido habitualmente otros subsidios, una amplia disponibilidad de fondos, instituciones e instrumentos especializados, y la fijación de metas a nivel de las empresas como contrapartida a los apoyos recibidos.

2. Los actuales enfoques de política hacia las empresas de menor tamaño en la región surgieron hacia fines de los ochenta. Constituyen una respuesta a las evaluaciones de las políticas tradicionales, al reconocimiento de fallas en los mercados de crédito y capital de esos agentes, y a la reorientación de las políticas económicas en curso hacia principios de mercado.
3. Las nuevas políticas han enunciado enfoques "integrales" de apoyo a pequeñas empresas, en especial, a nuevos empresarios e iniciativas empresariales en pequeña escala. Han señalado la importancia de crear condiciones que permitan un amplio acceso de esos agentes al crédito bancario y otras formas de financiamiento, a la capacitación gerencial, a la asistencia técnica y financiera y a otros factores, con miras a una igualdad de oportunidades con las empresas grandes en cuanto al desarrollo empresarial.

Sin embargo, las experiencias con estas políticas en la región en años recientes indican que están bastante lejos de aprovechar el potencial de las empresas pequeñas en cuanto a la puesta en marcha de nuevas iniciativas empresariales, la expansión de las exportaciones, la creación de empleo, y el fomento del ahorro y la formación de capital en grupos de ingresos medios y bajos. Las instituciones e instrumentos, los fondos y los subsidios que han estado involucrados, traducen por lo general esfuerzos de experimentación más que políticas públicas de gran alcance. Esta situación

parece derivarse del insuficiente conocimiento que los formuladores de política tienen del estrato de pequeñas empresas, lo reciente de diversas medidas y otros factores.

4. Las nuevas políticas públicas de apoyo a las empresas de menor tamaño en la región han avanzado en cuanto a reconocer el papel de los empresarios y/o empresas que operan en pequeña escala, como factores de transformación productiva con equidad. Sin embargo, han ponderado muy poco las externalidades ligadas a la puesta en marcha y desarrollo de pequeñas empresas, y los consiguientes subsidios públicos que están involucrados. En este trabajo se identificaron subsidios a la iniciación de actividades empresariales en pequeña escala, a los costos de transacción ligados a la "bancarización" de empresas de menor tamaño, a su capacitación y asistencia técnica y financiera.

Hasta ahora, siguen en discusión aspectos conceptuales en lo tocante a la justificación, el monto y la distribución de los subsidios entre los agentes beneficiarios y las instituciones que participan en los programas de apoyo y financiamiento. En algunas experiencias se han concedido subsidios a determinados componentes de los costos de transacción de los créditos. Sin embargo, los subsidios en favor de nuevas iniciativas empresariales han sido muy escasos, y el apoyo público a la capacitación gerencial y a la asistencia técnica y financiera de las empresas de menor tamaño habitualmente registra carencias. Han contribuido a esta situación la apretada situación financiera de los sectores públicos en la mayor parte de los países de la región y enfoques de políticas económicas "neutras" reacias a otorgar cualquier clase de subsidios.

A menos que se expandan los subsidios, será muy difícil motivar un amplio surgimiento de empresarios y empresas que operan en pequeña escala. Estos subsidios han estado implícitas en la labor que diversas ONGs han realizado en favor de las empresas de menor tamaño en varios países de la región. Sin embargo, el alcance propio de estas instituciones no puede proporcionar el apoyo en mayor envergadura que demanda ese estrato de empresas.

5. No obstante el énfasis de las nuevas políticas de apoyo a los empresarios y nuevas iniciativas empresariales en pequeña escala, los fondos de capital de inversión como institución esencial para compartir riesgos, registran un muy incipiente desarrollo en la región. Tampoco se han implantado subsidios al ahorro previo para nuevas iniciativas empresariales.
6. Las nuevas políticas crediticias persiguen "masificar" el acceso de las empresas de menor tamaño a los préstamos bancarios y de otras instituciones en condiciones que igualen oportunidades con las grandes empresas, siempre que las primeros satisfagan los dos requisitos generales de calidad crediticia comunes a toda demanda de crédito: que dispongan de actividades y proyectos rentables, o capacidad de pago, y que tengan intenciones de pagar sus obligaciones en las condiciones convenidas.

