Instrumentos de los Bancos Centrales para la promoción del crédito productivo

Anahí Codesal

El presente trabajo intenta analizar las distintas herramientas de política económica que disponen los bancos centrales para expandir el crédito en la economía, y más puntualmente el crédito orientado a fines productivos.
El trabajo comienza con un recorrido respecto de las distintas posiciones en cuanto al rol que deben cumplir los bancos centrales en el diseño global de la política económica de un país.
Luego se mencionan los instrumentos en poder de la autoridad monetaria para el fomento del crédito productivo, con referencia a algunos ejemplos instrumentados recientemente en nuestro país.
Finalmente se mencionan algunos aspectos de la coyuntura internacional referente al tema, y la importancia de la utilización de dichas herramientas; concluyendo con la redacción de unos comentarios finales sobre todo lo expuesto.

Agosto 2012

Índice

Introducción **2**

Rol de los Bancos Centrales **3**

El crédito productivo **5**

Instrumentos de política crediticia **7**

Instrumentos de los Bancos Centrales para la promoción del crédito productivo **8**

Aplicación de encajes diferenciados 8

Políticas de redescuento 9

Seguro de tasas de interés 10

Subsidio de tasas de interés 11

Estipulación de requisitos mínimos de cartera 11

Operaciones de mercado abierto 13

Fondos de garantías 13

Banco de Desarrollo **16**

Contexto internacional **19**

Función contracíclica del financiamiento **21**

Comentarios finales **21**

Anexo I. Financiaciones por actividades **23**

Anexo II. Balances consolidados del sistema financiero **26**

Referencias **28**

Introducción

Los instrumentos que pueden disponer los Bancos Centrales para la intervención en el mercado financiero y crediticio de un país dependen en gran medida de cuál sea el rol que se le haya asignado a través de su Carta Orgánica y el marco institucional para el desenvolvimiento de la política monetaria y económica en general del país. Por lo tanto esta es la primera limitante en cuanto al alcance de las políticas que puedan ser implementadas por parte de la autoridad monetaria para la promoción del crédito con determinados fines productivos.

La no intervención en el mercado del financiamiento crediticio, y el libre funcionamiento de dicho mercado, conducen a un perfil en la cartera de clientes de los bancos en el que se acentúa la participación de los créditos de corto plazo, mayormente los créditos al consumo, en desmedro del financiamiento a las actividades productivas; y a su vez también con una marcada tendencia a la concentración dentro del sector productivo hacia las grandes empresas.

Por lo tanto, para que el sistema financiero cumpla con su rol de canalizador en el proceso de ahorro e inversión es necesario que exista un marco regulatorio diseñado por la autoridad monetaria que garantice la articulación entre todos los sectores de la economía, con mayor apalancamiento a los sectores considerados estratégicos para el desarrollo, y que tenga a su vez la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios de la coyuntura tanto local como internacional.

Para ello, es importante que existan líneas de financiamiento diferenciadas para los distintos tipos de empresas, sectores, regiones y proyectos, y por supuesto instituciones capaces de operar eficientemente en cada segmento.

Rol de los Bancos Centrales

Los bancos centrales representan la autoridad monetaria de un país cuya función principal tiene que ver con la consolidación de un sistema financiero estable a través de la definición del marco normativo para el funcionamiento del mismo. Dicha estabilidad es una condición necesaria para incentivar el ahorro interno, desarrollar el mercado de crédito y sentar así las bases para el desarrollo económico; sin embargo de ningún modo es una condición suficiente per se.

El rol de los bancos centrales, es de alguna manera una definición ideológica en cuanto al grado de participación en la economía y en el diseño de las políticas económicas en general, así como lo es también para el resto de las instituciones del Estado.

Por lo tanto su participación puede variar desde el estricto y único lineamiento referente a la estabilidad de precios del sistema financiero, dentro de la óptica de independencia y no intervención del Estado en la dinámica del mercado, hasta mandatos más abarcativos que incluyen pautas atadas a los objetivos macroeconómicos de crecimiento y empleo.

Dichos componentes ideológicos por supuesto que también se encuentran sujetos a las tendencias predominantes en el ámbito internacional en determinados momentos de la historia. Durante la década del ´90 por ejemplo, muchos países incluido la Argentina, orientaron los objetivos de sus bancos centrales exclusivamente a la conservación del valor de la moneda y la estabilidad de precios, estableciendo una formal autonomía de la autoridad monetaria respecto del resto de la política económica llevada a cabo por el Gobierno. Cabe aclarar que la mencionada independencia del Banco Central estaba definida en relación al Gobierno Central del país, pero sin embargo el mismo se veía sujeto a estrictos controles impuestos por la supervisión externa de los organismos internacionales de crédito.

De esta manera, los bancos centrales institucionalizaron el enfoque monetarista predominante en sus Cartas Orgánicas, fijando un único y prioritario objetivo en la

economía, mantener la estabilidad de la moneda. Este punto de vista, basado en una estricta disociación de la economía real y el sistema financiero orienta a la autoridad monetaria a manejar la oferta monetaria con estrictos criterios anti inflacionistas, evidenciando una clara preeminencia del poder de las finanzas por encima del sector real de la economía.

Esto impulsó un contexto de liberalización financiera, y en el sector bancario motivó un gran cambio en cuanto al perfil crediticio de sus clientes; hasta antes de la reforma los bancos estaban obligados a colocar parte de sus fondos en determinadas actividades de la economía real, sin embargo al suprimir este requisito la participación de las actividades productivas en el total de créditos otorgados comenzó a decaer, sumada a una fuerte concentración en el propio sector productivo y una creciente participación de los créditos de corto plazo y al consumo (lo cual puede verse en los datos presentados en el Anexo I).

A partir de la profunda crisis económica vivida por nuestro país a fines del 2001, en los años siguientes se produce un cambio de paradigma en el modelo económico, tendencia que también es evidenciada en muchos países de América Latina en los años posteriores. Esto hizo que, y sobre todo luego de la reciente crisis del sistema financiero internacional, se pusiera más en evidencia el fracaso de las políticas monetarias disociadas de la economía real; fue a partir de estos sucesos cuando muchos de los bancos más conservadores debieron ir más allá de su mandato para evitar un estallido del sistema financiero y sus economías. Así, un extenso grupo de países (Uruguay, México, Rusia, Alemania, India, Inglaterra y el Banco Central Europeo, entre otros) impulsó reformas en la Carta Orgánica de sus bancos centrales entre 2008 y 2010.

En el caso de nuestro país la reforma de la Carta Orgánica del BCRA llevada a cabo durante este año, amplia su mandato para perseguir objetivos múltiples; el desarrollo económico con equidad social se sumó a la estricta estabilidad de precios, redireccionando la mirada de la institución hacia la economía real, a través de herramientas que le permiten "regular las condiciones del crédito en términos de riesgo, plazos, tasas de interés, comisiones y cargos de cualquier naturaleza, así como orientar su destino por medio de exigencias de reservas, encajes diferenciales

u otros medios apropiados", en concordancia con el objetivo macroeconómico de alcanzar el pleno empleo en un marco de crecimiento y desarrollo con inclusión social, permitiéndole para ello "establecer políticas diferenciadas orientadas a las pequeñas y medianas empresas y a las economías regionales".

A partir de estos objetivos el Banco Central además de cumplir una función de intermediador y regulador del sistema financiero, se convierte en un pilar del desarrollo económico del país, con especial énfasis en el diseño de políticas contracíclicas, como es el caso de las políticas de estímulo al crédito productivo.

