

Notas de Discusión de Políticas

Cómo aprovechar la recuperación económica

El rol de la inclusión financiera y la integración comercial

Novena Reunión de Ministros de Finanzas de América y el Caribe

Presidido por la República de Argentina • Washington DC, 11 de octubre de 2017



**NOVENA REUNIÓN DE MINISTROS DE FINANZAS
DE AMÉRICA Y EL CARIBE**

NOTAS DE DISCUSIÓN DE POLÍTICAS

CÓMO APROVECHAR LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA

EL ROL DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA Y LA INTEGRACIÓN COMERCIAL

WASHINGTON DC, 11 DE OCTUBRE DE 2017

Las presentes notas de discusión de políticas fueron preparadas como insumo para la discusión durante la Novena Reunión de Ministros de Finanzas de América y el Caribe, celebrada en Washington DC, el 11 de octubre de 2017, y presidida por el Sr. Luis Andrés Caputo, Ministro de Finanzas de Argentina.

La supervisión de la elaboración de las notas estuvo a cargo de Santiago Levy, Vicepresidente de Sectores y Conocimiento (BID), Carlos Végh, Economista Jefe para América Latina y el Caribe (Grupo Banco Mundial), Robert Rennhack, Director Adjunto del Departamento del Hemisferio Occidental (FMI), Pablo Sanguinetti, Economista Jefe (CAF), y Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva (CEPAL), respectivamente.

Las notas fueron preparadas por Paolo Giordano y Ziga Vodusek (comercio), y Gabriela Andrade y Fernando De Ollolqui (inclusión financiera) (BID), Facundo Abraham y Sergio Schmukler (Grupo Banco Mundial), el equipo del Grupo de Trabajo Interdepartamental sobre *De-risking* (FMI), Juan Carlos Elorza (CAF) y funcionarios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La conducción de la Secretaría Técnica de la Reunión de Ministros de Finanzas de América y el Caribe, estuvo a cargo de Antoni Estevadeordal, Gerente, y Paolo Giordano, Economista Principal, del Sector de Integración y Comercio del BID, quienes coordinaron la elaboración del informe y el apoyo técnico al proceso, con la asistencia de Ziga Vodusek y Martha Skinner.

Las opiniones vertidas en el presente trabajo corresponden a sus autores y no necesariamente reflejan las opiniones del Banco Interamericano de Desarrollo, del Fondo Monetario Internacional, del Grupo Banco Mundial, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, de la CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, ni de sus países miembros.

Cómo aprovechar la recuperación económica

El rol de la inclusión financiera y la integración comercial

Inclusión financiera

Seis preguntas pendientes sobre financiamiento para Pymes.....	1
Eliminación de relaciones de corresponsalía bancaria: Argumentos a favor de la adopción de medidas...	9
Desafíos de la inclusión financiera en América Latina y el Caribe	15
Cambio tecnológico e inclusión financiera: El aporte de las Fintech.....	19
La importancia de la inclusión financiera de la mujer	25

Integración comercial

Un nuevo enfoque sobre la agenda de integración comercial	31
---	----

Cómo aprovechar la recuperación económica

El rol de la inclusión financiera y la integración comercial

La Reunión de Ministros de Finanzas de América y el Caribe -RFM por sus siglas en inglés- es un espacio de diálogo anual para discutir los temas de índole estratégica y de mayor importancia económica y financiera para los países del hemisferio occidental que tengan el potencial de promover la integración económica y la cooperación regional.

En las Reuniones del RFM participan los Ministros de Finanzas de 34 países de América y el Caribe, así como los representantes de máximo nivel del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Grupo Banco Mundial (GBM), y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Las instituciones regionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB, por sus siglas en inglés) contribuyen a las deliberaciones de los Ministros.

En la Novena Reunión del RFM los Ministros debatirán tres temas relacionados con opciones de política orientadas a promover sistemas financieros inclusivos y una integración regional más profunda para consolidar las perspectivas de crecimiento económico. La Notas de Discusión de Políticas proveen información de base sobre los temas seleccionados como prioritarios por las delegaciones oficiales.

El primer tema trata la inclusión financiera, poniendo particular atención a los problemas específicos que enfrentan las pequeñas y medianas empresas. Las notas respectivas abordan los principales obstáculos que impiden el acceso al financiamiento, discuten diversas iniciativas para cerrar la brecha financiera, e identifican los arreglos institucionales y las políticas más adecuadas para promover la innovación en productos y procesos. Un ejemplo de innovación es el apalancamiento de la aparición de proveedores de nuevos servicios, conocidos como las Fintech.

Otro tema es el de *de-risking*, que se refiere al proceso de la cancelación o reducción de las relaciones de corresponsalía bancaria emprendido por los bancos internacionales en los últimos años. En su conjunto, estas acciones podrían producir externalidades negativas para la estabilidad financiera, la inclusión, el crecimiento y los objetivos de desarrollo. En este sentido se ve como justificada la adopción de medidas concertadas por parte de los agentes del sector público y privado.

El tercer tema se refiere a la integración comercial. Específicamente, se presenta una propuesta de políticas pragmática cuyo objetivo es cerrar la brecha en la cobertura de las preferencias comerciales regionales, unificar las numerosas reglas de origen en un sistema coherente de acumulación extendida, y mejorar la logística y la facilitación comercial, conduciendo a un tratado de libre comercio regional.

Grupo del Banco Mundial

Seis preguntas pendientes sobre financiamiento para Pymes*

¿Enfrentan las pymes un problema de financiamiento?