A diferencia de las políticas tradicionales de crédito, el avance hacia un amplio y oportuno acceso al crédito de los bancos y otras instituciones de crédito no contempla subsidios crediticios. La ausencia de subsidios crediticios se deriva principalmente del argumento de que la principal falla de mercado, representada por el "racionamiento" crediticio de las empresas de menor tamaño, no se resuelve subsidiando las tasas de interés sino que proporcionando acceso. Sin embargo, las elevadas tasas reales de interés de libre contratación que suelen acompañar a las políticas de estabilización y ajuste en los países de la región, tampoco constituyen tasas de interés de referencia para referirse al subsidio crediticio. Estas tasas no están en línea con tasas reales positivas pero

moderadas de interés de mediano y largo plazo, y por lo tanto, puede argumentarse que incluyen un componente de impuesto a los usuarios de crédito.

7. Con miras a ampliar el acceso de las empresas de menor tamaño al financiamiento de la banca y de otras instituciones financieras, las nuevas políticas de apoyo han propuesto implantar un "sistema" financiero especializado en función de las características y necesidades de las empresas de menor tamaño. Este sistema parte de la base de que el avance espontáneo de los mercados de crédito, capital y de servicios hacia el segmento de empresas pequeñas registra un substancial rezago, a raíz de los riesgos propios de ese estrato de empresas y las externalidades vinculadas a su surgimiento y desarrollo.

Un sistema de financiamiento especializado en pequeñas empresas involucra el despliegue simultáneo de substanciales recursos financieros y de un afinado conjunto de instituciones e instrumentos financieros, en especial, en lo tocante a la cobertura del riesgo crediticio y el logro de bajos costos de transacción. Los siguientes componentes juegan un destacado papel:

- i) Uno o más bancos de "segundo piso" encargados de llevar adelante la política pública de apoyo financiero a las empresas de menor tamaño. Esta última se refiere principalmente al fondeo y al diseño de los programas de crédito (incluyendo decisiones en relación con los márgenes de intermediación y las tasas de interés activas) y de otras alternativas de financiamiento, al apoyo al desarrollo de instituciones e instrumentos financieros de "primer piso", y al diseño y la gestión de subsidios en favor del estrato de pequeñas empresas (y que han de ser provistas por el sector público).
- ii) Instituciones de crédito de "primer piso", incluyendo bancos comerciales privados o públicos y otras instituciones de crédito, todos con plataformas comerciales especializadas, "amigables" y de bajo costo de transacción, y que asuman una parte importante de los riesgos de crédito de los préstamos que extienden a las empresas de menor tamaño (correspondiendo a los fondos de garantía o seguros de crédito asumir el riesgo restante). El cumplimiento del requisito de bajo costo de transacción (unido a los subsidios a la bancarización) son esenciales para posibilitar y motivar a las instituciones involucradas a extender préstamos a las empresas de menor tamaño en condiciones de tasas de interés y plazo comparables a los de las empresas grandes.
- iii) Instituciones e instrumentos que controlen el riesgo de crédito de los préstamos a las empresas de menor tamaño a un costo razonable, incluyendo instrumentos de mercado (tarjetas de crédito de producción y de exportaciones, arrendamiento mercantil y descuento de facturas), seguro de crédito, fondos de garantía, y grupos solidarios de crédito.
- iv) Instituciones complementarias de apoyo a las empresas de menor tamaño, incluyendo ONGs, dedicadas a la capacitación gerencial, la asistencia técnica y financiera, e incluso a la provisión de servicios de garantía crediticia a esas empresas. Sin embargo, el desempeño de esta última función demanda un patrimonio propio con el objeto de poder responder ante créditos impagos.
- v) Agremiación de las empresas de menor tamaño con el objeto de facilitar el suministro de servicios de capacitación gerencial, asistencia técnica, garantía crediticia, organización de canales de comercialización y control de calidad, sobre todo, con miras a la expansión de sus exportaciones.