Este enfoque rompe con la antigua dicotomía neoclásica que postula que la oferta monetaria no puede influenciar los niveles de equilibrio del sector real de la economía, considerando que las variables reales se determinan independientemente de las nominales. Bajo este esquema diferente de pensamiento, los fenómenos monetarios son entendidos como parte del proceso económico, vinculados con el empleo, la producción y la distribución del ingreso, en una visión sistémica y conjunta de la economía.

El crédito productivo

El crédito productivo es aquel que es otorgado a las empresas para facilitar la puesta en marcha o continuación de su actividad, ya sea para la adquisición de maquinarias, materias primas, tecnología, etc., y basado en la confianza de que el normal desenvolvimiento de su actividad hará posible la devolución del préstamo. En este sentido se contrapone al crédito al consumo que requiere de un ingreso proveniente de otro ámbito para su restitución.

El fomento a los créditos productivos permite incidir en el perfil de crecimiento del país, dado que pueden orientarse a determinados proyectos o ramas de actividad que dinamicen encadenamientos en el entramado productivo local, con el objetivo de lograr un mayor impacto en la generación de empleo. En este sentido es clave la participación de las pequeñas, medianas y micro empresas que además de generar riqueza, son importantes generadoras empleo y permiten una distribución geográfica

más equilibrada de la producción, del uso de los recursos y de la riqueza que generan. En general poseen una gran capacidad dinámica de adaptación a los cambios del contexto y un gran potencial de crecimiento, pero su mayor limitante se encuentra en la imposibilidad de recurrir al mercado de crédito formal.

Debido a estas características, los países con sistemas financieros más desarrollados cuentan con instituciones dedicadas a financiar a Pymes, a proyectos de inversión tanto públicos como privados en áreas consideradas estratégicas, a cadenas productivas y a proyectos destinados a la innovación y desarrollo tecnológico, adaptando los instrumentos a las particularidades de cada sector.

Esta priorización del crédito productivo por encima del crédito al consumo tiene a su vez una justificación en la responsabilidad que tiene el Banco Central en la preservación del valor de la moneda, dado que la excesiva dinamización de los préstamos personales y al consumo cuando la economía se encuentra agotando sus reservas de capacidad ociosa en el sector productivo, fomenta en exceso el consumo, lo que sumado a la imposibilidad de financiar el crecimiento de la oferta de manera acorde, puede generar tensiones en los precios. Por lo tanto, el direccionamiento del crédito permite que el sistema bancario tenga un rol más positivo en términos de producción, contribuyendo a mantener la expansión de las inversiones y por lo tanto también liberando ciertas presiones inflacionarias del crecimiento.

En este sentido, un aspecto clave en el funcionamiento del sistema es por un lado la consolidación del proceso de ahorro interno, y por otra parte la orientación de las políticas de crédito destinadas a canalizar dicho ahorro hacia las necesidades del proceso productivo. Para esto la autoridad monetaria debería garantizar cierta liquidez en el sistema para luego inducir a la expansión crediticia, dado que la existencia de liquidez por sí misma no garantiza el aumento en la oferta de crédito, y mucho menos en el sentido deseado. Por ello es necesaria la intervención de la autoridad monetaria para conducir al sistema financiero en su conjunto por el camino del desarrollo con inclusión, en concordancia con el resto de los objetivos macroeconómicos propuestos.

Instrumentos de política crediticia

La definición de la política crediticia por parte del Banco Central permite establecer un marco de referencia para todos los agentes económicos intervinientes, y en particular para el diseño de las políticas de crédito de las entidades bancarias intermediarias del sistema financiero, que serán las que tendrán el contacto directo con las poblaciones objetivo a las cuales van dirigidas dichas políticas.

El diseño de la política crediticia del banco central permite ejercer una función de regulación y orientación del crédito como herramienta de desarrollo e integración social y regional de sus actores económicos.

Para ello los Bancos Centrales cuentan con distintos instrumentos de política monetaria, dentro de la cual se encuentra enmarcada la política crediticia en particular, en cuanto inciden en (y son incididas por) la liquidez total del sistema. Entre dichas herramientas se puede mencionar el manejo de la tasa de interés de referencia, las operaciones de mercado abierto, el otorgamiento de adelantos o redescuentos a los bancos comerciales, el manejo de la tasa de encaje legal, la colocación de bonos o títulos del gobierno o bien la emisión primaria de dinero.

*Los **redescuentos** son contratos a través de los cuales los Bancos Centrales prestan dinero a los otros bancos intermediarios del sistema financiero. Generalmente son créditos a corto plazo que se utilizan para cubrir necesidades operativas o deficiencias en las reservas de efectivo mínimo de los bancos. En línea con los redescuentos, los **adelantos** son las operaciones realizadas con las instituciones bancarias públicas, cuyas garantías son títulos del Estado, mientras que los redescuentos son efectuados con los bancos privados que presentan como garantías pagarés de préstamos destinados a los sectores productivos. El manejo de adelantos y redescuentos permite al banco central en ocasiones aumentar o disminuir la cantidad de dinero circulante, según la tasa que estipule para dichas operaciones, lo cual tendrá incidencia en la tasa de interés que los bancos cobrarán a sus clientes, y por lo tanto, en la actividad económica en sentido expansivo o contractivo según sea el caso.*

*Las **operaciones de mercado abierto** comprenden la compra o venta de títulos públicos, por parte del banco central en el mercado. Es un instrumento que permite regular la liquidez de la economía rápidamente, a través de la emisión o rescate de deuda propia de los Bancos Centrales, o de la compra o venta de títulos públicos del Gobierno Nacional, y por lo tanto también tienen un impacto directo en el volumen de crédito disponible en el mercado.*

*El **encaje legal** es la cantidad de dinero que los bancos comerciales deben mantener como reserva para garantizar los depósitos recibidos, y se expresa como una tasa porcentual sobre sus recursos que establece el Banco Central. De manera que también es una herramienta que se puede utilizar para incidir en la liquidez y por lo tanto, en la disponibilidad de crédito de la economía.*

*El **coeficiente de liquidez** es la cantidad de dinero que los bancos deben conservar en efectivo para hacer frente a sus obligaciones, es una medida de solvencia que indica la capacidad que tiene la institución para hacer frente a sus deudas de corto plazo. La regulación de dicho coeficiente por parte del banco central también incide en la liquidez del sistema financiero en su totalidad así como en la disponibilidad de crédito.*

Instrumentos de los bancos centrales para la promoción del crédito productivo

Cuando lo que se pretende es dar estímulo a los créditos productivos se pueden utilizar algunas de las herramientas mencionadas anteriormente con un direccionamiento específico hacia determinado tipo de proyectos de inversión.

Aplicación de encajes diferenciados

La diferenciación en la tasa de encaje exigida por el Banco Central a los bancos comerciales incide en la liquidez de dichos bancos para colocar a préstamo en el sector privado. Si lo que se busca es darle impulso al crédito de largo plazo y con perfil productivo, una tasa de encaje menor para este tipo de colocaciones permitirá a los bancos tener un volumen mayor de recursos disponibles, fomentando los

créditos orientados a las inversiones productivas antes que los préstamos al consumo u otros destinos de corto plazo, al exigirles una mayor inmovilización de depósitos a éstos últimos.

