

El Acceso a los Servicios Bancarios en América Latina: Identificación de Obstáculos

Liliana Rojas-Suárez
Senior Fellow Central For Global Development
Diciembre 2005

1. Introducción: La Naturaleza del Problema

Un número importante de estudios recientes ha demostrado la importante relación que existe entre profundización financiera y crecimiento económico¹. Una alta profundización financiera se traduce en una adecuada canalización de ahorros hacia inversiones productivas, un eficiente sistema de pagos que facilita las transacciones entre agentes económicos y un apropiado monitoreo de los riesgos empresariales. Todos estos factores permiten un crecimiento económico sostenido.

En América Latina, los bancos constituyen la fuente más importante de provisión de servicios financieros tanto a individuos como a empresas. A diferencia de los países industriales, los mercados de capitales en América Latina permanecen subdesarrollados y algunos instrumentos financieros, tales como los bonos corporativos, se mantienen en niveles sumamente bajos en la región.² Aun en Chile, el país de mayor intermediación financiera de la región, el crédito bancario constituye la fuente más importante de financiamiento de las empresas; esto a pesar de la mayor importancia de los mercados de capitales en este país a partir de inicios de los 1990s. Datos para Colombia permiten mayor desagregación por tamaño de empresa³. Aunque, como es de esperarse, las empresas más grandes tienen acceso a una mayor diversidad de fuentes de financiación, el crédito bancario, con una participación de 30 por ciento, sigue siendo la fuente más importante. En el caso de las empresas medianas, este porcentaje alcanza casi el 50 por ciento.

A pesar de su importancia relativa en el financiamiento empresarial de la región, los niveles de crédito al sector privado como porcentaje del PBI son extremadamente bajos en comparación con los alcanzados en países industriales. Este indicador de profundización financiera se complementa con la razón de depósitos bancarios a PIB. El cuadro 1 presenta ambos indicadores para una muestra de países en el período 1990-2004⁴. La conclusión del cuadro es evidente. Con excepción de Chile (y El Salvador, en cierta medida), los niveles de intermediación financiera en la región han permanecido sumamente bajos y muy distantes de los alcanzados por países industriales⁵. Estos datos

¹ Ver, por ejemplo, Beck, Levin y Loayza (2000) y Rajan y Zingales (1998).

² Chile es una excepción en este aspecto.

³ Sin embargo, los datos no permiten una desagregación a nivel de pequeña y micro empresa.

⁴ De acuerdo con el último *Staff Report* del Fondo Monetario Internacional, Portugal tiene la razón de Crédito a PIB más alta de la Unión Europea.

⁵ En Brasil y Perú, los indicadores de profundización financiera mejoraron significativamente en los 1990s, pero las razones de crédito y depósitos a PBI no continuaron su aceleración en los 2000s (aunque los datos

revelan el muy limitado acceso a servicios bancarios de segmentos importantes de la población, tanto desde el punto de vista de los activos (crédito) como de los pasivos (depósitos) bancarios⁶.

Cuadro 1
Evolución de la profundización financiera

	Depósitos/PBI		Crédito/PBI	
	promedio 1990-99	promedio 2000-04	promedio 1990-99	promedio 2000-04
América Latina				
Brasil	0.18	0.22	0.25	0.27
Chile 1/	0.39	0.50	0.46	0.59
Colombia	0.14	0.22	0.15	0.19
Costa Rica	0.25	0.33	0.13	0.26
El Salvador	0.35	0.42	0.32	0.41
México	0.23	0.24	0.23	0.15
Perú	0.16	0.24	0.14	0.23
Países Industriales				
Australia	0.55	0.68	0.68	0.92
Canadá	0.52	0.60	0.57	0.67
Francia	0.59	0.66	0.90	0.88
Noruega	0.51	0.49	0.59	0.71
Portugal	0.84	0.91	0.62	1.46
España	0.64	0.82	0.79	1.05
Suecia	0.42	0.72	0.42	0.84
Estados Unidos	0.54	0.59	0.54	0.62

Fuente: FMI, International Financial Statistics (November, 2005), línea 22d
1/ Los datos de depósitos para Chile provienen del Banco Central de Chile

Estos resultados son muy preocupantes para muchos de los gobiernos de América Latina no sólo porque la intermediación financiera está lejos de maximizar su contribución al crecimiento económico, sino porque los países de la región vienen llevando a cabo importantes esfuerzos de reforma desde los 1990s, que, aunque han fortalecido los sistemas bancarios, no han logrado el dinamismo esperado del sector.

Dos aspectos del problema son particularmente alarmantes. El primero es el limitado acceso de la pequeña y mediana empresa a los servicios financieros ofrecidos por los bancos. Estos sectores no sólo son generadores importantes de empleo, sino que con adecuada financiación deberían actuar como *incubadores* de proyectos empresariales de mayor escala. Es importante destacar que, aunque el problema aflige a la región en su conjunto, la magnitud del mismo difiere significativamente entre países.

preliminares para el 2005 son alentadores). En el caso de Perú, la razón de crédito a PBI incrementó de menos de 5 por ciento en 1990 a más del 26 por ciento en 1999 para luego decrecer en el período 2000-2004. En el caso de Brasil la razón de crédito a PBI se incrementó de 16 por ciento en 1991 a alrededor de 29 por ciento en 1999, para luego disminuir a comienzos de los 2000s

⁶ Los datos para el primer semestre del 2005 muestran una mejoría significativa en el crecimiento del crédito bancario al sector privado en la mayoría de los países de la muestra (la excepción es El Salvador). Sin embargo, es aún muy temprano para llegar a conclusiones respecto del comportamiento de este indicador de profundización financiera en el mediano o largo plazo.

El segundo aspecto del problema es el alto porcentaje de la población que no utiliza servicios bancarios para hacer más eficientes sus transacciones e invertir sus ahorros. Por ejemplo, datos recientes señalan que, en tanto el porcentaje de familias que acceden al sistema financiero sobrepasa el 90 por ciento en países industriales, en el área urbana de Brasil y en la ciudad de Bogotá en Colombia, este acceso sólo alcanza alrededor del 40 por ciento. La situación es más dramática en ciudad de México, donde los datos indican un acceso de sólo 25 por ciento.⁷

Las causas del insuficiente acceso a los servicios financieros bancarios en América Latina abarcan una amplia variedad de aspectos económicos y sociales además de aquellos relacionados únicamente con el sistema financiero. Más aún, aunque hay muchas causas comunes, también existen elementos importantes que son propios de cada uno de los países de la región. El propósito de este documento es identificar los obstáculos más importantes para el proceso de bancarización en América Latina. Posteriormente, este estudio servirá como base a un análisis más profundo y específico en cada país de la región, con el objetivo de eliminar las barreras a la intermediación financiera a través del diseño de políticas a nivel gubernamental, reformas en el sector financiero y acuerdos entre el gobierno y el sector privado.



El resto del documento clasifica estos obstáculos en cuatro categorías. La primera categoría agrupa aquellos elementos de naturaleza social y económica que frenan la demanda de grandes segmentos de la población por servicios bancarios. La segunda categoría identifica problemas en la forma de operar del sector bancario que impiden una mayor profundización financiera. La tercera categoría agrupa deficiencias institucionales, con énfasis en la calidad del marco legal y la “gobernabilidad” de los países de la región. La cuarta categoría identifica regulaciones que tienden a distorsionar la provisión de servicios bancarios. Aunque todas las categorías afectan la intermediación financiera en su conjunto, el énfasis de la discusión se centra en los efectos sobre los segmentos poblacionales con mayores dificultades de acceso: pequeñas y medianas empresas y familias de ingresos bajos.