Las pequeñas y medianas empresas (pymes) le brindan empleo a un porcentaje significativo de la fuerza laboral, tanto en países desarrollados como en desarrollo. Sin embargo, estas firmas reciben un monto limitado de financiamiento externo en comparación a empresas más grandes, enfrentando de esta manera un déficit de financiamiento. Este problema no es exclusivo de América Latina y el Caribe (ALC) u otros países en desarrollo. Por ejemplo, las pymes en el mundo desarrollado también padecen un déficit similar de financiamiento. De acuerdo a la Encuesta de Empresas del Banco Mundial, las pymes tienen menos probabilidades de obtener un préstamo bancario formal u otras líneas de crédito, en comparación con las grandes empresas. En los países de ALC, mientras que el 66 por ciento de las grandes empresas utilizan créditos, apenas el 56 y 38 por ciento de las medianas y pequeñas empresas, respectivamente, lo hacen. La Corporación Financiera Internacional (IFC) calcula que, en el mundo en desarrollo, el “déficit crediticio” de las pymes formales alcanzó entre 900.000 millones y 1,1 billones de dólares de EE. UU. en 2011, respectivamente¹. Estos valores representaron un 26 y 32 por ciento, respectivamente, del crédito total a pymes formales (Stein *et al.*, 2013). Las dificultades en torno a la obtención de financiamiento afectan la capacidad de las pymes de invertir y crecer y de las empresas nuevas de comenzar a operar, limitando el crecimiento de la actividad económica y del empleo.

¿Un problema de oferta o de demanda?

Hay factores tanto de oferta como de demanda de crédito que explican el bajo uso de servicios bancarios por parte de las pymes. Existe un problema de oferta de financiamiento cuando hay pymes con proyectos de inversión rentables que no puede conseguir suficientes fondos externos para financiarlos. Fricciones en los mercados, como las asimetrías de información o una débil protección de los acreedores, pueden dificultar que los intermediarios financieros evalúen la capacidad crediticia de una pyme, supervisen sus actividades y hagan cumplir el repago de los créditos. Este tipo de imperfecciones pueden acotar los préstamos a pymes, incluidas aquellas con oportunidades de inversión rentables. Existe un problema de demanda cuando las pymes no tienen capacidad crediticia. En este caso, a menos que se subsidie el crédito, no habrá financiamiento disponible para estas firmas, dado que implicaría una pérdida para los acreedores.

*Los autores agradecen a Daniel Lederman por los comentarios.

¹ El déficit crediticio se define como el volumen de créditos que se necesitarían para satisfacer la demanda de pymes formales no atendidas o subatendidas. Las pymes no atendidas son aquellas que no tienen un préstamo pero necesitan uno. Las pymes subatendidas son aquellas que sí tienen un préstamo pero de todas formas encuentran que el acceso al financiamiento es un obstáculo operativo.

Si bien existen problemas de demanda, la mayor parte de la evidencia apunta a la existencia de obstáculos en la oferta que limitan el financiamiento. En países de altos ingresos, la proporción de pymes que se autoexcluyen del mercado crediticio (i. e., pymes que necesitan un préstamo pero se abstienen de solicitar uno) es del 20 por ciento, en países de ingresos medios, 28 por ciento y en países de bajos ingresos, 44 por ciento. Si bien algunas pymes se autoexcluyen porque carecen de proyectos de inversión rentables, otras empresas asumen que su solicitud de crédito no tendrá éxito. Los complejos procedimientos de solicitud y la falta de avales son mencionados muchas veces como factores que explican por qué las pymes no solicitan crédito (Banco Mundial, 2013).

¿Cuáles son los obstáculos para el financiamiento de pymes?

Existen varios obstáculos que se interponen entre el financiamiento para pymes y una oferta suficiente de créditos. Los préstamos bancarios a pymes pueden verse limitados por su “opacidad”. Comparadas con las grandes empresas, las pymes suelen tener menos información pública, así como marcos de gobierno corporativo más débiles. Por ende, los bancos normalmente tienen dificultades para evaluar la capacidad crediticia de estas empresas, algo que empeora la selección negativa y los problemas de riesgo moral.

La opacidad también requiere que los bancos dependan más de financiamiento basado en relaciones cuando tratan con las pymes; los créditos dependen más de la “información blanda” recopilada por agentes crediticios a través de contactos personales. A su vez, el financiamiento basado en relaciones puede desalentar el financiamiento por parte de bancos grandes o extranjeros, que mantienen una relación más impersonal con sus clientes. No obstante, las nuevas tecnologías están reduciendo la necesidad de financiamiento basado en relaciones y facilitando el financiamiento a distancia de las pymes (De la Torre *et al.*, 2010).

Asimismo, el financiamiento de pymes depende en gran medida de las instituciones encargadas de hacer cumplir los contratos. Los prestamistas suelen sustituir la falta de información sobre las pymes con avales. Pero el financiamiento con avales requiere de un marco apropiado, incluyendo una definición clara de los activos que pueden ser usados como garantía, protección de derechos de los acreedores y procedimientos judiciales expeditos. Un marco de protección de los derechos de la propiedad débil reduce el financiamiento disponible para las pymes en mayor medida que a las grandes empresas (Beck *et al.*, 2008).

Los temas macro y micro también juegan un papel, particularmente, el entorno macroeconómico afecta el financiamiento para pymes. Cuando un gobierno tiene déficits fiscales sustanciales, los préstamos bancarios pueden desviarse desde el sector privado al público, dado que este último puede ser más rentable o menos riesgoso. Esto puede reducir el crédito disponible para pymes.

Las normas financieras que obligan a los bancos a mantener información detallada sobre sus clientes y el proceso de originación de créditos también pueden limitar el crédito para pequeñas empresas, en donde el financiamiento depende más de relaciones informales. Por ejemplo, las normas contra lavado de dinero que obligan a los bancos a tener documentación detallada sobre sus clientes pueden llegar a excluir a pymes más pequeñas e informales del mercado crediticio.

El desafío para la política económica es, entonces, el de identificar aquellas políticas que puedan ayudar a superar estos obstáculos.

¿Qué iniciativas parecen promisorias?

En vistas del problema de financiamiento que enfrentan las pymes, varios gobiernos han probado diferentes iniciativas para afrontar este déficit. Algunas de las medidas más promisorias se centran en la provisión de herramientas para que la banca privada le preste a las pymes. Estas iniciativas se alejan de la intervención directa del estado asignando créditos y, en su lugar, se enfocan en mejorar el entorno institucional y perfeccionar los mercados financieros. Las mismas van desde el establecimiento de programas y plataformas informáticas a mitigar problemas de información y mecanismos para el cumplimiento de contratos.