Se podría implementar a su vez un esquema de mayor diferenciación por tipo de empresa, o perfil de cliente, favoreciendo los préstamos otorgados a las PyMes frente a otro tipo de empresas de mayor envergadura, dado su impacto en la generación de mano de obra y en el entramado productivo local en general, y teniendo en cuenta a su vez que generalmente son los agentes con mayores dificultades para acceder a este tipo de créditos; o bien también teniendo en cuenta el tipo de inversión privilegiando la adquisición de bienes de capital o en sectores considerados estratégicos de la economía.

La diferenciación de la tasa de encaje legal también podría establecerse entre regiones o bancos de acuerdo a la cobertura geográfica, el alcance a zonas más alejadas de los centros urbanos o con mayor cercanía a las economías regionales.

Como se puede observar este mismo instrumento presenta distintas variantes que pueden tenerse en cuenta e incluso combinarse al momento de su implementación. Es importante considerar el potencial impacto y la mejor manera de alcanzar los objetivos deseados en cada sector, región o segmento de la economía a través de una visión global del sistema y los efectos cruzados que dicha implementación podría producir.

Políticas de redescuento

El otorgamiento de redescuentos a los bancos comerciales, como se mencionó anteriormente, apunta a cubrir situaciones de escasa liquidez en el corto plazo que muchas veces pueden producirse por el descalce de plazos entre depósitos de corto y demandas de crédito por plazos más largos.

Muchas veces este fenómeno de descalce de plazos es una de las restricciones que presentan los bancos a la hora de colocar sus recursos en este tipo de créditos, por lo que en estas situaciones la presencia de la autoridad monetaria ofreciendo líneas

de redescuento diferenciales puede convertirse en un instrumento eficaz para promover el financiamiento de la inversión productiva.

Dentro de esta herramienta a su vez, también se pueden diseñar líneas de redescuento preferenciales destinadas a créditos para Pymes, o bien orientadas a inversiones en bienes de capital de origen nacional, que permitan expandir su capacidad productiva, generación de empleo, sustitución de importaciones, desarrollo regional o aumento de la competitividad, al igual que en el caso anterior.

Sin embargo, cabe mencionar que el riesgo de la utilización de esta herramienta es que el otorgamiento de redescuentos, en un contexto inflacionario puede debilitar la propia solidez patrimonial del Banco Central.

Seguro de tasas de interés

El seguro de tasas de interés es una herramienta que apunta a disminuir los riesgos de los bancos comerciales en relación a la variación de la tasa de interés de mercado, con la intención de fomentar las colocaciones a tasa fija y a mayor plazo.

Para su implementación el Banco Central estipula una tasa de referencia a ser utilizada en las colocaciones destinadas a financiar proyectos productivos de más largo plazo y a tasa fija. La cobertura del seguro permitiría a los bancos recuperar la diferencia entre la tasa de interés de mercado y la de referencia, toda vez que la primera sea mayor al final del período de duración del crédito. La situación opuesta, sin embargo, representaría la obligación de pago de los bancos comerciales para con el Banco Central, en caso de que la tasa de mercado sea menor a la de referencia. Bajo esta modalidad, los bancos tomadores del seguro deberían disponibilizar fondos para créditos productivos a tasa fija y en los plazos estipulados por la autoridad monetaria.

Esta es una opción muy viable en un contexto de incertidumbre pero con liquidez disponible, dado que el mayor riesgo en estos casos muchas veces se sitúa justamente en la suba de la tasa de interés, por lo que en un contexto de este tipo la

restricción de acceso al crédito generalmente está dada por el costo del financiamiento a tasas variables, con lo cual, el seguro de tasas podría ser una manera eficiente de bajar los costos y alargar el plazo del financiamiento orientado a un perfil productivo.

Cuanto más baja sea la tasa de referencia fijada, mayor es el estímulo que se les estaría ofreciendo a los bancos para tomar el seguro, sin embargo una brecha importante respecto de la tasa de interés esperada también incrementa los riesgos de pago a futuro por parte de la autoridad monetaria.

En este sentido, y en un contexto como el actual, en el que las previsiones a largo plazo, tanto en la Argentina como en el mundo, son de tasas de interés mayores, dado que se supone que no tienen espacio para bajar mucho más, implementar un seguro de tasas de este tipo representaría una cierta apuesta de riesgo por parte de la autoridad monetaria.

Subsidio de tasas de interés

Otra opción es establecer un sistema de bonificación de tasas que subsidie un porcentaje de la tasa de los préstamos ofrecidos por los bancos comerciales con fines productivos, y en especial con mayor diferenciación cuando se trate de Pymes.

En el caso del BCRA la reciente reforma de su Carta Orgánica le concede actualmente la facultad de regular tasas de interés y fijar topes a las comisiones y cargos cobrados por los bancos, lo cual puede utilizarse en sentido de fomento a determinado tipo de líneas de crédito productivo.

Estipulación de requisitos mínimos de cartera

Esta medida apunta a establecer requisitos mínimos en la composición de la cartera de clientes de los bancos, con determinada participación de los créditos otorgados para la producción de bienes y servicios, y en particular a Pymes, bajo determinadas condiciones de plazos y tasas.

Para ello es necesario hacer un análisis de las necesidades del sistema productivo y su demanda de financiación no cubierta por un lado, y por otro lado la composición del sector bancario, su nivel de cobertura, tipos de colocaciones, rentabilidad, etc., para poder determinar cuáles son los requisitos que se van a solicitar, de manera de garantizar la viabilidad y sustentabilidad económica de la medida.

Una normativa de este tipo apunta directamente a direccionar y consolidar la canalización del ahorro interno hacia las necesidades del proceso productivo. Al igual que en casos anteriores se pueden establecer distintas variantes en cuanto a sectores, regiones o segmentos a los cuales se pretenda incorporar al proceso de crecimiento y desarrollo económico del país.

En nuestro país, recientemente el BCRA ha determinado establecer un piso mínimo de créditos que deberán otorgarse al sector productivo, del 5% del total de los depósitos de los principales bancos del sistema financiero, bajo condiciones de plazos estipulados y tasa fija controlada con un tope. Adicionalmente para hacer un mayor énfasis en el sector de las pequeñas y medianas empresas, el 50% de los préstamos otorgados bajo esta modalidad deberán estar destinados a este tipo de empresas, lo cual apunta a neutralizar la tendencia de los bancos a la concentración de la cartera crediticia. Si el plazo acordado superara el mínimo establecido de 3 años, se podrían también acordar entre las partes, tasas variables para el período adicional.

Lo importante de esta iniciativa es que no se trata de una cuestión optativa para los bancos, sino más bien es un requerimiento que deben cumplir en cuanto a la composición de sus carteras de clientes, lo que implica que tendrán que comenzar a tomar un rol más activo en la búsqueda de demanda y colocación de estos préstamos, lo cual supone además un cambio trascendente en la relación de los bancos con los usuarios del sistema financiero para este segmento empresario.

Por otra parte se trata además de una medida anticíclica que intenta contrarrestar los efectos de la ralentización del crecimiento en la actividad económica a través de la ampliación de la frontera productiva de las empresas y la compra de bienes de capital, incrementando por ambas vías la demanda laboral.

Operaciones de mercado abierto

Las operaciones de compra o venta de títulos públicos por parte de los Bancos Centrales, como se dijo anteriormente, tienen un impacto directo en la liquidez de la economía, y por lo tanto en la disponibilidad de crédito en su conjunto.