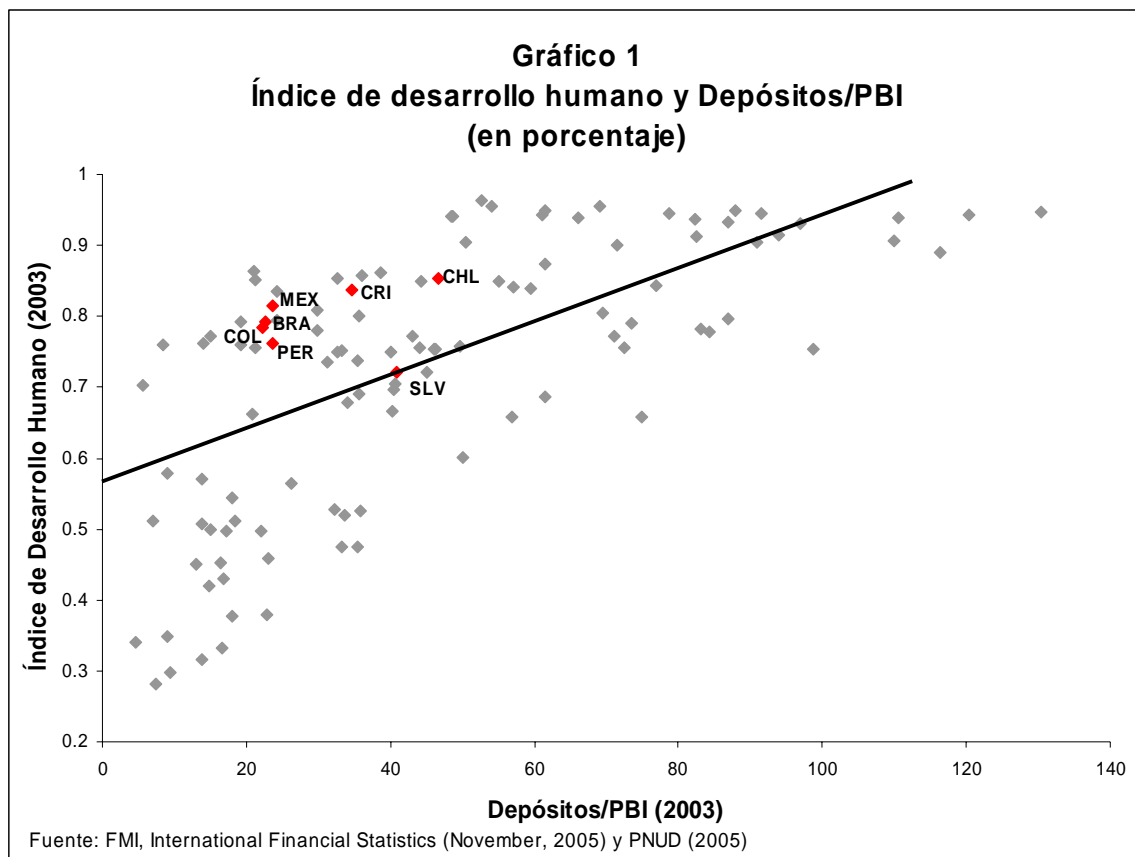
El documento presenta datos ilustrativos sobre los problemas identificados. Aunque la discusión está orientada a la región en su conjunto, los ejemplos de este documento se centran en siete países: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Perú.

2. Factores Sociales y Económicos que Limitan la Intermediación Financiera

Aunque su resolución es un tema de largo plazo, una discusión acerca de las restricciones al acceso de servicios financieros de la región no puede dejar de hacer alusión a dos problemas que afectan profundamente el uso de servicios financieros por parte de segmentos importantes de la población. El primero se relaciona con los bajos indicadores de desarrollo social en muchos de los países latinoamericanos y el segundo, con el grado de *confianza* y *credibilidad* que generan los sistemas bancarios en la población. En cuanto a los indicadores sociales, es claro que existe una relación positiva entre mayor desarrollo social (acceso a servicios de salud y educación por ejemplo) y profundización

⁷ Datos tomados de Claessens (2005)

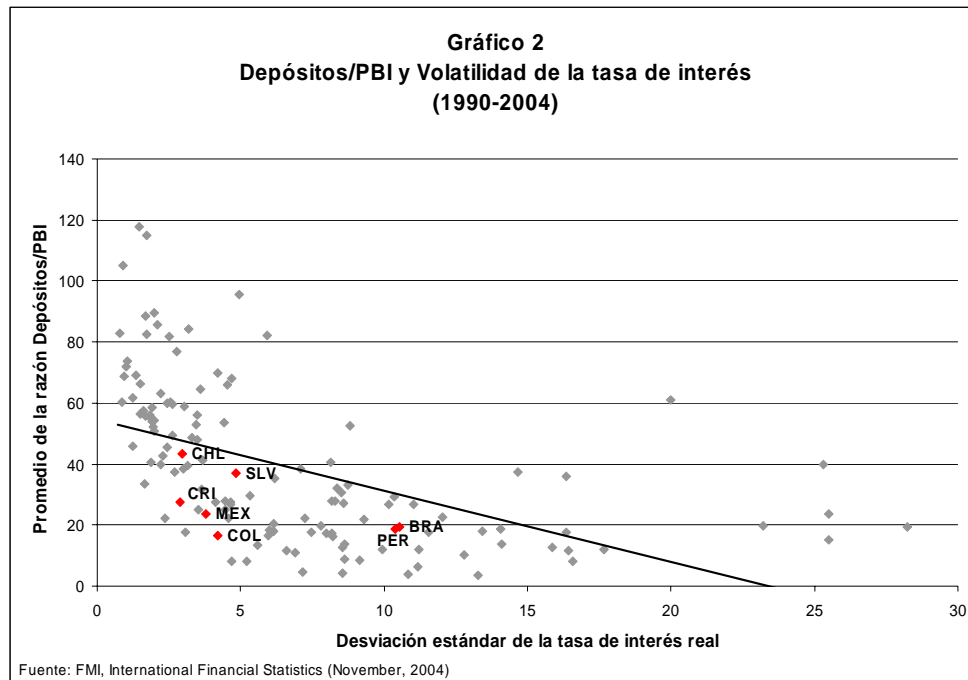
financiera. El gráfico 1 muestra esta relación comparando los datos del Índice de Desarrollo Humano (IDH) producido por Naciones Unidas y la razón de depósitos bancarios a PBI. Como es de esperar, en líneas generales, países con mayor acceso a servicios sociales y que gozan de una mejor calidad de vida, son países que también han desarrollado una mayor “cultura financiera”, en la cual el uso de servicios bancarios para la realización de transacciones se vuelve indispensable. Así, Chile, el país con un mayor valor en el índice IDH en la muestra, es también el país con una mayor razón de depósitos a PBI. Un mensaje adicional importante que se desprende del gráfico es que aún hay mucho camino por recorrer para alcanzar los altos niveles de calidad de vida (incluyendo el uso de servicios financieros) de los que gozan los países industriales (los puntos en la sección derecha superior del gráfico)⁸. Aunque la dirección de causalidad entre desarrollo social y desarrollo financiero es controversial, lo que sí es claro es que ambas variables son complementarias y que esfuerzos dirigidos a mejorar los indicadores sociales de los países de la región deben ir a la par con los esfuerzos por desarrollar la infraestructura financiera y mejorar los sistemas de regulación y supervisión bancaria.



⁸ Aunque la discusión anterior sugiere que bajos niveles de indicadores sociales están relacionados con una menor demanda por servicios financieros, es necesario aclarar que los indicadores sociales también se relacionan con la *oferta* bancaria de servicios financieros. Es más, tal como lo indica Claessens (2005), la *exclusión* financiera al crédito a personas es normalmente parte de una exclusión social más amplia, que involucra niveles de educación, tipo de empleo, entrenamiento, etc.

El tema de la *confianza* de la población en la solidez bancaria es también un elemento importante para entender las barreras a la *demand*a por servicios financieros. Las recurrentes crisis económicas y financieras en América Latina durante las últimas tres décadas han resultado en pérdidas importantes para los depositantes en cuanto al valor real de su riqueza. Estas pérdidas son resultado de una serie de factores, incluyendo la congelación de depósitos, topes a las tasas de interés, cambios forzosos de depósitos en moneda extranjera hacia depósitos en moneda nacional utilizando tasas cambiarias subvaluadas e hiperinflaciones que prácticamente destruyeron el valor de los ahorros bancarios. Como efecto de estos factores muchos países de la región han experimentado fluctuaciones enormes en las tasas de interés reales, las cuales en algunos períodos tomaron valores negativos.

El gráfico 2 muestra la correlación negativa entre la volatilidad de las tasas de interés reales (aproximada por la desviación estándar durante el período 1990-2004) y la razón de depósitos a PBI para una muestra de 132 países. Claramente, los países con menor volatilidad en las tasas de interés reales disfrutaban de una mayor profundización financiera. Dentro de la muestra de países de América Latina considerados en este documento, Perú y Brasil son los dos países con mayor volatilidad en las tasas de interés real en el período analizado. Esta alta volatilidad refleja en parte las altas de inflación a comienzos de los 1990s en ambos países y las crisis especulativas de balanza de pagos en Brasil a fines de los 1990s. Ambos países muestran las menores tasas de depósitos a PBI entre los países de la muestra. La lección es clara: el fortalecimiento de la demanda por depósitos bancarios requiere la confianza de la población en el mantenimiento del valor real de sus depósitos. Sin esta confianza, no sólo no habrá incentivos para *bancarizarse*, sino que los escasos depósitos en el sistema bancario tenderán a ser de corto plazo para poder ser retirados rápidamente a la menor señal de problemas. Pasivos bancarios de corto plazo limitan la capacidad de los bancos de extender los plazos de sus activos (préstamos), perjudicando así la financiación de la inversión de largo plazo. Se desprende, entonces, que la estabilidad macroeconómica y la solidez del sistema bancario son condiciones necesarias para incrementar la intermediación financiera.



3. Problemas de Ineficiencias o Insuficiencias Bancarias: Altos Costos en la Provisión de Servicios Financieros

En esta categoría, identificamos primero los problemas de acceso a los servicios bancarios que enfrentan los agentes económicos en su rol de depositantes. Es interesante destacar que los problemas de acceso al crédito que enfrentan empresas e individuos incluyen los mismos obstáculos que enfrentan los depositantes más una serie de factores adicionales que discutimos en esta sección.

a. Obstáculos dentro del sistema bancario que enfrentan los depositantes⁹.

En líneas generales, estas trabas se pueden clasificar en aquellas que afectan a todos los segmentos de ingreso de la población y aquellas que afectan principalmente a los segmentos de menor ingreso. En América Latina, la baja calidad en la atención del cliente, el tiempo de espera extremadamente largo para realizar transacciones bancarias y la insuficiente información sobre los servicios financieros disponibles constituyen ejemplos de ineficiencias en la provisión de servicios bancarios.