La puesta en marcha de un sistema de financiamiento, y no meramente la implantación de instituciones o instrumentos financieros aislados, marca una importante diferencia en el avance que registran los países de la región hacia el objetivo de un amplio acceso de las empresas de menor tamaño al crédito y otras formas de financiamiento.

8. El logro de bajos costos de transacción y el control de los riesgos de crédito en las actuales políticas de apoyo a las empresas de menor tamaño, tienen bastante camino por delante en los países de la región. Experiencias sujetas a libre contratación de las tasas de interés y las comisiones, han mostrado costos de transacción (márgenes de intermediación de los bancos y de las propias ONGs y comisiones de los fondos de garantía) demasiado elevados, y en consecuencia, tasas de interés substancialmente más altas que las que pagan las empresas grandes. Esto atestigua en parte las dificultades de extender créditos en un segmento de mercado más riesgoso, y que en función de problemas de información y pequeños montos tienen costos de transacción más altos. Sin embargo, también hay experiencias con márgenes de intermediación prefijadas por los bancos de segundo piso que obligan a los bancos y otras instituciones intermediarias de primer piso a lograr niveles de eficiencia compatibles con esos márgenes, y que posibilitan tasas de interés activas bastante similares a las que obtienen las empresas grandes.
9. La experiencia del BANCOSOL de Bolivia califica la propuesta de implantar un "sistema" de financiamiento para las empresas de menor tamaño. Sin embargo, los elevados costos de transacción de este banco muestran el límite de un enfoque puramente privado o sin subsidios a ese estrato de empresas. Las tasas reales activas de interés que se desprenden de esos costos no son compatibles con el financiamiento de proyectos de inversión en capital fijo de micro y pequeñas empresas industriales y artesanales. Por esta razón, en ese país también se ha propuesto avanzar hacia un sistema de financiamiento que incluya instituciones crediticias con estructuras livianas y especializadas en pequeña empresa, aprovechando la experiencia de las ONGs.

Notas

¹ Las empresas de menor tamaño en los países del sudeste asiático han actuado como exportadores directos aprovechando su flexibilidad para atender determinados segmentos de mercado y como exportadores indirectos abasteciendo a empresas comercializadoras, o a empresas de gran tamaño, en su calidad de exportadoras finales.

² La importancia numérica de las empresas de menor tamaño se mantiene en economías más desarrolladas. En parte esta constancia radica en definiciones que implican tamaños más grandes en la industria manufacturera y en la permanencia de pequeñas unidades en el comercio y la prestación de servicios. A vía de ejemplo, en Japón a comienzos de los noventa, las empresas pequeñas representaban un 99% de las unidades productivas. Los siguientes niveles de empleo calificaban a una empresa en la categoría de pequeña y mediana en los sectores que se indican: minería y manufactura, 300 trabajadores o menos; comercio al por mayor, 100 trabajadores o menos; comercio al por menor y servicios, 50 trabajadores o menos. Por su parte, los siguientes niveles de empleo calificaban a una empresa como muy pequeña en la industria manufacturera y en el comercio y servicios, respectivamente: 20 y 5 trabajadores y menos (Ohno, 1994).

³ El riesgo de selección "adversa" surge de situaciones de información "asimétrica" entre las partes que realizan una transacción. En este caso, los demandantes de préstamos conocen mejor que el banco sus propios riesgos crediticios.

⁴ El riesgo "moral" se origina en una decisión tomada por un usuario de crédito que deteriora la cartera del banco, y por ende su patrimonio, sin que este último pueda prevenir esta situación por no disponer de información al respecto.