Garantías de crédito públicas

Los sistemas de garantías de crédito públicos se han vuelto una herramienta muy utilizada por varios gobiernos para canalizar el crédito a las pymes. Un estudio de sistemas de garantías de crédito de todo el mundo muestra que más del 30 por ciento de los mismos incluye algún tipo de propiedad estatal (Beck *et al.*, 2010). Los gobiernos muchas veces se comprometen con estos sistemas de dos maneras: apoyando sistemas de garantías privadas (mediante financiamiento directo, contragarantías, incentivos fiscales) o directamente administrando sus propios sistemas. En ALC, las garantías de crédito públicas tienen una gran presencia: alrededor del 97 por ciento de los sistemas de garantías de crédito reciben financiamiento público. La forma más común de participación pública es a través de la gestión directa de un sistema de garantías estatal (Pombo *et al.*, 2013).

Un caso precursor en la región fue el FOGAPE (Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios) en Chile. FOGAPE es financiado y administrado enteramente por el estado a través de BancoEstado, un banco de propiedad estatal. Si bien se estableció en 1980, amplió su participación de manera significativa a partir de 1999. Este programa ha sido capaz de proporcionar garantías de crédito a gran escala a microemprendimientos y pequeñas empresas, manteniendo a su vez un buen desempeño y estabilidad financiera. En 2014, los préstamos a micro y pequeñas empresas con garantía del FOGAPE representaban más del 10 por ciento de todos los préstamos comerciales para este segmento en Chile (De la Torre *et al.*, 2017).

En líneas generales, dados los desafíos para ampliar el acceso al crédito para pymes, vale la pena experimentar con sistemas de garantías de crédito públicos. Existe evidencia de que las garantías de crédito públicas pueden incrementar el volumen de créditos y mejorar las condiciones financieras de las empresas objetivo. Asimismo, en algunos casos, las empresas que recibieron préstamos garantizados mejoraron su desempeño. De todas maneras, estos mecanismos deben diseñarse cuidadosamente porque, de lo contrario, pueden derivar en un deterioro de la capacidad crediticia, un mayor número de cesaciones de pago y en que los bancos simplemente sustituyan préstamos no garantizados con préstamos garantizados (Gozzi y Schmukler, 2015).

Plataformas en línea para financiamiento de la cadena de producción

El desarrollo de plataformas en línea dedicadas a financiar cadenas de producción es otra área política que vale la pena tener en cuenta. Las plataformas en línea les permiten a las pymes publicar cuentas por cobrar, generalmente de reconocidos clientes en grandes empresas. Las instituciones financieras interesadas pueden presentar ofertas para adquirirlas con un descuento. Las pymes escogen la oferta más conveniente y automáticamente reciben el pago en su cuenta bancaria. De esta manera, las plataformas en línea fomentan el financiamiento de las cadenas de producción ya que reducen los costos de transacción y promueven la competencia. Asimismo, dado que los compradores son quienes ingresan la información de los pagos por cobrar directamente en el sistema, las pymes no pueden presentar pagos por cobrar ficticios o duplicados, reduciendo así el fraude. El riesgo crediticio también se ve reducido dado que las instituciones financieras asumen el riesgo de los compradores (generalmente empresas solventes) en lugar del de las pymes, que suelen ser más riesgosas.

Varios gobiernos han desarrollado plataformas en línea exitosas. El caso de NAFIN (Nacional Financiera), un banco de desarrollo en México, es un buen ejemplo. Desde 2001, NAFIN opera su propia plataforma en línea para el financiamiento de cadenas de producción, aunque no otorga créditos de manera directa. En 2015, el programa abarcaba alrededor de 12.000 proveedores, más de 600 compradores y unas 40 instituciones financieras privadas. Debido a su éxito, NAFIN ha celebrado acuerdos con otros bancos latinoamericanos de desarrollo para el establecimiento de sistemas de similares características en América Central, Colombia y Ecuador (De la Torre *et al.*, 2017).

Hoy en día, estos sistemas automatizados también están siendo ofrecidos por empresas de tecnología de financiamiento así como por nuevos emprendimientos iniciados por bancos tradicionales, tanto en países desarrollados como en desarrollo (The Economist, 2017).

Garantías mobiliarias

Varios países reformaron sus sistemas de operaciones garantizadas con el objetivo de promover el uso de bienes mobiliarios como garantía (Álvarez de la Campa, 2013). Los bienes mobiliarios representan la mayor parte de los bienes de una empresa, sobre todo de las pymes. Sin embargo, debido a debilidades de las instituciones contractuales, los bancos muchas veces son reacios a aceptar estos bienes como garantía, sobre todo en países en desarrollo.

Los acreedores en países en desarrollo también son normalmente reticentes a aceptar bienes mobiliarios como garantía debido a la debilidad de los entornos legal y normativo. En este contexto, los bancos prefieren los bienes inmobiliarios, que son mucho más difíciles de esconder y menos propensos a estar sujetos a disputas sobre su propiedad, como garantía.

Las reformas tendientes a promover el uso de bienes mobiliarios suelen ampliar el financiamiento para pymes. En particular, una mejora en las leyes sobre garantías mobiliarias y el establecimiento de registros centralizados de garantías mobiliarias derivan en un mayor volumen de crédito para pymes, a menores tasas de interés.

Oficinas de crédito y registros de créditos

Otra herramienta que también ha resultado útil para promover el financiamiento de pymes son los mecanismos de intercambio de información crediticia. Al permitirles a los prestamistas compartir información relevante sobre los prestatarios con otros prestamistas, se mitigan las asimetrías de información. Además, aumentan la competencia bancaria dado que reducen el monopolio informativo de los prestatarios (OCDE, 2012).