En cuanto a los problemas de acceso que son particulares a los depositantes de bajos ingresos, destacan: (a) la insuficiencia de sucursales bancarias, sobre todo en pequeñas comunidades rurales, (b) los altos requisitos de documentación para abrir una cuenta bancaria y (c) los altos costos asociados con mantener una cuenta bancaria, incluyendo el

⁹ Los servicios financieros a los depositantes incluyen, principalmente, depósitos de ahorro y plazo, cuentas corrientes, tarjetas de débito y crédito, transferencias monetarias (envíos y recibos), pago de servicios y cobro de pensiones.

mantenimiento de saldos mínimos. Los dos primeros problemas resultan tanto de la modalidad de operación de los bancos como del marco institucional en el que se desempeñan. Por ejemplo, la insuficiencia de sucursales bancarias puede deberse a que los bancos privados no encuentren rentable establecer sucursales en donde la densidad poblacional es muy baja, tal como las áreas rurales, pues el nivel de actividad puede ser insuficiente para cubrir los costos fijos de una sucursal. Pero también la falta de sucursales puede estar influenciada por problemas de seguridad (protección contra el crimen) que frenan la expansión de sucursales bancarias en zonas alejadas. Aunque es difícil diferenciar entre las causas de la insuficiencia de sucursales, lo cierto es que en varios países de la región, como Colombia y Brasil, la provisión de servicios bancarios a zonas rurales está básicamente atendida por bancos estatales o instituciones públicas no financieras (el Banco Agrario en Colombia y las oficinas postales en Brasil).

El cuadro 2 muestra que la cobertura de sucursales por habitante en los países Latinoamericanos de la muestra es sumamente inferior a la cobertura en países industriales. Aunque la cobertura mejora cuando se incluyen los cajeros automáticos, las diferencias con los países industriales continúan siendo enormes. Es interesante destacar, sin embargo, la mayor preferencia de algunos sistemas bancarios; como el de Chile y México, por proveer servicios financieros mediante cajeros automáticos en vez de sucursales.¹⁰

Cuadro 2
Cobertura de servicios financieros mediante sucursales y
cajeros automáticos
(por cada 100,000 habitantes)

Pais	Número de Sucursales	Número de Cajeros	Número de Cajeros + Sucursales
América Latina			
Brasil	14.6	17.8	32.4
Chile	9.4	24.0	33.4
Colombia	8.7	9.6	18.3
Costa Rica	9.6	12.8	22.4
El Salvador	4.6	11.1	15.7
México	7.6	16.6	24.3
Perú	4.2	5.8	10.0
Países Industriales			
Francia	43.2	70.3	113.5
Portugal	51.6	109.9	161.5
España	95.9	126.6	222.5
Suecia	21.8	29.6	51.4
Reino Unido	18.3	42.4	60.8
Estados Unidos	30.9	120.9	151.8

Fuente: Beck, Demirgüç-Kunt y Martínez Peria (2005)

¹⁰ Un desarrollo reciente que vale la pena mencionar son los datáfonos que permiten la utilización de tarjetas de débito y que en países como Brasil y Colombia están promoviendo la utilización de productos bancarios.

El tema de los altos requisitos de documentación solicitados para abrir cuentas bancarias puede ser producto de ineficiencias en la colección y procesamiento de información de los bancos. Pero también puede ser el resultado de problemas institucionales y socioeconómicos que dificultan la evaluación financiera del cliente bancario, tales como la falta de titularización de activos y la proliferación de mercados informales de trabajo en los cuales no existen contratos que especifiquen el salario del trabajador.

Finalmente, los altos costos de mantenimiento de las cuentas bancarias (incluyendo los requisitos de saldos mínimos) sí están directamente asociados con la forma de operar del sistema bancario. Las causas, sin embargo, también son variadas pues pueden reflejar ineficiencias en las operaciones bancarias, falta de competencia, o simplemente el alto costo financiero de prestar servicios a pequeña escala. Distinguir entre causas es por supuesto sumamente difícil. Sin embargo, para obtener una primera idea sobre si estos costos reflejan de alguna forma ineficiencias en las operaciones bancarias de América Latina, el cuadro 3 presenta información sobre un indicador común de eficiencia bancaria: los costos administrativos como porcentaje del total de activos.¹¹ Aunque existen diferencias significativas entre los países de la muestra, es claro que los sistemas bancarios de América Latina tienen aún espacios importantes para mejorar la eficiencia de sus operaciones en relación a los países industriales. Estas mejoras podrían contribuir a disminuir los costos que absorben los depositantes por mantener cuentas bancarias, y por lo tanto podrían contribuir a profundizar los niveles de bancarización.

Cuadro 3
Eficiencia del Sistema Financiero
(Promedio 1996-2003)

	Costos Administrativos 1/
Brasil	0.073
Chile	0.040
Colombia	0.097
Costa Rica	0.052
El Salvador	0.046
México	0.068
Perú	0.080
América Latina	0.065
Países Industriales	0.030

Fuente: Banco Mundial,
Base de Datos de Estructura Financiera
(http://www.worldbank.org/research/projects/finstructure/FinStructure_Database_60_03.xls)

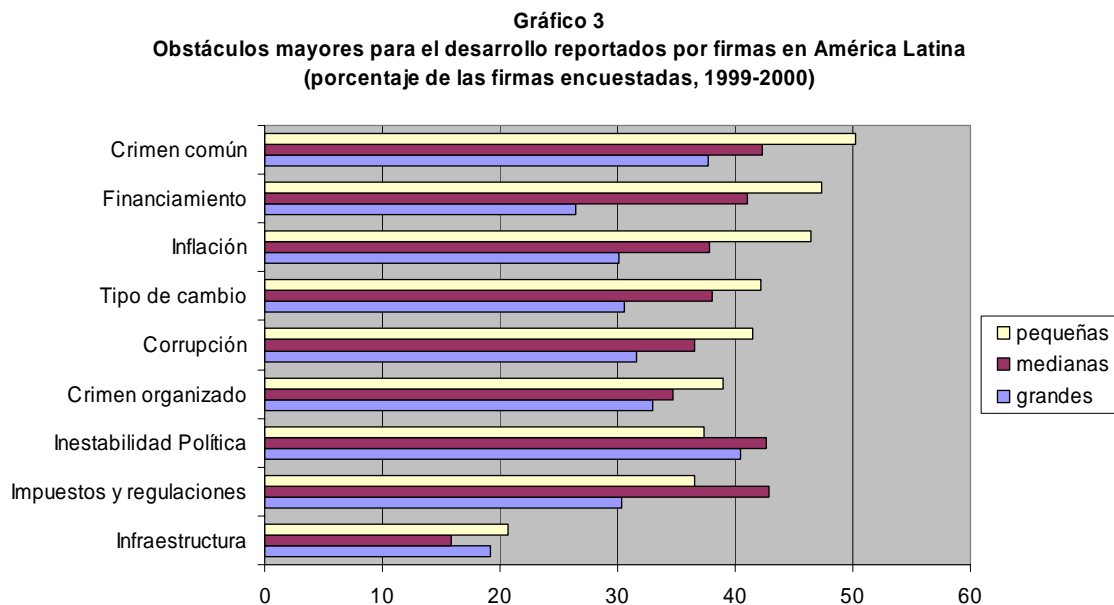
1/ Expresados como porcentaje del total de activos

¹¹ Estos datos son solo informativos pues representan información promedio del período 1996-2003 y por lo tanto ignoran la posibilidad de cambios importantes recientes.

En conclusión, aunque hay mucho por hacer por parte de los bancos para atraer depositantes, especialmente en el desarrollo de nuevos métodos y tecnologías para *llegar al cliente*, también es importante reconocer la presencia de obstáculos institucionales que limitan fuertemente la efectividad de las iniciativas bancarias para mejorar la intermediación financiera. El tema de los problemas institucionales será el tópico de discusión de la siguiente sección. Antes de ello, sin embargo, es conveniente analizar las trabas que el funcionamiento del sistema bancario impone al acceso de pequeñas y medianas empresas al crédito.

b. Obstáculos dentro del Sistema Bancario que Enfrentan las Empresas

En una encuesta realizada por el Banco Mundial y analizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (2004), las empresas pequeñas de América Latina y el Caribe reportaron que, después del crimen, la falta de financiamiento constituye el mayor obstáculo para su desarrollo. Para las empresas medianas, los problemas de falta de financiamiento y crimen están a la par con problemas regulatorios y de inestabilidad política. Estos datos contrastan con los de las empresas grandes, las cuales, en su mayoría, no reportan restricciones financieras como un impedimento mayor a sus actividades. El gráfico 3 muestra estos resultados.