⁵ El desinterés de los bancos privados por extender préstamos a este estrato de empresas no se originó sólo en elevados costos de transacción y en la carencia de garantías. Situaciones de "represión" financiera limitaron con frecuencia su disponibilidad de fondos prestables.

⁶ Las fallas que afectaron al proceso crediticio de las pequeñas empresas consistieron principalmente en presiones sectoriales y políticas para lograr acceso, un insuficiente control de los riesgos de crédito, y la falta de seguimiento a los créditos que se otorgaron.

⁷ Las pérdidas también se originaron en la fijación por parte de las autoridades del sector financiero de reducidos márgenes de intermediación o "spreads" para los bancos e instituciones de crédito, en relación con los costos de transacción que involucran los créditos a las empresas de menor tamaño.

⁸ Diversos factores pueden ocasionar elevadas tasas reales de interés fuera de línea con condiciones de mediano y largo plazo. Entre éstos destacan: reducción del gasto agregado a través de políticas monetarias contractivas, severos problemas de solvencia de la banca que se traducen en elevadas tasas de colocación que no se pagan en la práctica, sistema bancario monopolístico u oligopólico capaz de cargar altas tasas de interés, y expectativas de devaluación de la moneda nacional. En estos casos, las medidas adecuadas de política consisten en resolver esos factores y no en cobrar a las empresas de menor tamaño tasas anormalmente elevadas de interés.

⁹ Medeiros ha propuesto aprovechar la capacidad crediticia de las empresas de mayor tamaño y sus relaciones de producción con las empresas de menor tamaño, con el objeto de canalizar crédito hacia estas últimas a las tasas de interés y plazos que caracterizan a los créditos bancarios de las empresas grandes. De esta manera, las empresas de mayor tamaño no sólo subcontratarían y otorgarían licencias de producción a empresas pequeñas; además podrían extenderles créditos en condiciones convenientes.

¹⁰ Los enfoques neutrales de política tienen un marcado sesgo en favor de supuestos que admiten que las diversas empresas tienen igualdad de acceso a los mercados sin importar mayormente su tamaño o nivel cualitativo de desarrollo, y que los mercados ya registran un apreciable desarrollo.

¹¹ En consecuencia, el mayor acceso que las empresas de menor tamaño han tenido al crédito bancario en Chile en los noventa, parece originarse principalmente en el rápido crecimiento de la economía (a más de un 6% promedio anual desde 1986), y en la "desintermediación" financiera que afecta a la banca a raíz del creciente acceso de las grandes empresas a los mercados de capital. Este último proceso ha aumentado la motivación de los bancos por incursionar en el segmento de crédito de las empresas de menor tamaño.

¹² La "bursatilización" de créditos consiste en la emisión de bonos respaldando su servicio (amortización e intereses) con el servicio del propio paquete de créditos que actúa como garantía.

¹³ Las nuevas políticas de apoyo a las empresas pequeñas no han otorgado suficiente atención a la "adicionalidad" de recursos y a la "sustitución" de deudores. Este último factor aconseja mirar con cautela la apreciable cobertura de pequeñas empresas que algunos programas de apoyo han alcanzado en pocos años.

¹⁴ La tarjeta de crédito de producción equivale a una línea de crédito rotativa otorgada por el banco o institución financiera que la emite. Posibilita a las empresas de menor tamaño un acceso automático a préstamos hasta por un monto prefijado. Esta característica permite a los bancos e instituciones financieras emisoras de tarjetas dimensionar el riesgo de crédito ajustando ese monto en función del comportamiento de pago. Podrán expandir las líneas de crédito de las empresas con un buen desempeño de pago a un bajo costo de transacción, ya que no necesitarán evaluar continuamente solicitudes adicionales de préstamo.