Los mecanismos de intercambio de información crediticia pueden tomar la forma de registros de crédito (*credit registries*) u oficinas de crédito (*credit bureaus*). Los registros de crédito son gestionados por el sector público (normalmente superintendencias de bancos o bancos centrales) y recopilan información de instituciones financieras supervisadas. Por otro lado, las oficinas de crédito son empresas privadas que recopilan información requerida por prestamistas comerciales. De las dos, las oficinas de crédito presentan algunas ventajas dado que, al ser organizaciones con fines de lucro, tienen incentivos para brindar una amplia cobertura, recopilar información de calidad y ofrecer servicios con valor agregado.

La evidencia existente muestra que los mecanismos de intercambio de información se asocian a un mayor acceso al financiamiento a bajo costo. Las pymes en particular se benefician de estos mecanismos. Una mejora en los mecanismos de intercambio de información lleva a una disminución de la brecha de financiamiento entre empresas pequeñas y grandes, y a una expansión del crédito para pequeñas empresas con limitaciones crediticias.

¿Qué iniciativas no han tenido éxito?

Otras iniciativas han tenido el objetivo de soslayar la banca privada, que sigue siendo reacia a financiar pymes. Desafortunadamente, las soluciones que eviten a los bancos no han sido del todo exitosas, en parte debido a una pobre evaluación del problema o por fallas inherentes a las herramientas utilizadas. De todas formas, los gobiernos aún siguen intentando sortear los problemas de acceso al financiamiento experimentando con diferentes versiones de este tipo de iniciativas.

Banca pública tradicional

Una manera relativamente simple para que los gobiernos canalicen el crédito hacia las pymes ha sido a través de la banca pública tradicional, incluidos bancos de desarrollo. Normalmente, un gobierno le ordena a la banca pública favorecer a las pymes (por ejemplo, subsidiando las tasas de interés) o simplemente asignando una porción de los fondos a estas firmas.

Pero esta solución enfrenta muchos problemas. Para empezar, da por hecho que el déficit de financiamiento se origina en el lado de la oferta. Si la razón detrás del déficit de financiamiento se origina en la demanda, un aumento artificial en la cantidad de fondos resultaría en una asignación inadecuada de créditos.

Un problema de oferta podría justificar la intervención de la banca pública. Cuando el sistema bancario no es competitivo, la banca pública puede ejercer presión sobre la banca privada prestando de manera rentable a segmentos desatendidos. Sin embargo, incluso cuando los problemas de financiamiento para

pymes se originen en la oferta, la banca pública no ha logrado alcanzar los resultados esperados. Como resultado de una falta de mecanismos disciplinarios, restricciones presupuestarias laxas y dificultades para evaluar su desempeño, la banca pública muchas veces ha terminado prestando a empresas deficitarias, ha sido susceptible a influencias políticas y corrupción, y ha enfrentado incentivos similares a la banca privada.

Una manera de mitigar estos problemas en torno a la banca pública ha sido a través de reformas institucionales. La nueva banca pública cuenta con una estructura de incentivos adecuada y estrictas restricciones presupuestarias que imponen disciplina. Asimismo, las iniciativas se limitan a intervenciones pro mercado que funcionan junto al sector privado, en lugar de sustituirlo. La banca pública complementa al sector privado cuando es posible hacerlo y colabora con socios privados para identificar y financiar pymes rentables. Además, en lugar de aumentar el uso de servicios financieros per se, las intervenciones son bastante selectivas, apuntando a las causas subyacentes de los problemas de acceso, y solo se llevan a cabo cuando los beneficios superan los costos. En línea con esta nueva forma de ver a la banca pública, una nueva ola de bancos públicos pro mercado ha emergido en la región de ALC en un intento de resolver las deficiencias y perfeccionar los mercados (De la Torre *et al.*, 2017). Si bien el antiguo modelo de banca pública parece destinado al fracaso, el nuevo modelo resulta más promisorio.

Mercados de capital

Otra alternativa para evitar a los bancos tradicionales es que los gobiernos promuevan el desarrollo del mercado de capitales. Sin embargo, estos aún no han logrado convertirse en una opción para las pymes. Si bien muchos mercados de capitales son voluminosos y han tenido un desarrollo considerable, normalmente sirven a las grandes empresas, dado que el costo de cotizar en bolsa y recabar fondos es elevado, y los inversores buscan invertir en empresas con liquidez y menos riesgosas. Los proveedores alternativos de financiamiento, como los capitales de riesgo y el capital privado, solo están disponibles en algunos países y para ciertos sectores. Incluso allí donde existen, suelen ser mucho más pequeños que los mercados de capitales y los bancos (De la Torre *et al.*, 2011). Por ende, las pymes dependen necesariamente de la banca, que proporciona alrededor del 88 por ciento del financiamiento total de estas firmas (Stein *et al.*, 2013).

Como solución posible a este problema, los gobiernos de algunos países establecieron bolsas de valores secundarias para atender las necesidades específicas de las pymes. Estas bolsas de valores cuentan con requisitos normativos y de cotización diseñados para empresas más pequeñas, ofreciendo menores tasas, requisitos de rentabilidad más bajos y emisiones más pequeñas, entre otros. Sin embargo, estos esfuerzos aún no han dado fruto. Vale la pena analizar el caso de China y su actual intento por establecer estos mercados.

A pesar del entusiasmo inicial por promover este tipo de mercado a nivel mundial, muchos mercados de capitales para pymes solo llegan a un número reducido de empresas (Harwood y Konidaris, 2015). La falta de desarrollo de estos mercados podría deberse a la falta de educación financiera por parte de las pymes, disuadiéndolas de acudir a los mercados de capitales por financiamiento. Otras pymes podrían creer que tienen que pagar una prima elevada para captar capital en estos mercados, sólo para quedar sujetas a su

cortoplacismo y volatilidad. Otra dificultad reside en lograr atraer inversores institucionales, que son los principales jugadores en los mercados de capital, pero que favorecen a las grandes empresas con liquidez, cuyos precios no son afectados por su accionar y de las cuales pueden desecharse con poca antelación.