Fuente: BID (2004)

Para entender los factores que limitan el acceso al crédito bancario de las pequeñas y medianas empresas (PYMEs) de la región, es necesario resaltar primero una característica importante de estas empresas: en general, son sujetos de crédito más riesgosos que las empresas de mayor tamaño. En un estudio reciente, el Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros (CLAAF, 2004) identificó una serie de factores que explican este mayor riesgo: (a) poca diversificación en sus fuentes de ingreso y/o alta concentración en

relación a empresas grandes (con la posible excepción de las PYMEs orientadas al sector consumo); (b) alta sensibilidad a cambios en las operaciones de las empresas grandes, las cuales generalmente ejercen un poder monopsónico sobre las PYMEs que las proveen de insumos; (c) insuficiencia de colateral adecuado; (d) alta incertidumbre con respecto al monto de impuestos que deberán pagar durante el curso de sus operaciones; y (e) falta de transparencia en sus balances financieros, como consecuencia de prácticas inadecuadas de contabilidad y falta de una clara distinción entre las actividades financieras de la empresa y de sus dueños.

Al realizar sus evaluaciones de crédito a las PYMEs, las instituciones financieras enfrentan no sólo todos los factores de riesgo descritos, sino además los altos costos de monitoreo de prestar a este sector. Estos costos se deben a que los bancos enfrentan costos fijos *por proyecto*, los cuales dependen muy poco del monto del préstamo. Por consiguiente, el costo de monitoreo relativo al ingreso derivado de un préstamo será mayor cuanto menor sea el monto del préstamo.

Los altos costos de monitoreo y el mayor riesgo del sector hacen que los bancos requieran mayores garantías y colateral y cobren tasas de interés más altas a las PYMEs que a las empresas de mayor tamaño. Además, los créditos tienden a ser de corto plazo y dirigidos a financiar el capital de trabajo. Este último punto se ilustra en el cuadro 4, que muestra los resultados de una encuesta a 111 bancos de la región sobre el tipo de crédito que ofrecen al sector PyMEs. Resulta evidente que, en las tres áreas geográficas representadas en el cuadro, el mayor porcentaje de los préstamos es de corto plazo.

Cuadro 4
Tipo de financiamiento otorgado por Bancos en América Latina a PYMES
(porcentajes del total de encuestados)

Tipo de crédito	México	América Central y Caribe	América del Sur
Comercial de Corto Plazo para invertir en capital de trabajo	38	46	59
Comercial de Corto Plazo para financiar operaciones de comercio exterior	--	3	3
De inversión a largo plazo	13	9	17
No hay políticas activas de crédito	12	34	9
Otras respuestas	12	8	12
No responde	25	--	--
Total	100	100	100

Fuente: FELABAN, Fomin, D'Alessio, Irol (2004)



De la discusión anterior se desprende que para mejorar las condiciones de acceso al crédito de las PyMEs (montos, tasas de interés y plazos) se necesitan acciones paralelas (y en algunos casos conjuntas) de bancos, empresas y gobierno.

Por ejemplo, la solución al problema de opacidad en los balances de las PyMEs, generado tanto por el uso de técnicas de contabilidad inadecuadas como por la falta de *conocimiento y experiencia empresarial*, involucra tanto a los dueños y gerentes de las PyMEs como a las autoridades gubernamentales que están en capacidad de ofrecer programas de asistencia técnica¹². En la encuesta a bancos mencionada anteriormente, 42 por ciento de los banqueros encuestados reportaron que un problema central que enfrentan las PyMEs para acceder al crédito bancario a mediano y largo plazo es el que estas empresas tienen muchas dificultades para cumplir con los requisitos que demandan los bancos, en parte debido al alto nivel de informalidad con el que llevan a cabo sus negocios. Dado que las potenciales mejoras de calidad de las PyMEs como sujetos de crédito benefician a los bancos, estos programas de asistencia técnica podrían estar apoyados por los bancos, quienes podrían estar a cargo de brindar servicios de asesoría a este sector empresarial. Según la encuesta, 38 por ciento de los encuestados indicaron que sus bancos ya están brindando capacitación al sector PyMEs.

Un obstáculo adicional para el acceso crediticio de las PyMEs radica en las deficiencias de evaluación de riesgo de muchos bancos de la región. Tal como se muestra en el cuadro 5, la gran mayoría de bancos utiliza el modelo tradicional de evaluación *caso por caso*. El método de “credit scoring” es usado solo por algunos bancos y estos tienden a ser los bancos más grandes de la región.

Cuadro 5
Tipo de Modelo que utilizan los bancos para evaluar el riesgo financiero de las PYMES
(en porcentaje)

Tipo de Modelo	Todos los bancos	Por tamaño de banco		
		Grandes	Medianos	Pequeños
Credit scoring pre-evaluación	4	n.d	n.d	n.d
Credit scoring	15	31	12	14
Caso por caso	70	44	74	71
Otras respuestas	9	6	9	5
No responde	2	n.d	n.d	n.d

Fuente: Felaban, Fomin, D'Alessio, Irol (2004)

Es interesante destacar que de la encuesta mencionada anteriormente se deriva que cerca de la mitad de los bancos encuestados estarían interesados en recibir alguna forma de

¹² Especialmente en las áreas de estándares de contabilidad, procesos de documentación financiera y técnicas de planificación estratégica empresarial y de análisis financiero.

asistencia técnica con el fin de mejorar sus modelos de evaluación de crédito a las PyMEs¹³.



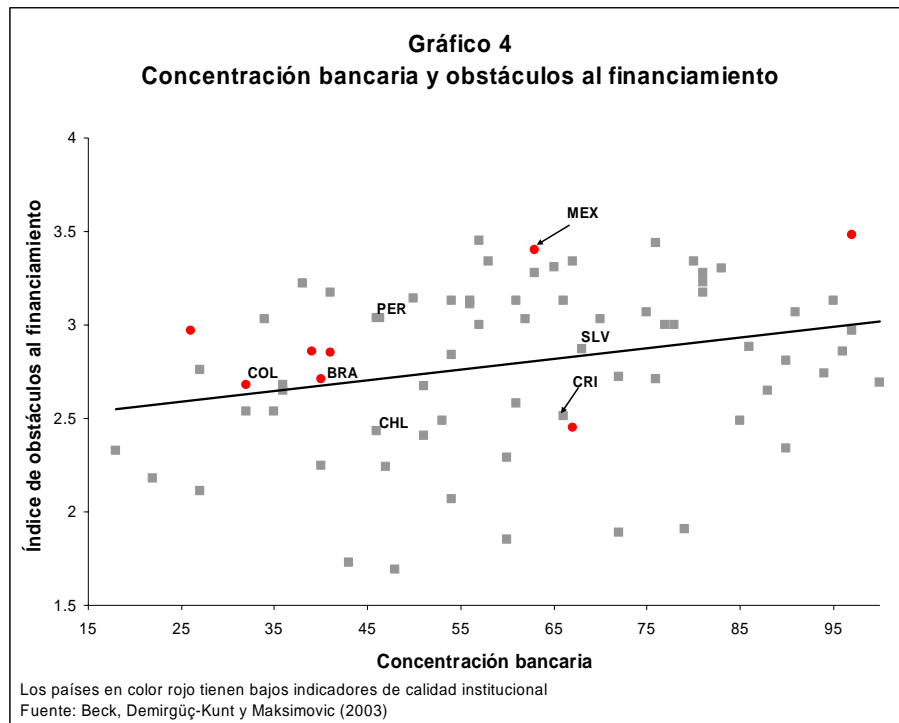
Otras características de los sistemas bancarios de la región que potencialmente afectan a las PyMEs son los altos costos administrativos, que tienden a incrementar los costos fijos de cada préstamo (cuadro 3), y los niveles de concentración bancaria. Con respecto a esta última, estudios recientes han encontrado que sistemas bancarios altamente concentrados obstaculizan el acceso de las PyMEs al crédito en aquellos países con instituciones débiles y con fuertes restricciones a la gama de actividades bancarias permisibles.¹⁴ El argumento principal es que en sistemas en los que existen fuertes dificultades para el cumplimiento de los contratos, el poder monopólico derivado de una alta concentración bancaria conduce a una mayor discriminación en contra de deudores que enfrentan mayores riesgos, tales como las PyMEs, que la que habría en un sistema bancario más competitivo.

El gráfico 4 muestra la relación entre concentración bancaria (definida como el porcentaje de los activos totales del sistema en tenencia de los tres bancos más grandes) y un indicador del Banco Mundial de “obstáculos al financiamiento de las empresas” que toma valores desde 1 (no hay obstáculos) a 4 (existen muchos obstáculos). La relación es claramente positiva. Pero además, para entender el efecto de la calidad de las instituciones sobre esta relación, se identifica con un círculo aquellos países con un pobre desempeño en un indicador de respeto a la ley¹⁵. Tal como se esperaría, los países con mayores debilidades institucionales tienden a concentrarse en la parte superior del gráfico, indicando que para un nivel dado de concentración bancaria, las empresas de los países con debilidades institucionales tienden a enfrentar mayores obstáculos al financiamiento.

¹³ Como se discutirá mas adelante, la contribución mas importante de la propuesta de Basilea II radical en generar incentivos para que los bancos mejoren sus sistemas de evaluación de riesgos.

¹⁴ Ver, por ejemplo, Beck et al (2003)

¹⁵ Este indicador y otras variables institucionales se discutirán con mayor atención en la siguiente sección.



Los casos de México y Costa Rica ejemplifican estas relaciones. En ambos países, la concentración bancaria es bastante alta (los activos de los tres bancos más grandes constituyen más del 60 por ciento del total de activos del sistema). Sin embargo, ambos países difieren significativamente en el indicador de respeto de la ley, teniendo Costa Rica un mucho mejor desempeño. Consistente con el argumento planteado en el párrafo anterior, los obstáculos al financiamiento que enfrentan las empresas en México son, en líneas generales, mayores que lo que se encuentran en Costa Rica.