¹⁵ En consecuencia, el arrendamiento mercantil es conceptualmente equivalente a un crédito que se paga en cuotas, y que proporciona acceso al uso de bienes especificados mientras los mismos hacen las veces de garantía real. El hecho de que el arrendamiento mercantil tenga un uso específico, permite

a la sociedad arrendadora un mejor control del destino de los recursos, en comparación a un préstamo de monto equivalente.

¹⁶ Una modalidad del descuento de facturas es el descuento completo. En este caso, las sociedades de factoraje asumen el riesgo de crédito de las facturas involucradas. Esta modalidad es especialmente idónea cuando las empresas de menor tamaño proveen bienes o servicio a empresas grandes, ya que el riesgo de crédito de estas últimas es bien conocido para las sociedades de factoraje y los bancos. Esta modalidad aprovecha la calidad crediticia y las facturas emitidas por grandes empresas en favor del financiamiento de corto plazo de las empresas de menor tamaño. Una segunda alternativa de descuento de facturas es el descuento parcial. En este caso, las sociedades de factoraje toman las facturas en garantía y se encargan de su cobro pero las empresas mantienen el riesgo de crédito de las facturas que han aceptado. Esta alternativa se ajusta a situaciones en que las empresas emisoras de facturas son pequeñas y medianas. Las sociedades de factoraje pueden incentivar a las empresas de menor tamaño a evaluar el riesgo de crédito de sus clientes, a fin de compartir este conocimiento con el banco del cual forman parte cuando éste evalúa peticiones de crédito de esas empresas.

¹⁷ Una unidad de fomento (UF), era equivalente a alrededor de 30 dólares a mitades de 1995.

¹⁸ Los nuevos esquemas de garantía han enfatizado las siguientes condiciones con el objeto de evitar los riesgos de selección adversa y moral de empresarios que operan en pequeña escala: verificación independiente de su calidad crediticia por parte de los bancos, otorgamiento de una garantía parcial y de carácter complementario, y garantías que deben proporcionar los propios empresarios.

¹⁹ Los créditos que se extienden a las unidades en pequeña escala se denominan generalmente en moneda nacional, aunque los correspondientes fondos pasivos sean en moneda extranjera. El banco central, o el banco público de segundo piso, asumen habitualmente el riesgo cambiario.

²⁰ Estas condiciones especifican las empresas que califican en los respectivos programas y que por ende pueden solicitar crédito, el análisis "paramétrico" simplificado que los bancos deben aplicar a fin de evaluar la calidad crediticia de los demandantes, y el monto máximo de crédito que puede concederse a una empresa (del orden de 500 000 dólares).

²¹ Con miras al objetivo de masificar el acceso de las empresas de menor tamaño al crédito, López ha propuesto introducir en los contratos que NAFIN celebra con los bancos e instituciones de crédito principios de "autorregulación". Estos principios ampliarían o reducirían en forma automática el acceso de esas instituciones a los fondos de NAFIN en función de su desempeño como colocadores de crédito (López, 1994).

²² El Banco de Comercio Exterior de México (BANCOMEXT) opera en forma similar a NAFIN. Aprovecha su capacidad de fondeo con el objeto de canalizar créditos a empresas exportadoras de menor tamaño, tanto a través de sus propias oficinas como a través de los bancos comerciales.