¿Qué deberían hacer los gobiernos a futuro?

Las iniciativas antes mencionadas muestran un abanico de herramientas diferentes que los países de ALC tienen a disposición para intentar desbloquear el financiamiento para pymes.

El diseño de medidas de políticas efectivas requiere de información certera y amplia respecto al estado del financiamiento para pymes y la naturaleza del problema en cada país. Mayor información le permite a los gobiernos identificar casos en donde las pymes no están siendo atendidas de manera adecuada por el sector financiero. La información también sirve para determinar en qué medida la falta de financiamiento para pymes es el resultado de problemas de la oferta o la demanda, qué tipo de intervención podría ser la más apropiada y el impacto de estas intervenciones. Esta información adicional también está ayudando a las empresas financieras tradicionales, así como el sector de la tecnología del financiamiento, a llegar a las pymes. Los gobiernos podrían participar de estos esfuerzos promoviendo la recopilación y utilización de información sobre las necesidades financieras de las pymes y apoyando mecanismos alternativos de financiamiento.

Cualquier política que apunte a mejorar el acceso al crédito para pymes se beneficiaría de planes piloto y de evaluaciones de impacto rigurosas y sistemáticas de los esfuerzos en curso. El desafío ya ha sido muy bien identificado en todo el mundo, pero las soluciones aún deben ser examinadas apropiadamente y supervisadas de manera continua.

Referencias

- Alvarez de la Campa, A., 2013. "Secured Transactions and Collateral Registries Program." Presentación en la Conferencia de la IFC, San José, Costa Rica.
- Banco Mundial, 2013. *Global Financial Development Report 2013: Rethinking the Role of the State in Finance*.
- Beck, T., A. Demirguc-Kunt y V. Maksimovic, 2008. "Financing Patterns Around the World: Are Small Firms Different?" *Journal of Financial Economics*, 89 (3), 467-487.
- Beck, T., L. Klapper y J. C. Mendoza, 2010. "The Typology of Partial Credit Guarantee Funds around the World." *Journal of Financial Stability*, 6 (1), 10-25.
- De la Torre, A., A. Ize y S. L. Schmukler, 2011. *Financial Development in Latin America and the Caribbean: The Road Ahead*. Banco Mundial.
- De la Torre, A., J. C. Gozzi y S. L. Schmukler, 2017. Innovative Experiences in Access to Finance: Market-Friendly Roles for the Visible Hand? Foro Latinoamerica para el Desarrollo, Banco Mundial.

De la Torre, A., M. S. Martínez Pería y S. L. Schmukler, 2010. "Bank Involvement with SMEs: Beyond Relationship Lending." *Journal of Banking and Finance*, 34 (9), 2280-2293.

Gozzi, J. C. y S. L. Schmukler, 2015. "Public Credit Guarantees and Access to Finance." *European Economy: Banks, Regulation, and the Real Sector*, 2, 101-117.

Harwood, A y T. Konidaris, 2015. "SME Exchanges in Emerging Market Economies: A Stocktaking of Development Practices." Documento de trabajo sobre investigaciones de políticas n.º 7160, Banco Mundial.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), 2012. *Documento de debate sobre intercambio de información crediticia*.

Pombo, P., H. Molina y J. Ramírez, 2013. "A Guarantee Systems Classification: The Latin American Experience." Documento de trabajo del BID.

Stein, P., O. P. Ardic y M. Hommes, 2013. *Closing the Credit Gap for Formal and Informal Micro, Small, and Medium Enterprises*. IFC.

The Economist, 2017. "How Fintech Firms Are Helping to Revolutionize Supply-chain Finance." 14 de enero.

Fondo Monetario Internacional

Eliminación de relaciones de corresponsalía bancaria: Argumentos a favor de la adopción de medidas*

Tras la crisis financiera mundial, los bancos internacionales han ido cancelando relaciones de corresponsalía bancaria (RCB), un proceso al que se hace referencia a menudo con el término en inglés “de-risking”¹. En los últimos años, varios países han observado una disminución de las RCB con bancos internacionales. La presión que rodea las RCB está asociada a una reducción del acceso a los servicios financieros en el caso de ciertas categorías de clientes, líneas comerciales, jurisdicciones o regiones. La información recogida a través de encuestas revela que las economías emergentes y en desarrollo más pequeñas del Caribe, África, Europa y Asia central y los países sometidos a sanciones podrían ser los más afectadas.

La experiencia de los países

El diálogo con las autoridades y las encuestas señala que las RCB están bajo presión en algunas partes del mundo². Las encuestas del Banco Mundial (Banco Mundial 2015a, b), el FMI con la Unión de Bancos Árabes (UAB, por sus siglas en inglés) (FMI/UAB, 2015), y la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA, 2015) indican que las jurisdicciones más pequeñas del Caribe, África, Europa y Asia central fueron las más afectadas. Varias autoridades nacionales del Caribe han observado especial presión en sus RCB. En Asia y el Pacífico, las islas del Pacífico parecen ser las más afectadas, y la disminución de las RCB podría contrarrestar el avance logrado hacia la inclusión financiera. En África, la supresión de RCB ocurrió por ejemplo en Liberia, en tanto que Angola sufrió problemas con la oferta de billetes. En Botswana, las inquietudes en torno al cumplimiento con las regulaciones en materia de la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo (ALD/LFT, por sus siglas en inglés) han llevado a algunos bancos corresponsales a cerrar cuentas en el banco central, limitando la variedad de contrapartes que pueden participar en transacciones cambiarias y operaciones de inversión. En Oriente Medio y Norte de África,

* Para consultar una explicación más detallada, véase Erbenova, Michaela, *et. al.*, “The Withdrawal of Correspondent Banking Relationships: A Case for Policy Action”, IMF Staff Discussion Note, No. 16/06, junio de 2016, y Erbenova, *et. al.* “Recent Trends in Correspondent Banking Relationships—Further Considerations”, Fondo Monetario Internacional, 16 de marzo de 2017.