4. Problemas Institucionales

La discusión anterior ha hecho evidente que la calidad de las instituciones juega un rol fundamental en el acceso al crédito y en la intermediación financiera en general.¹⁶ Aunque el presente documento ha identificado ciertas “fallas de mercado”, como la presencia información incompleta, que obstaculizan el acceso a los servicios financieros, lo cierto es que el ambiente institucional en el que operan los bancos es un determinante central en sus decisiones, especialmente las relacionadas al crédito.¹⁷

En un sentido amplio, las instituciones se pueden definir como “el conjunto de reglas formales –y convenciones informales- que constituyen el marco para la interacción

¹⁶ Un análisis del efecto de la calidad de las instituciones sobre el acceso a servicios bancarios se encuentra en Beck et al.(2003). Un relevante estudio de La Porta et. al. (1997) muestra que los mercados de capitales permanecen subdesarrollados en países en donde la protección a los inversionistas, medida por la fortaleza del marco legal y la capacidad de hacer respetar las leyes, es débil.

¹⁷ Otro factor muy importante es el marco regulatorio que enfrentan los bancos. Ese tema se discutirá en la siguiente sección.

humana y determinan los incentivos de los miembros de la sociedad”¹⁸. Se sigue de esta definición que las instituciones subyacen una amplia gama de actividades económicas, incluyendo las del sector financiero y, como se verá más adelante, son un elemento indispensable para un desarrollo profundo y sostenido de este último.

En este documento se analizan, en primer lugar, aquellas instituciones de ámbito general y que son el resultado de una larga historia de interacción de varios actores del sector público y del privado. Las instituciones que determinan la *calidad* del marco legal y de “gobernabilidad” caen en este grupo y proporcionan un mensaje valioso: el sistema financiero se desarrollará más en países donde prima el respeto a la ley, la estabilidad política, la ejecución judicial de normas legales justas y eficientes y donde los derechos de acreedores y deudores son respetados. Recientemente se han desarrollado una serie de indicadores que miden y comparan la calidad de este tipo de instituciones entre países. Entre los indicadores más conocidos están el Índice de Gobernabilidad de Kaufmann, Kray y Mastruzzi (2005), los indicadores del World Economic Forum (2005) y los indicadores de *Doing Business* del Banco Mundial.

El cuadro 6 muestra la posición relativa de los países considerados en este documento en una muestra de 104 países para tres variables institucionales claves analizadas por el World Economic Forum: (a) independencia jurídica (que mide cuán independiente es el sistema judicial de influencias políticas de miembros del gobierno, ciudadanos o firmas; con mayores valores indicando mayor independencia); (b) eficiencia del marco legal dentro del cual las empresas privadas solucionan disputas y cuestionan la legalidad de las acciones y/o regulaciones del gobierno (en el extremo negativo el marco legal es ineficiente y sujeto a manipulación; en el extremo positivo, el marco legal es eficiente y sigue un proceso claro y neutral); y (c) grado de respeto a los derechos de propiedad, incluyendo derechos sobre activos financieros (en el extremo negativo, los derechos de propiedad están pobremente definidos y no protegidos por ley; en el extremo positivo, están claramente definidos y protegidos por ley). El cuadro muestra también una cuarta variable analizada en *Doing Business*, un reporte del Banco Mundial: el índice de derechos legales que refleja los derechos de acreedores y deudores y mide si las leyes de colaterales y bancarrota facilitan el crédito. En el cuadro se muestra la calificación obtenida por los países de la muestra en una escala que va del 1 (muy bajo respeto a los derechos legales) a 10 (muy alto respeto a los derechos legales)¹⁹

¹⁸ Ver FMI (2005)

¹⁹ El índice incluye tres criterios relacionados con derechos de bancarrota y 7 con leyes de colaterales.

Cuadro 6
Otros indicadores de calidad institucional

	Independencia del Sistema Judicial 1/ 2/	Eficiencia del Marco Legal 1/ 3/	Derechos de Propiedad 1/ 4/	Índice de Derechos Legales 5/
Brasil	Posición 51	Posición 53	Posición 47	Calificación 2
Chile	Posición 37	Posición 29	Posición 31	Calificación 4
Colombia	Posición 73	Posición 65	Posición 65	Calificación 4
Costa Rica	Posición 33	Posición 39	Posición 52	Calificación 4
El Salvador	Posición 71	Posición 73	Posición 45	Calificación 5
México	Posición 65	Posición 75	Posición 63	Calificación 2
Perú	Posición 94	Posición 94	Posición 79	Calificación 2

1/ En una muestra de 104 países

2/ El sistema judicial en el país es independiente de influencias de miembros del gobierno, ciudadanos o firmas (1=no, altamente influenciado; 7=sí, enteramente independiente)

3/ El marco legal dentro del cual las empresas privadas pueden arreglar disputas o cuestionar la legalidad de las acciones y/o regulaciones del gobierno (1= es ineficiente y sujeto a manipulación; 7= es eficiente y sigue un proceso claro y neutral)

4/ Los derechos de propiedad, incluyendo derechos sobre activos financieros están (1=pobremente definidos y no protegidos por la ley, 7=claramente definidos y protegidos por la ley)

5/ En una escala de 0 a 10, donde mayores números indican mejor desempeño. Mide el grado en que las leyes de colaterales y bancarrota facilitan el otorgamiento de crédito

Fuente: World Economic Forum (2005) y World Bank (2005)

Los resultados indican que, dentro de los países de la muestra, Chile y Costa Rica son los que tienen instituciones más fuertes, aunque aún les queda una serie de obstáculos por vencer. Por ejemplo, ambos países sólo obtienen una calificación de 4 en el índice de derechos legales, indicando que hay 6 criterios del índice que no son cumplidos por estos países. Los resultados para Perú indican que este país tiene serias debilidades institucionales, incluyendo el hecho de que sólo cumple con dos de los diez criterios del índice de derechos legales. Colombia, El Salvador y México, aunque relativamente mejor posicionados que Perú, se encuentran en el tercio inferior del mundo en cuanto a calidad de instituciones. Por su parte, Brasil está posicionado alrededor de la mitad de la muestra mundial.

El cuadro 7 complementa la información sobre instituciones, presentando los puntajes obtenidos por los países de la muestra respecto a los seis indicadores que forman parte

del índice de gobernabilidad de Kaufmann et al.²⁰. La escala de puntajes va de -2.5 a 2.5 y un mayor puntaje indica un mejor desempeño. No es sorprendente encontrar que los resultados son similares a los del cuadro 6. Por ejemplo, en cuanto al promedio de indicadores, Chile obtiene el mayor puntaje entre los países de la muestra y no se encuentra muy lejos del puntaje promedio para los países industriales. Costa Rica ocupa el segundo lugar en cuanto a puntaje, pero mantiene una distancia apreciable con respecto a Chile. Además Colombia y Perú obtuvieron el puntaje más bajo entre los países de la muestra. Un resultado desalentador es que estos dos últimos países mostraron un deterioro en el puntaje obtenido entre 1996 y 2004 (en contraste con Chile y Costa Rica que mejoraron su puntuación). El promedio de los indicadores para Brasil, El Salvador y México es extremadamente bajo, aunque mostró una ligera mejoría de 1996 a 2004.

Los países difieren en sus fortalezas y debilidades relativas. En tanto que para Colombia el indicador más débil es “estabilidad política” para Brasil, El Salvador y México el “control de la corrupción y el “respeto al imperio de la ley” son los factores más preocupantes. En el caso de Costa Rica el indicador de “Efectividad del Gobierno” es el que obtiene el menor puntaje. En el caso de Perú todos los indicadores obtienen puntajes muy bajos.²¹

²⁰ Los indicadores de gobernabilidad son: el indicador “Capacidad de hacerse escuchar y exigir rendición de cuentas”, que mide derechos políticos, humanos y civiles; “Inestabilidad Política y Violencia”, que mide la probabilidad de amenazas de violencia o cambios en el gobierno, incluyendo terrorismo; “Efectividad del Gobierno”, que mide cuán competente es la burocracia y la calidad de los bienes y servicios ofrecidos por los servidores públicos; “Carga regulatoria”, que mide la incidencia de prácticas que afectan negativamente el funcionamiento del mercado, y, finalmente, “Control de la corrupción”, que mide el ejercicio de poder público para obtener ganancias privadas, en pequeña y gran escala, así como en caso de *captura* del Estado por intereses privados.

²¹ El indicador de “calidad de la regulación” obtiene el mayor puntaje entre los indicadores para Perú, pero ese valor es el menor entre los países de la muestra.