En este caso, si lo que se está intentando es promover el crédito, sería prudente reducir el uso de la emisión de deuda primaria por parte de la autoridad monetaria como herramienta de financiamiento propio, dado que se otorgan señales al mercado respecto de la conveniencia de colocar su dinero en deuda pública antes que disponibilizar los fondos para créditos a los particulares. Por el contrario, los bancos deberían percibir como mejor negocio prestar su dinero a los particulares antes que al Estado para poder dinamizar el circuito del crédito productivo en el país.

En este sentido en los últimos años en nuestro país los bancos comerciales han obtenido una enorme rentabilidad más bien vinculada con los negocios transaccionales, entre ellos principalmente la colocación del dinero en títulos públicos como Lebacs y Nobacs, antes que con la intermediación financiera; esta situación evidentemente reduce la disponibilidad de crédito para el conjunto de la economía.

Fondos de garantías

Los fondos de garantías de inversión son grupos de aportes que garantizan el repago de un préstamo, para motivar a las instituciones financieras a prestar a empresas que generalmente no son sujetos de crédito por su tamaño, especialización o falta de historial crediticio, a pesar de contar muchas veces con proyectos estratégicos.

La articulación de estos fondos permite establecer un mecanismo institucional para la evaluación de los proyectos presentados por las empresas, con el objetivo de dar aval a las iniciativas que, a través de su viabilidad económica, contribuyan al

desarrollo de las capacidades productivas con impacto en la creación de empleo, y/o en el crecimiento de economías regionales.

El objetivo del fondo de garantía es justamente proveer avales hasta el punto en que el préstamo sea seguro para la institución que lo otorga, actuando como una calificadora y certificadora de las pequeñas, medianas y micro empresas. La participación del Banco Central en un esquema de garantías de este tipo está dada por el respaldo institucional, e incluso también como organismo de financiamiento para los propios fondos de garantía; esta última opción tiene la ventaja de garantizar una mayor continuidad y permitir obtener financiamiento a mayores plazos que el sistema basado en aportes privados; la institucionalización de estos avales con el respaldo de la autoridad monetaria, es un requisito fundamental de la estrategia de financiamiento para el desarrollo en cuanto contribuyen a ampliar el universo de empresas y/o sectores en condiciones de calificar para el crédito[1].

Al establecer un sistema de fondos de garantía es importante asegurar su viabilidad financiera para poder darle sustentabilidad en el tiempo al proyecto; para ello los fondos deben mantener su valor real de activos y no descapitalizarse, lo cual se logra con bajas tasas de mora, asegurando la recuperación de sus costos y sobre todo a través de la gestión de préstamos eficientes y productivos en cuanto al rendimiento de las inversiones seleccionadas. En este aspecto es muy importante el proceso mismo de selección de proyectos, evaluar la seguridad, viabilidad e incluso la documentación de la solicitud del crédito hasta su seguimiento; por ello la intermediación de los fondos de garantía puede incluir también servicios de capacitación y consultoría, lo cual puede ser de gran utilidad dado que en la mayoría de las empresas de este tipo existen considerables reservas de productividad que podrían aprovecharse a través de capacitación y asesoría del personal y la dirección de la empresa.

---

[1] En Argentina, la asignación del crédito a las pyme siempre estuvo basada en la evaluación de las garantías que la empresa puede ofrecer a la institución, tomando como referencia su patrimonio antes que la evaluación del proyecto puntual que se pretende financiar. Por lo tanto, en la mayoría de los casos, la falta de garantía patrimonial constituye la principal limitante en el acceso al crédito por parte de este tipo de empresas. La capacidad de garantizar patrimonialmente un préstamo es el factor definitivo en la elegibilidad de un solicitante de crédito comercial. En "*Créditos a Pyme en Argentina: racionamiento crediticio en un contexto de oferta limitada de dinero*", CEPAL, mayo 2004.

Para las instituciones financieras tradicionales el principal impedimento de tomar estos clientes del segmento Pyme generalmente tiene que ver con los altos costos de análisis, administración y seguimiento de los pequeños créditos en relación a reducidos márgenes de rentabilidad. Sin embargo cuando la garantía es presentada a través de una institución que presta su aval para una cierta cantidad de pequeños proyectos, el banco se concentra más bien en verificar la solvencia y el control de riesgos de un solo responsable, la del garante, en vez de la de cientos de pequeñas empresas. Con esto se reducen considerablemente los costos del banco, y se puede agilizar mucho más la colocación de una línea de créditos para pequeñas y micro empresas adaptando la información que prepara el fondo de garantía a los estándares solicitados por la institución financiera.

En nuestro país el BCRA anunció en febrero de 2012 la creación de un Registro de Fondos Públicos de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Mipymes), que funcionaría bajo la órbita del Banco Central, y está destinado justamente a calificar como preferidos los avales emitidos por los fondos públicos de garantías provinciales que adhieran al sistema.

El Banco Central otorgará a estos fondos una certificación de calidad basada en los mismos principios que rigen la medición del riesgo y el capital bancario, aunque con ciertas adaptaciones, lo que le asegurará al sistema financiero que las garantías de estos fondos tienen una alta calidad. La supervisión que ejercerá la autoridad monetaria estará basada tanto en un sistema de auditoría de gestión, como también en relación a la sustentabilidad y desarrollo en el tiempo del sistema.

Este registro nacional lo que busca es justamente la articulación en todo el país de sistemas estandarizados de garantías, cuyas prestaciones y calidad sean similares, teniendo en cuenta las características propias de cada área, segmento o región, privilegiando en el otorgamiento de garantías preferidas fundamentalmente a proyectos de inversión que sean presentados por micro, pequeñas y medianas empresas, como estrategia de desarrollo productivo.

En cuanto a las particularidades de aplicación del sistema de fondos de garantía, los mismos podrán garantizar hasta cuatro veces su capital para préstamos comerciales a Mipymes, aumentando este límite a ocho veces su capital si destinan estas garantías a préstamos de inversión. Los créditos no podrán ser destinados a la adquisición de una empresa en marcha o a financiar capital de trabajo, y su plazo promedio deberá ser igual o superior a dos años. El total de garantías otorgadas a cada Mipyme no podrá superar el 5% del fondo de riesgo disponible, o $6.000.000, el que resulte menor. Por su parte, las provincias deberán realizar un aporte de capital o fondo de riesgo para las coberturas de las garantías, el cual deberá ser invertido en determinadas opciones. Los fondos deberán cumplir con la normativa del BCRA en cuanto a la política de crédito, clasificación de deudores y previsiones mínimas por riesgo de incobrabilidad, y de acuerdo al régimen informativo que se establezca.

Banco de Desarrollo

Una experiencia interesante, que podría tomarse de los países en los que ha resultado exitosa, es la de constituir un Banco de Desarrollo, que impulse el préstamo productivo a largo plazo, en los sectores considerados estratégicos y con mayor dinamismo de la economía.

Para ello es importante primero identificar cuáles son las falencias del mercado crediticio del país y a partir de allí comenzar a delinear qué tipo de organismo y a qué tipo de problemática se debería apuntar; por lo tanto no es posible plantear un esquema único de banca de desarrollo, dado que depende de las características de cada país, así como de las orientaciones y prioridades de los gobiernos. Sin embargo, lo que sí se puede postular como un principio de necesario cumplimiento general es la coherencia entre objetivos, funciones y mecanismos institucionales es instrumentales, y que dichas instituciones tiendan a convertirse en políticas de Estado en tanto sean vistos como instrumentos de desarrollo de largo plazo.