¹ En inglés, el término “de-risking” puede abarcar una amplia variedad de comportamientos, incluida una serie de medidas reactivas adoptadas por los bancos para evitar en la práctica riesgos comerciales y reputacionales, así como toda otra forma de suspensión de servicios financieros. El uso indiscriminado del término “de-risking” para describir distintos tipos de hechos se ha prestado a veces a confusión y ha dificultado el diálogo sobre este tema.

² Estas encuestas suelen ser subjetivas y las tasas de respuesta varían. Como todo dato basado en encuestas, es necesario hacer las salvedades habituales en cuanto a autoselección, falta de respuesta y sesgo cognitivo en la respuesta.

los países sometidos a sanciones económicas y comerciales son los más afectados por la eliminación de RCB (FMI/UAB, 2015).

En las Américas, los efectos son más destacados en el Caribe, aunque también se observa presión en las RCB en algunas de las economías más grandes de América Latina (incluido México). En particular, hay grandes bancos internacionales que hace poco suspendieron las RCB con muchos bancos del Caribe o se están planteando la posibilidad de hacerlo. Al menos 16 bancos en cinco países de la región habían perdido sus RCB íntegra o parcialmente para mayo de 2016. La pérdida de RCB ha tenido un impacto variado en los países del Caribe, según el tamaño de las instituciones afectadas y el nivel de presencia extranjera en los sistemas bancarios de los países en cuestión. Aún no se ha cuantificado totalmente el impacto, pero el efecto no medido ha sido la pérdida de confianza de las empresas y de facilidad de algunas transacciones básicas.

Los principales proveedores de RCB del Caribe están ubicados en Estados Unidos, Canadá y, en menor medida, Europa y el Caribe. Varias instituciones de Barbados, las Bahamas, la Unión Monetaria del Caribe Oriental (UMCO), Guyana, Haití, Jamaica y Trinidad y Tabago han sufrido la cancelación de sus RCB. Muchas parecen haber podido encontrar sustitutos u operar con las RCB restantes. Las razones que se han esgrimido para la supresión de RCB incluyen riesgos relacionados con la presencia de sectores extraterritoriales en algunos de estos países o jurisdicciones, el hecho de que la clientela de los bancos representados incluye categorías de alto riesgo (p. ej., servicios de transferencia de dinero o valor, profesionales especializados y empresas con un uso intensivo de efectivo, y personas políticamente expuestas), un cambio en el apetito de riesgo global del banco corresponsal y la supuesta falta de rentabilidad de los servicios de algunos bancos corresponsales. Frente a la presión en las RCB, algunos bancos representados han intentado mitigar el riesgo de pérdida de acceso a las RCB cerrando las cuentas locales de los clientes más riesgosos.

En Belice, varios bancos perdieron las RCB. Apenas dos de los nueve bancos nacionales e internacionales (que representaban 27% de los activos del sistema bancario a fines de marzo de 2016) han logrado mantener RCB con servicios bancarios integrales. Otros bancos entablaron relaciones con proveedores no bancarios de servicios de pago o mediante regímenes de anidamiento. El banco central de Belice también perdió dos RCB. Aunque el volumen global de depósitos y crédito no se vio afectado, los depósitos de los bancos internacionales disminuyeron significativamente, algo que quedó compensado en parte por un aumento de los depósitos en bancos nacionales. Se ha producido también cierto desplazamiento de los clientes hacia los dos bancos que aún ofrecen RCB con servicios bancarios integrales.

Las RCB de las instituciones financieras de las Bahamas han atraído especial atención, aunque solo algunos servicios de corresponsalía bancaria sufrieron interrupciones pasajeras. Cinco instituciones financieras (que representan alrededor de 19% de los activos del sistema bancario) perdieron en los últimos tiempos una o más RCB. Los servicios de transferencia de dinero o valor también se han visto afectados, así como distintas líneas comerciales como los pagos con tarjetas de crédito, la gestión de efectivo, los servicios de inversión, la operatoria de compensación y liquidación, los giros internacionales y las remesas. Aunque por el momento el impacto ha sido limitado, la intensificación de la presión en las RCB podría tener un impacto negativo en el sector financiero y encarecer las remesas salientes del Caribe. De hecho, las

Bahamas son una fuente de remesas hacia otros países (p. ej., Haití, donde el impacto de ese contagio sería inmediato, dado que aproximadamente 75% de las remesas que van desde las Bahamas hacia Haití se pagan y reciben el mismo día).

Motivos de la cancelación de RCB

Aunque los factores que conducen a la cancelación de RCB son múltiples y están relacionados entre sí, en última instancia se trata de decisiones comerciales individuales. Estos factores operan simultáneamente, y su significancia relativa varía según el caso. Los análisis de costos y beneficios de los bancos responden a la reevaluación de los modelos de negocios más aptos tras la crisis financiera internacional, incluidos los cambios registrados en el panorama regulatorio y ejecutorio. El nuevo entorno macroeconómico, la aplicación de requisitos prudenciales más estrictos y el aumento de los costos de cumplimiento están comprimiendo las utilidades bancarias e influyendo en la decisión de cancelar RCB. La evolución de otros requisitos regulatorios, sobre todo los concernientes a las sanciones económicas y comerciales, los regímenes de ALD/FLT y la transparencia fiscal, y el actual marco de vigilancia y control también influye en los análisis de costos y beneficios de la banca internacional y en sus evaluaciones del riesgo reputacional y su costo. Por añadidura, la falta de claridad en relación con las expectativas regulatorias, las inquietudes del sector bancario en torno a su capacidad de control de los riesgos y los impedimentos jurídicos transfronterizos a la implementación de los requisitos regulatorios podrían llevar a un banco a decidirse por cancelar una RCB.