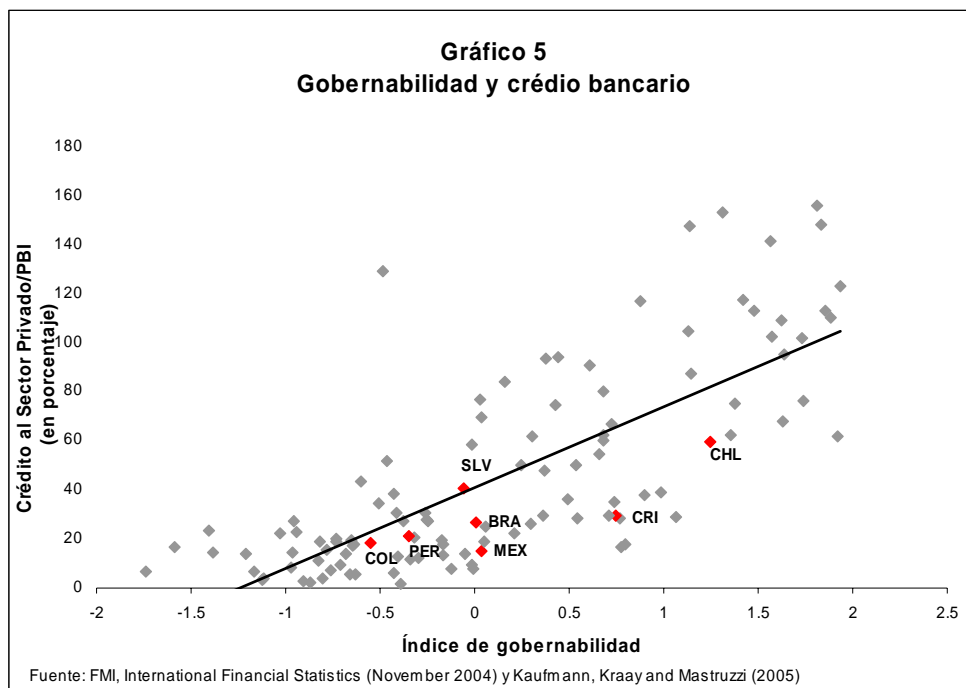
Cuadro 7
Indicadores de "Governance" del Banco Mundial
(puntajes)

	Voz y "accountability"		Estabilidad Política		Effectividad del Gobierno		Calidad de la Regulación		Imperio de la ley		Control de la corrupción		Promedio de los indicadores	
	1996	2004	1996	2004	1996	2004	1996	2004	1996	2004	1996	2004	1996	2004
Brasil	0.23	0.34	-0.17	-0.13	-0.16	0.02	0.21	0.19	-0.26	-0.21	-0.11	-0.15	-0.04	0.01
Chile	0.93	1.09	0.75	0.89	1.20	1.27	1.52	1.62	1.26	1.16	1.28	1.44	1.16	1.25
Colombia	-0.07	-0.47	-1.25	-1.69	0.07	-0.18	0.49	-0.12	-0.46	-0.70	-0.43	-0.16	-0.28	-0.55
Costa Rica	1.37	1.11	0.89	0.98	0.16	0.49	0.68	0.67	0.64	0.57	0.76	0.78	0.75	0.77
El Salvador	-0.22	0.26	-0.09	-0.23	-0.38	-0.22	0.73	0.56	-0.48	-0.34	-0.75	-0.39	-0.20	-0.06
México	-0.23	0.36	-0.36	-0.13	-0.12	-0.02	0.59	0.55	-0.12	-0.26	-0.34	-0.27	-0.10	0.04
Perú	-0.73	-0.04	-0.90	-0.68	-0.18	-0.58	0.65	0.17	-0.35	-0.63	-0.10	-0.35	-0.27	-0.35
Países Industriales	1.48	1.34	1.19	1.08	1.84	1.69	1.38	1.45	1.74	1.62	1.71	1.84	1.56	1.50

Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005)

1/ Los puntajes están expresados en una escala de -2.5 a 2.5. Mayores puntajes significan mejor desempeño

El gráfico 5 despeja cualquier duda con respecto a la relación entre la calidad de las instituciones y la profundidad financiera de los países pues muestra una clara relación entre el promedio de los indicadores de gobernabilidad y la razón de crédito al sector privado al PBI²². Dos lecciones generales se desprenden de este ejercicio. La primera es que esfuerzos por hacer que los contratos entre acreedores y deudores se respeten tendrán efectos favorables sobre la bancarización: los depositantes tendrán más incentivos para confiar sus ahorros a los bancos e incrementar sus transacciones financieras utilizando productos bancarios. A su vez, los bancos tendrán incentivos para prestar a mejores tasas y mayores plazos a empresas pues confiarán en que podrán ejercer las garantías y colaterales en caso de mora de una deuda y que en caso de quiebra empresarial se pagará a los acreedores de acuerdo con arreglos preestablecidos. La segunda lección es que, para que los contratos se respeten, se debe atacar problemas en diferentes áreas institucionales que van desde la corrupción hasta la inestabilidades política, desde la eficacia con que el gobierno implementa leyes hasta el logro de la imparcialidad e independencia del poder judicial. El esfuerzo necesario es enorme, pero como lo demuestra el gráfico 5, las ganancias potenciales son aún mayores.



Aunque la calidad de las instituciones no está determinada por las funciones de una sola entidad, existe un grupo de organismos cuyas funciones están dirigidas específicamente a fortalecer y profundizar el sistema bancario y que tienen un impacto directo en las instituciones. Dos de ellas, el Banco Central y la Supervisión bancaria, afectan la *calidad*

²² La relación entre las variables es positiva y significativa

de la regulación y la eficacia del marco legal. Otro indicador de calidad institucional, *el respeto a los derechos de propiedad*, requiere definiciones claras de títulos de propiedad; esta función la ejercen las oficinas de registro de propiedad. Finalmente, es reconocido que la independencia del sistema judicial es una de las reformas institucionales más difíciles de lograr. Es posible que el acceso a la información de deudores potenciales a través de oficinas públicas o privadas de disseminación de información crediticia incentive a los bancos a extender créditos en circunstancias en las que el marco legal y judicial no son los más apropiados para hacer valer el derecho de los acreedores. A continuación, se describe brevemente el rol de estas entidades en profundizar la intermediación financiera.

El adecuado funcionamiento del **Banco Central** en su función de controlar la inflación es esencial para la profundización de la intermediación financiera. Como se discutió en la sección 2, el ahorro a través de depósitos bancarios en América Latina se ha visto adversamente afectado por los altísimos niveles de inflación en la región, los cuales redujeron drásticamente el valor real de los ahorros bancarios, reduciendo el atractivo de los depósitos como instrumento financiero. Además, los bancos centrales también juegan un rol importante en la regulación del sistema bancario y por tanto afectan la eficiencia del sector y los costos de intermediación. Una correcta *supervisión bancaria* también es esencial en el proceso de bancarización, tanto desde el lado de los pasivos como de los activos bancarios, pues la función principal de esta institución es velar por la estabilidad del sistema bancario. Un sistema bancario saludable le da confianza a los depositantes, contribuyendo a aumentar la captación y por lo tanto las fuentes de financiamiento del crédito. Además, un sistema bancario saludable evita la toma excesiva de riesgos y por lo tanto no se ve forzado a elevar las tasas de interés activas como resultados de un alto porcentaje de préstamos en mora.

Las **oficinas de registro de propiedad** tienen un rol central en el acceso al crédito de personas y empresas, pero especialmente de las PyMEs. Como se mencionó anteriormente, los problemas en obtener información adecuada de las PyMEs y los altos costos de monitorear a este sector empresarial llevan a los bancos a requerir mayores garantías y colateral que los que se requieren a las empresas de mayor tamaño. Los datos de la encuesta de FELABAN et al (2004) muestran que el 80 por ciento de los bancos solicitan como garantías inmuebles de titularidad de la empresa y el 73 por ciento de los bancos piden garantías personales. Pero en la gran mayoría de los países de América Latina movilizar las garantías y el colateral de las PyMEs es sumamente difícil debido a deficiencias en los registros de propiedad²³. En muchos países, la información en estos registros es obsoleta o incorrecta, dándose el caso frecuentemente de que dos o más dueños potenciales reclaman los mismos títulos de propiedad. Este problema también afecta adversamente el desarrollo de los créditos hipotecarios de largo plazo. La solución, por supuesto, radica en reformar los sistemas de registros de títulos de propiedad de forma tal que ofrezcan información veraz, así como un servicio con menores demoras y costos que los actuales. Esta reforma permitiría a los bancos reducir sus costos de prestar

²³ Por supuesto, este problema también afecta a las personas y es un factor limitante en el acceso al financiamiento personal de largo plazo.

a las PyMEs pues podrían confiar en que el cliente es efectivamente el único dueño del colateral que presenta al solicitar un préstamo.

Los registros públicos de crédito y los burós privados de información crediticia atacan frontalmente los problemas de información de potenciales sujetos de crédito y por ello pueden beneficiar especialmente a las PyMEs, las cuales enfrentan los problemas de asimetría de información más severos²⁴. La labor de estas entidades es la recolección de información *relevante* sobre deudores y su distribución entre bancos asociados al registro (público o privado). El énfasis sobre la relevancia de la información se debe a que, aunque los registros crediticios vienen operando en América Latina por muchos años, no siempre han recolectado la información que más le interesa a los bancos para evaluar la calidad de un cliente. Por ejemplo, algunos registros tienen información abundante sobre las características socioeconómicas del deudor, pero no mantienen actualizada la información respecto al estado actual de sus deudas. Esta información es sumamente relevante para los bancos pues necesitan saber con precisión el estado de los pasivos del cliente al momento de solicitar un crédito.