²³ Sin embargo, como se argumentó más arriba, la conformación de bancos universales o de conglomerados financieros bien puede producir un mayor incentivo a las transacciones con empresas grandes en vez de empresas pequeñas.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A. (1995), "Experiencias Colombianas en Financiación y Apoyo a la Pequeña Empresa", Documento de Trabajo, Proyecto regional conjunto CEPAL/PNUD "Políticas Financieras para el Desarrollo", Santiago de Chile.
- Aninat, Méndez y Asociados (1992), "Constitución de Filiales Bancarias como Sociedades Inversoras o Administradoras de Fondos de Capital de Riesgo, en La Banca ante Nuevos Negocios y Mercados", Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, Santiago de Chile.
- Arrau, P. (1994), "Fondos de Pensiones y Desarrollo del Mercado de Capitales en Chile: 1980-1993", CEPAL, serie Financiamiento del desarrollo, N° 19, Santiago de Chile.
- Azócar, R. (1991), "Acceso al Financiamiento de la Pequeña y Mediana Empresa", Mimeo, Santiago de Chile.
- Banco Mundial (1976), Instituciones Financieras de Desarrollo, Washington, D.C.
- _____ (1989), Informe sobre el Desarrollo Mundial 1989. Los Sistemas Financieros y el Desarrollo, Cap. IV, Washington, D.C.
- Berry, A. (1995), "Creating an Enabling Policy Environment for Promotion of Small Enterprises: Traditional and Innovative Approaches, United Nations, Department for Policy Coordination and Sustainable Development", New York, Mimeo.
- Camacho, A. (1994), "La Experiencia en el Financiamiento de la Pequeña y Mediana Empresa en Costa Rica", Proyecto regional conjunto Política Financieras para el Desarrollo, serie Financiamiento del desarrollo, N° 17, Santiago de Chile.
- Casanovas, R. y J. Mac Lean (1995), "Acceso de la Pequeña y Microempresa al Sistema Financiero en Bolivia. Situación Actual y Perspectivas", Proyecto regional conjunto CEPAL/PNUD "Políticas Financieras para el Desarrollo", Santiago de Chile.
- CEPAL (1990), Transformación Productiva con Equidad, Santiago de Chile.
- _____ (1992), Equidad y Transformación Productiva: Un Enfoque Integrado, Santiago de Chile.
- CORFO (1993), Políticas de fomento de la Pequeña y Mediana Empresa en Chile, Santiago de Chile.
- Chou, Y. (1995), "Support Policies to the Small and Medium Enterprise in Taiwan", Mimeo, International Economic Cooperation Fund.
- FUNDES (1992), "Fundación para el Desarrollo Sostenible en América Latina", Folleto informativo, Niederwinen, Suiza.
- Henríquez, L. (1995), "Antecedentes sobre Programas de Modernización Productiva para la PYME en Países Asiáticos", CORFO, mimeo, Santiago de Chile.
- Honohan, P. e I Atiyas (1989), "Intersectoral Financial Flows in Developing Countries", World Bank, Working Paper. Policy, Planning and Research, Washington, D.C.
- Lanusse, J., R. Hidalgo y S. Córdova (1995), "Financiamiento de las Unidades Económicas de Pequeña Escala en el Ecuador", Documento de trabajo. Proyecto regional conjunto CEPAL/PNUD "Políticas Financieras para el Desarrollo", Santiago de Chile.
- Levitsky, J. (1986), "World Bank Lending to Small Enterprises", Industry and Finance Series, Vol. 16, the World Bank, Washington, D.C.