Consecuencias posibles de la cancelación de RCB

La presión constante en las RCB puede trastornar los servicios financieros y los flujos transfronterizos, aunque por el momento no se han detectado consecuencias macroeconómicas a nivel mundial. Si se lo desatiende, el impacto de la cancelación de RCB en ciertas jurisdicciones puede tornarse sistémico. Podría trastornar los servicios financieros, incluido el financiamiento para el comercio internacional y las remesas, y conducir a la exclusión financiera de ciertas categorías de clientes, especialmente los servicios de transferencia de dinero o valor y las organizaciones sin fines de lucro, que atienden a los segmentos vulnerables de la población. A nivel más general, el riesgo de que una jurisdicción pierda por completo el acceso al sistema financiero internacional exigiría la actuación de las autoridades. Para mitigar ese riesgo y de acuerdo con el plan de acción que el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF) dio a conocer en 2015 y que recibió el aval de la Cumbre del G20, es necesario comprender el alcance, la escala y las implicaciones de estas tendencias, y abordar los factores que están agudizando la presión en las RCB y que llevan a la exclusión de ciertas categorías de clientes (CEF, 2015).

Aunque la presión en las RCB ha llegado a niveles críticos en algunas jurisdicciones, por el momento el impacto en la estabilidad económica o financiera ha sido limitado, en parte gracias a que las instituciones financieras de los países afectados han logrado encontrar alternativas. En muchos casos de pérdida de RCB, las instituciones financieras han logrado encontrar alternativas; p. ej., utilizando las RCB restantes, encontrando RCB de reemplazo o recurriendo a otros medios para la transferencia internacional de fondos. Sin embargo, no todas han podido encontrar alternativas. Las autoridades señalan que han tenido que pagar un precio por mantener RCB; p. ej.,: i) la imposición de nuevos mínimos de actividad para

mantener abiertas las cuentas, ii) el aumento de los costos (relacionado en muchos casos con la diligencia debida) que se le cargan al cliente por establecer una nueva RCB, y iii) presión en los bancos respondedores para limitar la exposición a ciertas categorías de clientes a fin de mantener una RCB (p. ej., algunos bancos pequeños han declarado el corte de vínculos con servicios de transferencia de dinero o valor para mantener RCB) (Banco Mundial, 2015a).

La cancelación de RCB parece haber afectado a ciertas categorías de clientes y líneas comerciales. Según los resultados de las encuestas realizadas por el FMI/UAB y la ASBA, los servicios de transferencia de dinero o valor, los exportadores pequeños y medianos y los bancos nacionales pequeños y medianos han sido las categorías de clientes más afectadas. Además, los giros internacionales, los servicios de compensación y liquidación y el financiamiento para el comercio internacional parecen haberse visto particularmente afectados (Banco Mundial 2015b). En el caso de América Latina, la reducción de las RCB podría haber inhibido la integración financiera, encarecido el financiamiento para la pequeña y la mediana empresa y, en algunos casos, privado a empresas del acceso al crédito de exportadores estadounidenses (FMI, 2016). Asimismo, en los países en los que las organizaciones sin fines de lucro desempeñan un papel sustancial en la economía y dependen de los servicios financieros para recibir fondos y llevar adelante operaciones (p. ej., Somalia, Cisjordania y Gaza), la cancelación de RCB podría afectar al crecimiento, la lucha contra la pobreza y la seguridad (Warden, 2015a, b, y Center for Global Development, 2015). Cabe señalar que el aumento de la concentración de bancos corresponsales y la consecuente reducción de RCB también podrían empujar las actividades al sector informal, suscitando problemas de transparencia (Center for Global Development, 2015).

Posibles soluciones

Aunque la evolución de las RCB desde la crisis financiera mundial es resultado de decisiones tomadas individualmente por bancos internacionales, en conjunto podrían producir una externalidad negativa para la estabilidad financiera, la inclusión, el crecimiento y los objetivos de desarrollo. Contra el telón de fondo de una rentabilidad escasa y de los crecientes costos asociados a condiciones macroeconómicas débiles, así como aplicación de normas regulatorias y medidas ejecutorias más estrictas, es razonable que un banco elimine algunas RCB o incremente el precio que cobra por ese servicio sobre la base de un análisis de costos y beneficios. Sin embargo, la cancelación simultánea de RCB en muchas instituciones crearía una situación en la cual un número limitado de bancos internacionales proveen servicios de corresponsalía bancaria en mercados concentrados, lo cual podría tener un impacto sistémico en algunos países afectados y podría desconectarlos del sistema financiero internacional.

Para superar los problemas de coordinación y acción colectiva asociados a las externalidades negativas que puede crear una cancelación ininterrumpida de RCB, se justifica la adopción de medidas concertadas por parte de agentes del sector público y privado. Se están estudiando varias iniciativas para ayudar a mitigar el posible impacto de la anulación de RCB en la estabilidad macroeconómica y financiera; entre ellas, la necesidad de: i) aclarar las expectativas regulatorias y abordar directamente los conflictos e impedimentos jurídicos; ii) afianzar la regulación y la supervisión de acuerdo con las normas internacionales, entre otras cosas mediante el fortalecimiento de las capacidades; iii) promover iniciativas sectoriales para mitigar los costos de cumplimiento; y iv) elaborar planes de contingencia para hacer

frente al riesgo de pérdida completa de RCB en determinadas jurisdicciones. El plan de acción de 2015 del CEF es un elemento clave de la respuesta coordinada de la comunidad internacional (CEF, 2015).