En muchos casos la falta de financiamiento para determinados sectores probablemente no se resuelva con mecanismos de subsidios, sino más bien a través de programas integrales de servicios financieros y para-financieros, como

asistencia técnica, desarrollo empresarial y tecnológico, capacitación, etc. Incluso la provisión de garantías que permita la absorción de riesgos compartidos, tal como se ha mencionado en el apartado anterior.

El perfil que este tipo de instituciones han adoptado en los últimos años consiste en una prestación de servicios integrales financieros y no financieros a los segmentos que tradicionalmente no han tenido acceso al crédito bancario comercial, actuando incluso como medio para la creación de mercados e instrumentos financieros orientados a una clientela inicialmente propia, pero luego impulsada a relacionarse con la banca comercial tradicional[2]*.*

La creación de un Banco de Desarrollo también puede darse a través del diseño de un marco institucional para su funcionamiento, como un ente de regulación, control y delineamiento de políticas crediticias, sin necesidad de crear una nueva estructura bancaria con sucursales en todo el país, sino más bien utilizando la estructura existente y el conocimiento que los bancos regionales tienen sobre su territorio; esta alternativa podría tener una justificación en los menores costos operativos a enfrentar. De esta manera se podría pensar en un banco de segundo orden, que financie ciertos proyectos considerados estratégicos tanto en el sector público como privado, y que otorgue créditos de mediano y largo plazo a través de los bancos especializados en préstamos a las Pymes, o bien a través de intermediarios financieros no bancarios, tales como cajas rurales, cajas municipales, cooperativos, uniones de crédito, ONGs, etc.

Por otra parte, la selección de dichos sectores considerados estratégicos para el desarrollo inclusivo, podría hacerse a través de un análisis de las cadenas productivas locales que permita detectar aquellos eslabones estratégicos en la generación de empleo y con mayor impacto en el entramado productivo local. Un análisis de este tipo permitiría diseñar líneas de crédito especiales por cadena de valor, desarrollando los instrumentos de financiamiento acordes a las

---

[2] En "*La banca de desarrollo en América Latina y el Caribe", Romy Calderón Alcas; Serie financiamiento del desarrollo. CEPAL, 2005.*

particularidades de cada sector, y fomentando a su vez el trabajo en red de las pequeñas empresas para permitirles incrementar sus posibilidades de acceso al crédito en el futuro. En este sentido, se han observado algunas experiencias de instituciones cuya contribución innovadora ha sido armar cadenas productivas, facilitar financiamiento entre proveedores y usuarios de bienes, e incluso compartir riesgos con entidades del gobierno en determinados sectores[3].

Para el armado de un plan estratégico de desarrollo productivo con inclusión social es necesario contar con la participación de los principales sectores involucrados, considerando también el impacto ambiental y regional del mismo, además de su viabilidad económica. En esta instancia de análisis también podría pensarse en fomentar un vínculo entre el sector académico y de investigación con la actividad productiva, generando convenios con las universidades locales; esto permitiría a su vez un mayor impacto en el proceso de innovación y desarrollo y contribuyendo a la proyección de la Universidad como ente dinamizador del cambio y del desarrollo económico y social.

El caso del BNDES brasilero

Este es un caso paradigmático por los resultados obtenidos por dicha institución a lo largo de su trayectoria y el impacto que ha tenido en la economía brasilera. Sus principales objetivos tienen que ver con la promoción del desarrollo sostenible y competitivo de la economía, con generación de empleo y reducción de las desigualdades sociales y regionales; objetivo que se complementa con una proyección de la institución hacia patrones de funcionamiento de excelencia, innovación y proactividad frente a los desafíos cambiantes del contexto global.

La institución funciona bajo un sistema de cooperación entre los sectores público y privado, y el fortalecimiento de empresas a través de la búsqueda de proyectos que

[3] En "*La banca de desarrollo en América Latina y el Caribe", Romy Calderón Alcas; Serie financiamiento del desarrollo. CEPAL, 2005.*

estimulen la innovación, la cual es entendida como motor del desarrollo competitivo y sostenible.

El Banco ofrece varios mecanismos de apoyo financiero a las empresas de todos los tamaños y entidades públicas que permiten inversiones en todos los sectores de la economía, sin embargo en los últimos años se ha destacado mayoritariamente la participación de las Pymes en el total de sus operaciones de crédito, y también se ha vuelto muy importante la descentralización geográfica del crédito otorgado.

A lo largo de su historia, y dependiendo de la coyuntura local e internacional, el banco se ha concentrado en el incentivo a las empresas locales a competir con los productos importados en el mercado interno, extender el apoyo a los proyectos destinados a la exportación, con énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas, promover el intercambio de experiencias con otros países y la búsqueda de oportunidades para la promoción de sus empresas en el exterior, e incluso expandir sus inversiones hacia las regiones menos desarrolladas del país.

Una de las claves de su funcionamiento sustentable tiene que ver con el proceso de análisis y selección de proyectos, basado en criterios objetivos de viabilidad económica y financiera, y centrado fundamentalmente en la gestión eficiente de sus recursos. En este sentido se busca compatibilizar las reducidas tasas de interés de sus créditos con la preservación del patrimonio público por medio del continuo acompañamiento de los créditos y seguridades que cubran la posición deudora a lo largo de todos sus contratos de préstamo emitidos, logrando de esta manera bajos niveles de incumplimiento.

Contexto Internacional

En la mayoría de los países de América Latina se observa una reducción en las tasas de interés y flexibilización temporaria de encajes como respuesta a la crisis financiera de 2009[4]; así como también el otorgamiento de liquidez transitoria

[4] En “La reacción de los gobiernos de América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional - 2009”, CEPAL.

(redescuentos) a los bancos comerciales. Se ha comenzado a ver también una reducción en la emisión de deuda de largo plazo tanto de los Gobiernos Centrales como de la Banca Central, e incluso en algunos casos la recompra adelantada de títulos emitidos por la autoridad monetaria, como el caso de Uruguay, y en general, todo tipo de medidas tendientes a aumentar la liquidez del sistema financiero en su conjunto.

También se ha visto en países como Uruguay y Brasil la ampliación de los poderes del Banco Central para intervenir las instituciones financieras con problemas. El Banco Central de México por ejemplo, ha propuesto un fomento para la reactivación productiva, con líneas especiales de crédito para investigación y desarrollo, estimulando la vinculación del sector productivo y las universidades.

En el caso del Banco Central Europeo en cambio, su objetivo central desde su creación en 1998 siempre ha sido mantener la estabilidad de precios, mediante la definición de la política monetaria de la Unión Europea. Incluso, los objetivos de la Unión (artículo 2 del Tratado de la Unión Europea) son un alto nivel de empleo y un crecimiento sostenible y no inflacionista. Se trata de un enfoque neoclásico en el cual la estabilidad de precios aparece como una condición necesaria como punto de partida para la generación de crecimiento económico y empleo, e incluso hasta llega a considerarse una condición suficiente para la canalización de los recursos hacia la actividad productiva. Bajo esta perspectiva, la búsqueda directa de objetivos de empleo por parte de un banco central es contraproducente; se consideran inflacionarias a todas aquellas políticas monetarias expansionistas e incluso cualquier tipo de política intervencionista en general.