- Levitsky, J y R.N. Prasad (1987), "Credit Guarantee Schemes for Small and Medium Enterprises", World Bank Technical Papers, N° 58, Industry and Finance Series, Washington, D.C.
- Levy, B. (1991), "Obstacles to Developing Small and Medium-Sized Enterprises. An Empirical Assessment", The World Bank, Policy Research and External Affairs, Washington, D.C.
- ____ (1994), "Technical and marketing Support Systems for Successful Small and Medium-Size Enterprises in four Countries", The World Bank, Policy Research Department, Paper 1400, Washington, D.C.
- López, M. (1994), El Financiamiento de la Pequeña y Mediana Empresa en América Latina. Propuestas de acción a partir de la experiencia en México. Proyecto regional conjunto CEPAL/PNUD Políticas Financieras para el Desarrollo, Santiago de Chile.
- Medeiros, C. (1994), Empresas de Menor Tamaño Relativo: Algunas Características del Caso Brasileño, Proyecto regional conjunto CEPAL/PNUD Políticas Financieras para el Desarrollo, serie Financiamiento del desarrollo, N° 15, Santiago de Chile.
- Ohno, E. (1994), "Outline of Small and Medium Enterprise Policies of the Japanese Government", MITI, Small and Medium Enterprise Agency.
- Peng Lim, Ch. (1995), "Promoting Export-Oriented Small and Medium Enterprises", ASEAN Secretariat, Mimeo.
- Román, E. y J.A. Rojas (1994), "El Acceso de las Pequeñas y Medianas Empresas al Financiamiento y el Programa Nacional de Apoyo a la PYME del Gobierno Chileno: Balance Preliminar de una Experiencia". Proyecto regional conjunto CEPAL/PNUD Políticas Financieras para el Desarrollo, serie Financiamiento del desarrollo, N° 16, Santiago.
- Rojas, J.A. (1991), "El Leasing como Instrumento para Facilitar el Financiamiento de la Inversión en la Pequeña y Mediana Empresa de América Latina", Proyecto regional conjunto CEPAL/PNUD Políticas Financieras para el Desarrollo, serie Financiamiento del desarrollo, N° 7, Santiago de Chile.
- Scitovsky, T. (1985), "Economic Development in Taiwan and South Korea:1965-81", Food Research Institute Studies, Vol. XIX, N° 3.
- Stiglitz, J. y A. Weiss (1981), "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", American Economic Review, 73, diciembre.
- Whee Rhee, Young, "Trade Finance in Developing Countries", The World Bank, Policy, Planning and Research, N° 5, Washington, D.C.

Anexo

JAPÓN: ORGANIZACIONES COLECTIVAS INVOLUCRADAS CON LAS POLÍTICAS HACIA LAS PYMEs

A Nivel Nacional

Administración

MITI Agencia para Mediana y Pequeñas Empresas

Asistencia Técnica, Gerencial y Financiera

Corporación Japonesa de Pequeña Empresa

Asistencia Financiera

Corporación Financiera para la Pequeña Empresa (Oficina Central)

Corporación Financiera del Pueblo (Oficina Central)

Banco Shoko Chukin (Oficina Central)

Corporación de Seguro de Crédito a la Pequeña Empresa

Compañías de Inversión en Pequeñas Empresas

(3)

Provisión de Información de Mercados

Organización Japonesa de Comercio Exterior (JETRO)

Promoción de Actividades Organizadas

Federación Nacional de Asociaciones de Pequeña Empresa

Asociación Nacional para la Promoción de Empresas de Subcontratación

Asesoría en varias áreas, incluyendo Asesoría en Mercados y en Gestión

Cámara Japonesa de Industria y Comercio

Federación Central de Directorios de Industria y Comercio

Nivel Regional

Administración

Oficina Regional de MITI

Nivel de Prefecturas y Ciudades Mayores

Administración

División del Gobierno Local a cargo de PYME

Provisión de Asesoría en General

Centros de Asesoría Comprensiva para las PYMEs

(59)

Asistencia Técnica	
Centros Públicos de Investigación y Comprobación	(170)
Provisión de Información	
Centros Regionales de Información	(47)
Asistencia Financiera	
Corporación Financiera de la PYME	(583)
Corporación Financiera del Pueblo	(151)
Banco Shoko Chukin	(90)
Asociaciones de Garantía de Créditos	(52)
Promoción de Actividades Organizadas	
Federación Prefectural de Asociaciones de PYMES	
Asociaciones de PYMES (Cooperativas)	
Asistencia en Varias Areas, incluyendo Asesoría en Gestión y Mercadeo	
Cámaras de Industria y Comercio	(507)
Directorios de Industria y Comercio	(2 348)

(Las cifras entre paréntesis indican la cantidad de oficinas)

Fuente: L. Henríquez, "Antecedentes sobre Programas de Modernización Productiva para la PYME en Países Asiáticos", CORFO, Santiago de Chile, 1995.