Al comparar entre la eficacia entre registros públicos y buró privados de crédito, un estudio reciente del BID (2004) concluyó que, en líneas generales, ambos tipos de instituciones han tenido un desempeño apropiado, pero que los buró privados han funcionado relativamente mejor. El cuadro 8 presenta los resultados de un índice de calidad de los registros desarrollado por el BID. El índice toma valores de 0 a 1. Claramente, con excepción de Costa Rica (y El Salvador hasta cierto punto), los buró privados de los países latinoamericanos de la muestra han mostrado un desempeño muy favorable, que supera el de otros países emergentes.

²⁴ Tal como lo señala el documento del BID (2004), la recolección de información sobre deudores puede ayudar a la creación de un *colateral de reputación* que puede contribuir a disminuir los problemas de selección adversa que enfrentan las PyMEs.

Cuadro 8

**Registros de Crédito en una muestra de países de Latinoamérica
y en otras regiones**

	Índice de calidad de registros 1/	
	Buró Privados	Registros Públicos
Brasil	0.74	0.59
Chile	0.72	0.49
Colombia	0.7	No registry
Costa Rica	0.29	0.44
El Salvador	0.55	0.51
México	0.7	0.15
Perú	0.71	0.62
América Latina	0.65	0.47
Estados Unidos	0.9	No registry
Otros países emergentes	0.47	0.52

Fuente: BID, (2004)

1/ En una escala de 0 a 1. Es el promedio de siete subíndices que miden: número de instituciones que reportan información; cantidad de información reportada acerca de individuos; cantidad de información reportada acerca de negocios; número de procedimientos para verificar la información; número de instituciones a las que se les permite acceso a la información; si se reporta información positiva y negativa acerca de los deudores; número de tipos de préstamo reportado

5. Problemas de Regulación

Las razones para regular bancos son varias y muy conocidas. Por ejemplo, el argumento para imponer requerimientos de capital es que la presencia de seguros de depósitos (explícita o implícita), genera un incentivo para que los bancos tomen riesgos excesivos con la expectativa de ser *rescatados* por las autoridades en casos de problemas severos (el llamado riesgo moral). Los requerimientos de capital actúan como un *colchón* para absorber pérdidas bancarias, reduciendo los costos potenciales para las autoridades de cubrir los costos del seguro de depósitos.

A pesar del reconocimiento generalizado de la importancia de una regulación bancaria adecuada, algunas regulaciones pueden resultar en distorsiones importantes que desincentivan el desarrollo de los mercados financieros, obstaculizan la bancarización y hasta pueden promover severas ineficiencias. Aunque las distorsiones regulatorias varían de país en país, en esta sección discutiremos dos que son comunes en la región: (a) las distorsiones de medición de riesgo derivadas de la aplicación de Basilea I (y una mención

breve con respecto a la propuesta de Basilea II) y (b) el impuesto a las transacciones financieras.

a. Obstáculos al Acceso al Crédito generados por los Requerimientos de Capital de Basilea

Como se recordará, el Acuerdo de Basilea I fue propuesto para los bancos más grandes de los países industriales con un importante nivel de actividad internacional. En este contexto, la recomendación de Basilea estableció el cálculo de requerimientos de capital utilizando cinco ponderaciones (0, 10, 20, 50 y 100%) aplicables a los activos bancarios de acuerdo con su categoría de riesgo. Una de esas categorías corresponde a las obligaciones gubernamentales. Basilea I recomienda que los bancos asignen una ponderación de riesgo igual a cero a la deuda gubernamental de países de la OCDE y una ponderación de 100 por ciento si se trata de un país no miembro de la OCDE (a menos que la deuda sea emitida y financiada en moneda local). La idea, por supuesto, es que los activos gubernamentales de países desarrollados pueden ser considerados activos *seguros* (no riesgosos).

Aunque las recomendaciones de Basilea se diseñaron teniendo en cuenta las características de los países industriales, muchos de los reguladores de América Latina implementaron las recomendaciones y asignaron una ponderación de riesgo 0 a la deuda emitida por sus gobiernos (fuera esta emitida en moneda local o extranjera). Es decir, en el cálculo de requerimientos de capital, los bancos de muchos países de la región tratan a la deuda gubernamental como un activo seguro -un supuesto bastante alejado de la realidad dada la frecuencia de crisis de deuda en estos países-. En contraste, Basilea I recomendó, y los países de América Latina lo implementaron, asignar una ponderación de 100 por ciento a todas las obligaciones del sector privado.

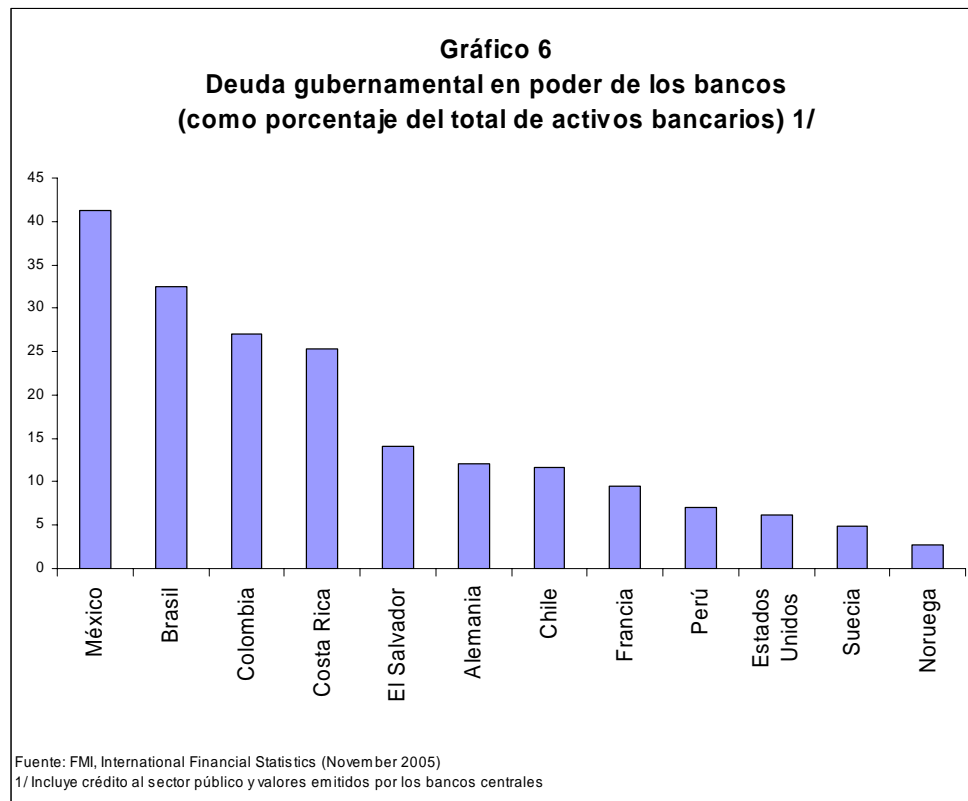
El problema con esta práctica es que genera un incentivo para que los bancos mantengan una proporción importante de sus activos en la forma de deuda gubernamental, en detrimento del crédito al sector privado. Este incentivo se acentúa en períodos de contracción económica debido a que en esas épocas los bancos enfrentan mayores presiones sobre el capital.²⁵ Es decir, es precisamente en períodos recesivos cuando los bancos tienen un mayor incentivo para proveer menor financiamiento al sector privado; esto, evidentemente, tiende a profundizar la recesión.

El gráfico 6 ilustra este problema. En líneas generales, la mayoría de los países latinoamericanos mantienen un porcentaje de deuda gubernamental sobre el total de activos bancarios muy por encima del porcentaje observado en la mayoría de países industriales. Los porcentajes más altos los tienen Brasil y México.²⁶ En México, la proporción de activos bancarios destinados a créditos al sector privado sólo llega al 27

²⁵ Esto se debe a que en períodos recesivos la proporción de préstamos en mora o en problemas sobre la cartera total de préstamos aumenta.

²⁶ Perú mantiene una proporción baja de obligaciones del gobierno, pero debido a los altos requerimientos de liquidez, mantiene una proporción alta de obligaciones del Banco Central.

por ciento, en fuerte contraste con el promedio de alrededor de 70 por ciento en los países industriales (y Chile, que alcanzó un porcentaje de 78 por ciento a mediados del 2005).



Aunque no se puede atribuir todo el efecto de *crowding out* de valores gubernamentales sobre el crédito al sector privado a las regulaciones sobre requerimientos de capital, lo cierto es que los incentivos están presentes. Se debe señalar, además, que aunque estos incentivos penalizan el acceso al crédito de todo tipo de empresas del sector privado, el efecto negativo es aún mayor sobre las PyMEs, quienes, en contraste con las empresas grandes, no cuentan con fuentes alternativas de financiamiento.