Sin embargo, la profundización de la crisis luego de casi cuatro años de haber comenzado en el sistema financiero, y su transmisión al sector real, habiendo afectado en distinta medida a todos los países pertenecientes a la Unión Europea, evidencia de alguna manera que la ortodoxia monetaria no hace más que acompañar e incluso profundizar de manera pro-cíclica a la crisis.

Función contracíclica del financiamiento

En general la disponibilidad de fondos para el financiamiento crediticio tiene un comportamiento pro cíclico cuando se deja librado al libre funcionamiento del mercado, mostrando una gran expansión en períodos de alta liquidez (aunque la tendencia por su parte, es a concentrarse en préstamos de corto plazo y generalmente con fines de consumo, con los riesgos que esto implica en la excesiva expansión del consumo en los períodos de auge), y que tiende a reducirse en periodos de baja liquidez del sistema financiero, retroalimentando un freno en la actividad económica y la consecuente pérdida de capital y puestos de trabajo, profundizando de esta manera los ciclos contractivos. En el Anexo II se analiza la disponibilidad de recursos del sistema financiero en nuestro país canalizados a través de préstamos al sector privado, desde el año 1990 hasta la actualidad, en donde se puede evidenciar claramente el acompañamiento a los ciclos del PBI para el mismo período.

En este aspecto es muy importante, como se mencionaba anteriormente, la capacidad de los Bancos Centrales para asumir conductas activas en la orientación de la liquidez hacia el sector productivo, sobre todo en épocas de tensión en los mercados financieros mundiales. Para ello la autoridad monetaria debería utilizar todos los mecanismos de política económica a su alcance para minimizar el impacto de las crisis financieras externas sobre la economía local; el foco debería estar puesto en priorizar los intereses económicos y sociales del país, frente a los intereses del capital global, cuyas respuestas generalmente tienen más que ver con socializar las pérdidas y no así las ganancias.

Comentarios finales

El libre accionar del mercado financiero, sin regulaciones por parte de la autoridad monetaria, ha evidenciado en nuestro país que los bancos orientan la mayor parte de sus recursos a colocaciones de corto plazo y alta rentabilidad, como lo son fundamentalmente los créditos al consumo. Esto ha generado un impulso a la demanda de bienes en el mercado interno que por distintos motivos no se ha visto

acompañada con medidas de estímulo en el mercado financiero desde el lado de la oferta en el mercado local; por eso mismo es necesario complementar la función que ha venido cumpliendo el sistema financiero de estimular la demanda de bienes con la de crear los recursos necesarios para producir esos bienes.

Por esto, en un entorno de crecimiento del mercado interno y su demanda, es importante fomentar las inversiones que se orienten a incrementar la capacidad productiva, y de esta manera colocar a los bancos en la función de canalizador de ahorros hacia la producción, lo cual contribuye a expandir la oferta global y libera presiones en los precios. La fortaleza de la demanda interna y la oferta local está directamente vinculada con las mejoras del mercado de trabajo y la distribución del ingreso. Por lo tanto, el crédito a la producción es estratégico para el desarrollo de un país.

Las herramientas con las que cuentan los Bancos Centrales para incidir el mercado crediticio, como se ha visto, son variadas y de distinto alcance, por lo tanto deberían ser combinadas de manera que las condiciones que se establezcan, tanto para el sector financiero como para el sector productivo, sean consistentes con su rentabilidad esperada, favoreciendo la competitividad de los sectores productivos sin dañar la sustentabilidad del sistema financiero local.

En el actual contexto es necesario repensar un diseño del sistema financiero en el que los usuarios puedan acceder a los servicios bancarios con una mayor cobertura geográfica y una mayor inclusión, achicando la distancia entre las necesidades de la economía real y los mercados financieros. Es fundamental en el diseño de una estrategia de desarrollo inclusiva, además de recuperar el manejo de la política crediticia y su direccionamiento por parte de la autoridad monetaria, que la actividad financiera crediticia no quede librada a la libre acción del mercado local e internacional.

Anexo I. *Financiaciones por actividades.*

Participación relativa de cada actividad económica en el total de financiaciones, en %

Año	1990	1990	1990	1990	1991	1991	1991	1991	1992	1992	1992	1992
Trimestre	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
No identificada	2,3	2,4	2,2	2,2	2,3	2,7	3,4	3,2	3,4	3,3	4,4	4,5
Personas físicas	9,9	19,8	22,6	21,7	21,0	21,1	21,5	22,6	22,7	20,3	20,6	20,7
Producción / Industria / Comercio	64,0	56,4	53,0	52,8	53,1	52,2	53,2	52,7	52,8	50,7	54,9	54,7
Servicios	23,8	21,4	22,2	23,3	23,6	24,0	21,9	21,5	21,1	25,7	20,1	20,1

Año	1993	1993	1993	1993	1994	1994	1994	1994	1995	1995	1995	1995
Trimestre	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
No identificada	3,7	4,4	4,6	4,8	4,7	5,2	5,3	5,5	5,7	5,8	5,3	5,7
Personas físicas	20,3	19,8	18,9	18,1	18,0	18,6	18,7	20,2	20,3	19,0	20,3	20,2
Producción / Industria / Comercio	53,2	53,3	50,4	55,6	53,2	52,1	51,4	50,7	49,7	50,6	49,2	49,1
Servicios	22,7	22,5	26,1	21,5	24,1	24,1	24,6	23,6	24,3	24,6	25,2	25,0

Año	1996	1996	1996	1996	1997	1997	1997	1997	1998	1998	1998	1998
Trimestre	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
No identificada	5,5	4,6	4,9	4,5	4,6	4,6	4,7	4,7	4,5	6,4	6,6	6,8
Personas físicas	20,2	20,9	22,2	21,7	21,9	22,3	21,5	23,9	23,7	23,8	25,3	24,9
Producción / Industria / Comercio	48,8	48,7	48,0	47,0	47,1	47,5	46,6	44,3	44,4	43,5	42,3	41,9
Servicios	25,5	25,9	24,9	26,8	26,4	25,7	27,1	27,1	27,3	26,2	25,8	26,5

Año	1999	1999	1999	1999	2000	2000	2000	2000	2001	2001	2001	2001
Trimestre	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
No identificada	6,3	5,5	4,8	5,7	3,6	3,4	4,0	3,2	3,4	3,3	3,3	5,4
Personas físicas	25,0	27,1	27,1	28,3	24,6	25,3	24,6	24,8	25,4	26,8	26,5	24,1
Producción / Industria / Comercio	41,2	40,9	40,9	38,0	36,4	36,2	35,4	34,3	33,4	33,6	32,7	28,3
Servicios	27,4	26,5	27,2	28,0	35,4	35,0	36,1	37,7	37,8	36,3	37,4	42,2

Año	2002	2002	2002	2002	2003	2003	2003	2003	2004	2004	2004	2004
Trimestre	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
No identificada	5,5	5,6	5,5	6,4	7,0	7,6	7,8	8,2	7,6	7,5	7,1	8,0
Personas físicas	21,9	19,3	18,6	16,6	16,3	15,8	15,9	16,4	16,3	16,0	15,7	16,6
Producción / Industria / Comercio	24,0	24,3	23,7	22,4	19,8	19,5	21,1	23,4	24,6	26,4	27,7	29,0
Servicios	48,7	50,9	52,2	54,6	56,9	57,1	55,2	52,0	51,5	50,1	49,4	46,4

Año	2005	2005	2005	2005	2006	2006	2006	2006	2007	2007	2007	2007
Trimestre	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
No identificada	4,4	4,4	4,6	4,1	4,4	4,2	4,0	3,3	3,4	3,4	3,3	3,4
Personas físicas	20,5	21,1	22,2	23,4	24,3	25,6	25,4	26,0	27,2	28,5	30,3	31,3
Producción / Industria / Comercio	31,5	33,7	36,3	36,0	35,9	36,8	37,6	38,2	38,0	38,9	38,1	38,9
Servicios	43,6	40,8	36,9	36,5	35,5	33,5	33,0	32,4	31,4	29,2	28,3	26,4

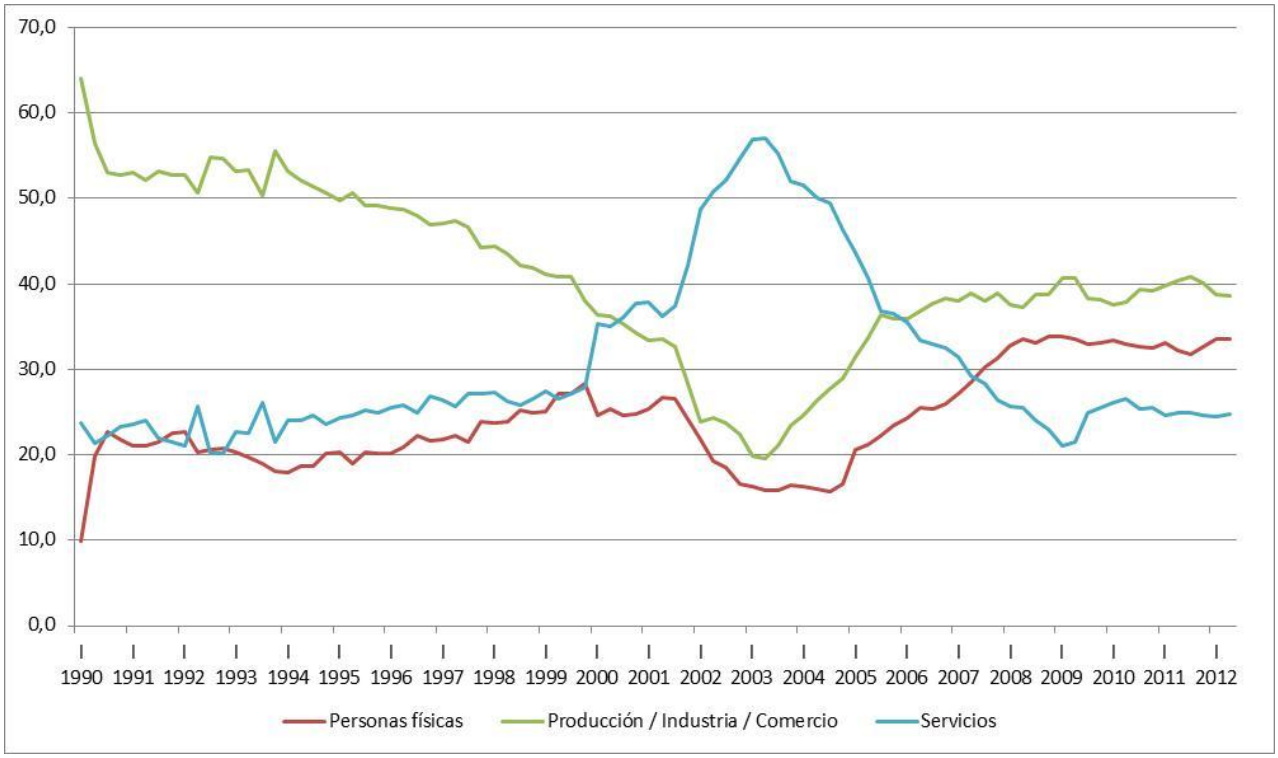
Año	2008	2008	2008	2008	2009	2009	2009	2009	2010	2010	2010	2010
Trimestre	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
No identificada	3,9	3,8	4,2	4,3	4,6	4,3	3,8	3,3	2,9	2,7	2,6	2,7
Personas físicas	32,8	33,5	33,1	33,9	33,8	33,5	33,0	33,1	33,5	33,0	32,6	32,5
Producción / Industria / Comercio	37,5	37,2	38,7	38,8	40,7	40,6	38,2	38,2	37,6	37,8	39,4	39,3
Servicios	25,7	25,5	24,0	23,0	21,0	21,5	25,0	25,4	26,0	26,5	25,4	25,5

Año	2011	2011	2011	2011	2012	2012
Trimestre	I	II	III	IV	I	II
No identificada	2,4	2,5	2,6	2,7	3,2	3,2
Personas físicas	33,1	32,2	31,7	32,6	33,6	33,6
Producción / Industria / Comercio	39,9	40,3	40,8	40,0	38,7	38,6
Servicios	24,6	24,9	24,9	24,6	24,5	24,7

Fuente: Gerencia de Estadísticas Monetarias – BCRA

Gráfico I.

Participación relativa de cada actividad económica en el total de financiaciones, en %



Fuente: Gerencia de Estadísticas Monetarias – BCRA

El gráfico muestra una marcada caída en la participación de los créditos al sector productivo (abarcado por los sectores de Producción primaria, Industria manufacturera, Electricidad, gas y agua, y Comercio al por mayor y menor), desde

el comienzo del período analizado y hasta el 2003, año en el que se revierte dicha tendencia con una marcada recuperación en los siguientes dos años, y luego manteniéndose en su participación porcentual hasta la actualidad; sin embargo la pérdida de participación en el total de financiaciones para dicho segmento ha sido desde el 64% al 38,6% durante el período analizado (1990 – 2012).

El segmento de créditos personales por el contrario, muestra la tendencia inversa incrementando su participación desde el 10% al inicio del período hasta el 33,6 en la actualidad.

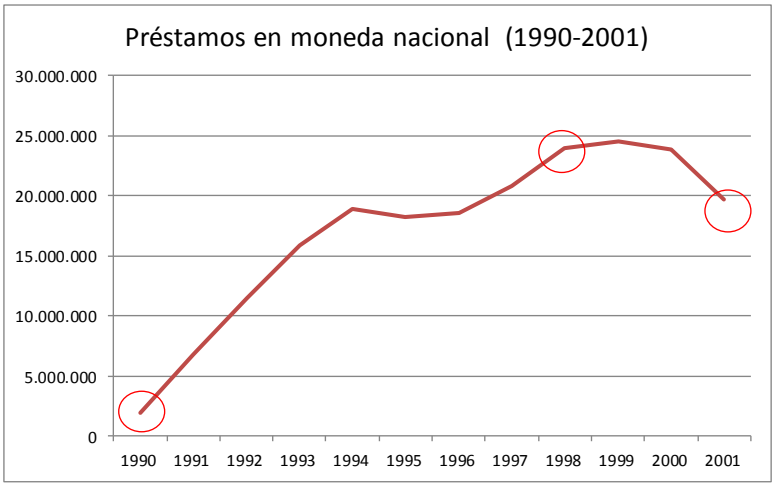
El sector de Servicios y finanzas a pesar de mostrar un gran incremento en la participación hacia el año 2003, en la actualidad se mantiene en niveles similares a los del inicio del período analizado, en torno al 24%.