¿Se puede solucionar este problema con la nueva propuesta de Basilea II? Potencialmente la respuesta es positiva, ya que la mayor contribución de Basilea II es mejorar la evaluación de riesgos, en cuyo caso muchos países tendrían que incrementar la ponderación de riesgo asignada a los valores gubernamentales. Sin embargo, la realidad es que la gran mayoría de los países de la región está considerando mantener Basilea I ó adoptar el enfoque “estandarizado” de Basilea II, el cual contiene una cláusula que permite, a la discreción de los supervisores, que los bancos continúen aplicando una ponderación de 0 a las obligaciones gubernamentales si la obligación está denominada y financiada en moneda local. Queda entonces como un desafío para los supervisores y reguladores de la región la decisión de valorar correctamente el riesgo de los valores gubernamentales.

b. Las ineficiencias del Impuesto a las Transacciones Financieras

El impuesto a las transacciones financieras (ITF) es una regulación que genera distorsiones importantes en los sistemas bancarios de la región.²⁷ Este impuesto se aplica sobre los débitos bancarios, típicamente retiros de fondos de cuentas corrientes y de ahorro, ya sea mediante cheques, cajero automático, tarjetas de débito, etc. Curiosamente, no hay desacuerdo sobre los efectos adversos del impuesto. Esto se debe a que su existencia no está destinada a corregir algún problema en el sistema bancario, sino a fines estrictamente fiscales: el impuesto se introdujo en situaciones de severos problemas fiscales porque tiene la capacidad de recolectar ingresos impositivos rápidamente y porque la administración de la recolección del impuesto es sencilla.²⁸ El cuadro 8 muestra los países en donde se aplica el ITF y sus tasas correspondientes, las cuales son todas menores al 1 por ciento.

Cuadro 9
Impuesto al Débito Bancario, 2004
(en porcentaje)

Argentina	0.60 1/
Bolivia	0.30 1/
Brasil	0.38
Colombia	0.40
Perú	0.08 1/
Venezuela	0.50 1/

Fuente: Tomado de Singh et al (2005); dato para Perú de Deloitte (2005)

1/ De cada lado de la transacción

2/ Datos para 1999-2000

Los problemas asociados con el ITF son múltiples, pero para el tema que ocupa este documento destacan dos. El primer problema es que el impuesto incentiva la desintermediación financiera debido a que los depositantes (personas y empresas) tratarán de evitar el pago del impuesto realizando un menor número de transacciones a través de los bancos. Al incrementar los costos de bancarización, el ITF atenta contra los esfuerzos de incrementar el acceso de la población a los servicios del sistema bancario. El segundo problema es que el impuesto recae con mayor profundidad sobre las empresas de menores recursos. Esto se debe a que las empresas más grandes tienen mayores posibilidades de evitar el impuesto mediante el acceso a transacciones off-shore y a operaciones a través de productos derivados.

El trabajo de Singh et al (2005) documenta la disminución en la intermediación financiera en Colombia y Brasil como resultado de este impuesto. En Colombia, la razón depósitos (M3) sobre el PIB disminuyó de 36 por ciento en 1999, año en que se introdujo

²⁷ Para un análisis de este impuesto en América Latina ver Singh et al (2005), Coelho et al (2001) y Marulanda et al (2005).

²⁸ Los bancos y el Banco Central son generalmente los encargados de retener y recaudar el impuesto.

el impuesto a 31 por ciento en el 2001. De la misma forma, en Brasil los depósitos bancarios como porcentaje del PIB disminuyeron de 25.6 por ciento a 24.1 por ciento en el período 1998-2001 en parte debido a que los inversionistas pueden redirigir fondos hacia los fondos mutuales, que no están sujetos al impuesto.

Es interesante destacar que, por lo general, en el momento de su introducción, el ITF ha sido anunciado como transitorio, pero su período de aplicación se ha ido extendiendo. En la opinión de muchos analistas, mantener este impuesto implica una visión miope sobre sus costos y beneficios. La razón es que las consecuencias sobre la intermediación financiera y, por lo tanto sobre el potencial crecimiento económico, conllevan a una menor recolección de impuestos en el largo plazo que sobrepasa los beneficios de recaudación en el corto plazo.

Finalmente, es importante mencionar que existen otras regulaciones que son muy controversiales. Una de ellas es la llamada *ley de usura* que establece tasas máximas de interés a los créditos bancarios con el propósito de evitar que los bancos cobren tasas excesivas a los deudores. A pesar de las buenas intenciones de esta regulación, que se aplica en algunos países de la región como Chile y Colombia, es interesante notar que un buen número de analistas y banqueros argumentan que la ley ha tenido efectos contraproducentes pues ha obstaculizado el acceso al crédito a ciertas PyMEs que, por su naturaleza riesgosa, son sujetos a tasas de interés mayores a las máximas establecidas por la ley. Esta y otras regulaciones en las cuales hay desacuerdos entre autoridades y banqueros merecen mayor análisis y atención.

6. Comentarios Finales

La discusión en este documento permite derivar tres conclusiones generales. La primera es que los obstáculos al acceso a los servicios financieros que ofrecen los bancos son múltiples e involucran las acciones y decisiones de bancos, gobiernos, empresas y familias. La segunda conclusión es que muchas de las causas están interrelacionadas. Por ejemplo, el grado de concentración del sistema bancario afecta negativamente el acceso de las PyMEs al financiamiento bancario en economías con instituciones débiles. De estas dos primeras conclusiones se desprende la necesidad de llevar a cabo esfuerzos conjuntos que involucren al sector privado y al sector público. Existen ejemplos en América Latina y en el mundo que han tenido resultados muy positivos, especialmente en las áreas de apoyo al desarrollo de infraestructura financiera, provisión de garantías y asistencia técnica.

La tercera conclusión es que, aunque hay una serie de obstáculos comunes en la región, la intensidad de los problemas varía significativamente entre países. Además, también existen obstáculos que únicamente afectan a un país o a un subgrupo de países de la región. El impuesto a las transacciones financieras es un buen ejemplo. Es por ello que la elaboración de recomendaciones específicas requiere del análisis detallado de los obstáculos particulares en cada país. Dicho análisis debe contribuir a establecer prioridades en la resolución de problemas y a identificar iniciativas conducentes a vencer

los obstáculos más enraizados en las economías. Ese análisis constituye precisamente la siguiente etapa de este proyecto.

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo, 2004, *Informe sobre el Progreso Económico y Social: Desencadenando el Crédito: Desencadenando el crédito*, Washington, D.C
- Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt y María Soledad Martínez Peria, 2005, *Reaching out: Access to and use of banking services across countries*, World Bank.
- Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt y Vojislav Maksimovic, 2003, *Bank Competition, Financing Obstacles and Access to Credit*, Documento de Trabajo de Políticas de Estudio No. 2996, Banco Mundial, Washington DC
- Beck, Thorsten, Ross Levin y Norman Loayza, 2000, *Finance and the Sources of Growth*, Journal of Financial Economics, 58, pp. 261-300
- Coelho, Isaías, Liam Ebrill y Victoria Summers, 2001, “Bank Debit Taxes in Latin America: An Analysis of Recent Trends”, IMF WP/01/67, Washington
- Claessens, Stijn, 2005, *Universal Access to Financial Services: A Review of the Issues and Public Policy Objectives*, OECD-World Bank, Fifth Services Experts Meeting, OECD, Paris, February.
- Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros, *El Financiamiento de las Pequeñas y Medianas Empresas en América Latina: Como Desarrollar Mercados, Instituciones e Instrumentos*, Declaración No. 11, www.claaf.org, Washington, D.C., 8 de Septiembre.
- Deloitte, 2005, “Latin America Tax Forum”, Winter
- FELABAN, Fomin y D’Alessio Irol, 2004, *Estudio sobre la Predisposición de las Entidades Financieras de Latinoamérica y Caribe para la Financiación de las Pequeñas y Medianas Empresas*, www.felaban.com, Bogotá, Diciembre
- Fondo Monetario Internacional, 2005, *World Economic Outlook*, Washington DC, Septiembre.
- Heller, Carlos, *Bancarización en América Latina*, 2005, Felaban, Sao Paulo, Junio www.felaban.com,
- Kaufmann, Daniel, 2005, *Myths and Realities of Governance and Corruption in the World*, in World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2005-06, chapter 2.1
- Kaufmann, Daniel, Art Kraay and Massimo Mastruzzi (2005), *Governance Indicators IV*, Banco Mundial, Washington D.C.

La Porta, Rafael, Florencio Lopez de Silanes, Andrei Shleifer y Robert Vishny, 1997, *Legal Determinants of External Finance*, Journal of Finance 52, pp. 1131-1150

Levine, Ross, Norman Loayza and Thorsten Beck, 2000, *Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes*, Journal of Monetary Economics, Vol. 46, pp. 31-77

Marulanda Consultores, 2004, *La Bancarización en Colombia*, Bogotá

PNUD, 2005,

Rajan, Rhaguram y Luigi Zingales, 1998, *Financial Dependence and Growth*, American Economic Review, 88, pp. 559-587

Singh, Anoop, Agns Belaisch, Charles Collyns, Paula de Masi, Reva Krieger, Guy Meredith and Robert Rennhack, 2005, "Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective on the Experience Since the Early 1990s", IMF Occasional Paper 238, February

World Bank, 2000, *World Business Environment Survey*, Banco Mundial, Washington D.C. <http://info.worldbank.org/governance/wbes/>

World Bank, 2005, *Doing Business*, Banco Mundial, Washington, D.C

World Economic Forum, 2005, *Human Development Report 2003: International cooperation at a crossroads: Aid, trade and security in an unequal world*, Oxford University Press, New York.