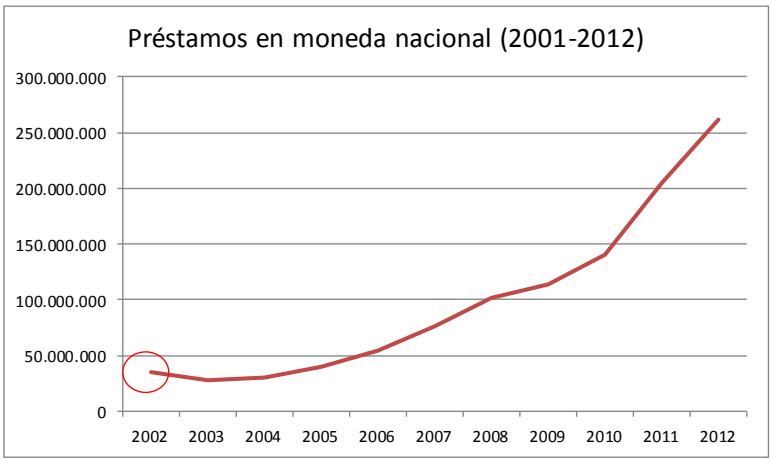
Anexo II

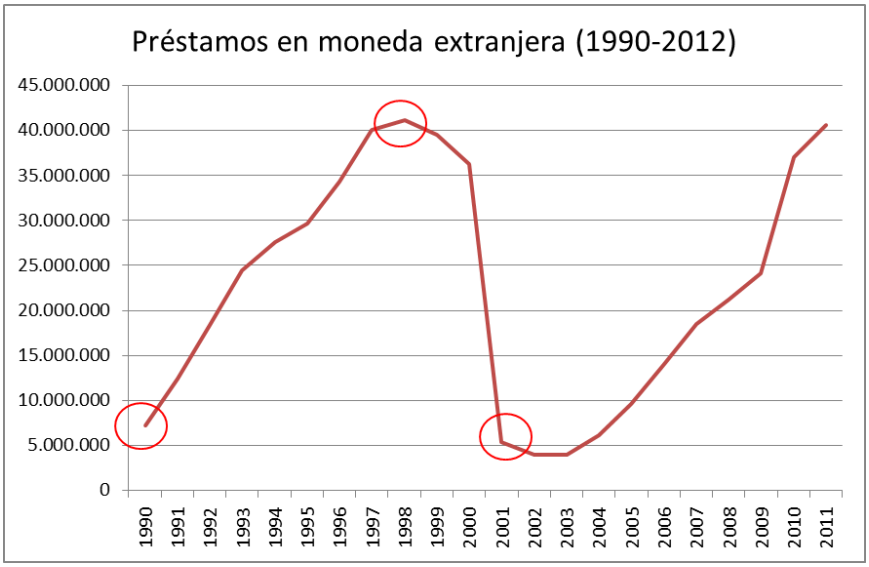
Balances consolidados del sistema financiero. Total de préstamos (en miles)

Fuente: Gerencia de Estadísticas Monetarias – BCRA

Año	*En moneda nacional*	*En moneda extranjera*
1990	1.892.139	2.395.934
1991	6.710.549	7.208.275
1992	11.471.926	12.456.403
1993	15.859.558	18.325.485
1994	18.881.175	24.426.407
1995	18.240.139	27.613.797
1996	18.538.685	29.645.222
1997	20.859.389	34.341.250
1998	23.973.408	40.058.251
1999	24.497.846	41.203.308
2000	23.858.378	39.505.495
2001	19.637.673	36.248.373
2002	35.046.266	5.350.215
2003	27.115.535	3.925.734
2004	30.300.251	3.898.842
2005	39.460.906	6.105.444
2006	54.473.749	9.612.336
2007	75.857.331	14.028.705
2008	101.942.003	18.495.515
2009	113.370.471	21.172.702
2010	139.845.530	24.071.802
2011	204.341.444	37.075.354
2012	262.035.286	40.578.677

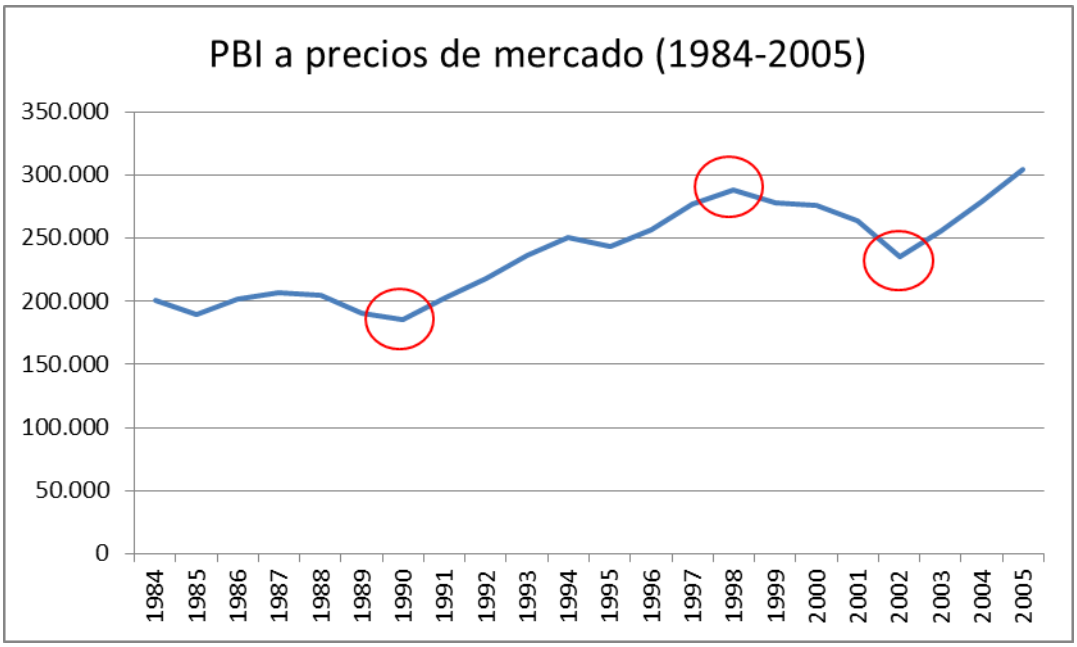






El balance consolidado de entidades del sistema financiero en nuestro país muestra para el período analizado importantes oscilaciones en el otorgamiento total de préstamos, tanto en moneda local como en moneda extranjera, que según se puede observar en el gráfico que sigue, tiene una fuerte correlación con los ciclos de crecimiento y recesión del PBI.

Producto Interno Bruto a precios de mercado. Serie empalmada 1980-2005 (en millones de pesos a precios de 1993). *Fuente: INDEC.*



Referencias

- *Fondos de garantía. Proyecto Desarrollo del Sistema Financiero (DSF) FONDESIF/GTZ. Alvaro Ruiz Navajas, Enero 2002*

- *La reacción de los gobiernos de América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional. CEPAL, 2009*

- *Estadísticas monetarias y financieras del Banco Central de la República Argentina (www.bcra.gov.ar)*

- *Estadísticas INDEC*

- *Diarios de actualidad*

- *Proyecto de Ley de Servicios Financieros para el Desarrollo Económico y Social, Carlos Heller*

- *Créditos a Pyme en Argentina: racionamiento crediticio en un contexto de oferta ilimitada de dinero, Agustín Filippo, Daniel Kostzer, Diego Schleser; Serie desarrollo productivo. CEPAL, 2004.*

- *La banca de desarrollo en América Latina y el Caribe, Romy Calderón Alcas; Serie financiamiento del desarrollo. CEPAL, 2005.*