Referencias

- ASBA, 2015. “Informe de Resultados de: Encuesta sobre el Impacto del riesgo de Cumplimiento/Regulatorio en la Actividad Financiera, Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas, septiembre de 2015. Disponible en: <http://www.asbasupervision.com/es/bibl/i-publicaciones-asba/i-2-otros-reportes/1292-orep20/file>
- Banco Mundial, 2015a. “Withdrawal from Correspondent Banking: Where, Why and What to do About It”, Práctica global de finanzas y mercados del Grupo Banco Mundial. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/11/25481335/withdraw-correspondent-banking>
- Centro para el Desarrollo Mundial, 2015. “Unintended Consequences of Anti-Money Laundering Policies for Poor Countries, A CGD Working Group Report”, Centro para el Desarrollo Mundial, Washington D.C. Disponible en: <http://www.cgdev.org/publication/unintended-consequences-anti-money-laundering-policies-poor-countries>
- Consejo de Estabilidad Financiera, 2015. Informe al G-20 sobre medidas tomadas para evaluar y abordar la disminución de la corresponsalía bancaria, 6 de noviembre. Disponible en: <http://www.fsb.org/2015/11/report-to-the-g20-on-actions-taken-to-assess-and-address-the-decline-in-correspondent-banking/>
- _____ y Unión de Bancos Árabes, 2015. “The Impact of De-Risking on MENA Banks”, Estudio conjunto de la Unión de Bancos Árabes y el Fondo Monetario Internacional. Disponible en: <http://www.uabonline.org/>
- Erbenova, Michaela, *et. al* 2016. “The Withdrawal of Correspondent Banking Relationships: A Case for Policy Action”, IMF Staff Discussion Note, No. 16/06, junio de 2016, Fondo Monetario Internacional.
- _____, Erbenova, *et. al.* 2017, “Recent Trends in Correspondent Banking Relationships—Further Considerations”, 16 de marzo de 2017, Fondo Monetario Internacional.
- Warden, Stacy, 2015a. “Framing the Issues: De-Risking and Its Consequences for Global Commerce and the Financial System”, *The Milken Institute Review*. Disponible en: <http://www.milkeninstitute.org/publications/view/727>
- _____, 2015b. “Casualties of War: The Unintended Consequences of America’s Financial Weapon of Mass Destruction”, *The Milken Institute Review*. Disponible en: www.globalbanking.org/reports/Casualties-of-War-PDF.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Desafíos de la inclusión financiera en América Latina y el Caribe

La inclusión financiera abarca todas las iniciativas públicas y privadas, tanto desde el punto de vista de la demanda y la oferta, para brindar servicios a los hogares y las pequeñas y medianas empresas (PyMES) tradicionalmente excluidos de los servicios financieros formales, utilizando productos y servicios que se adecuen a sus necesidades. Más allá de ampliar los niveles de acceso financiero y bancarización la inclusión financiera también se refiere a las políticas para mejorar y perfeccionar el uso del sistema financiero para las PyMES y hogares que ya forman parte del circuito financiero formal.

Bajo esta lógica, la inclusión financiera debe ser concebida como una política de inserción productiva. Se trata de usar el sistema financiero como un instrumento para ampliar las posibilidades de ahorro y consumo de las personas a la vez que mejora el aprovechamiento de los talentos empresariales y oportunidades de inversión. La inclusividad financiera permite que el sistema financiero responda a las distintas y heterogéneas necesidades de financiamiento de los hogares en sus distintas fases del ciclo de vida y de las empresas en sus distintas etapas del proceso productivo y tecnológico.

El análisis del estado de la inclusión financiera para América Latina y el Caribe muestra que la región se caracteriza, por una parte, por un bajo y desigual acceso al sistema financiero formal de los hogares y de las PyMES. Por otra parte, existe un número limitado de instrumentos y mecanismos para mejorar la inserción financiera de los agentes productivos que forman parte del sistema financiero formal.

América Latina y el Caribe es una de las regiones del mundo que cuenta con uno de los menores niveles de inclusión financiera relativa. En la región, en promedio, menos de la mitad de los adultos mayores de 15 años (45,8%) tienen acceso al sistema financiero. Este nivel de acceso es menor al promedio mundial (61%) y se sitúa considerablemente por debajo del registrado en las regiones desarrolladas como América del Norte y Europa occidental (ambas con un 93,3% aproximadamente). Además, también es más bajo en relación a la mayor parte de las regiones en desarrollo incluyendo a Asia del Este y Pacífico, Europa Oriental y Asia Central, y Medio Oriente y África del Norte (71,6%, 58,2%, y 52,8% respectivamente). Además de ser comparativamente bajos los niveles de acceso financiero para América Latina y el Caribe son altamente desiguales. A nivel regional la proporción de adultos que acceden al sistema formal situados en los estratos correspondientes al 60% de mayores ingresos supera en 1,5 veces al acceso de los estratos correspondientes al 40% de menores ingresos, lo que refleja una brecha únicamente inferior al caso de África Sub-sahariana (ratio 1,9).

El sector productivo también muestra bajos niveles de acceso al sistema financiero formal para las PyMES y una elevada desigualdad entre los niveles de acceso de las pequeñas y las grandes empresas. La evidencia disponible muestra que en América Latina y el Caribe, en promedio, poco más de 45% de las empresas pequeñas tienen acceso a crédito por parte de instituciones financieras formales. Además, las PyMES usan el sistema financiero mayormente para depósitos y como medio de pago mientras que el uso

es mucho menor para los productos de crédito: el uso de la cuenta corriente llega a promediar 93,57% del total de los productos utilizados mientras que las líneas de crédito anotan un 36,88% y los créditos a plazo llegan a representar 23,42% del total. Este sesgo en el uso del sistema financiero restringe la capacidad de expansión y crecimiento futuro de las PyMES.

La brecha de la inclusión financiera puede explicarse en base a dos conjuntos de factores que limitan el acceso al financiamiento de los hogares y sobre todo de las PyMES. Estos incluyen por una parte factores de demanda y oferta que atañen directamente a las PyMES, y por otra parte las características del sistema financiero en América Latina y el Caribe que incluyen, entre otros, la falta de incentivos para orientar las fuentes de financiamiento hacia las PyMES.

Las dificultades que atañen directamente a las PyMES se derivan de su reducido tamaño, sus recursos limitados y estrecha base productiva lo que restringe su acceso al crédito. Estas características implican que los costos de producción, su nivel de riesgo y costo financiero sean más elevados en comparación con las empresas de mayor tamaño. Esto se refleja en el elevado valor de los colaterales o garantías que enfrentan las PyMES para acceder a fuentes externas de financiamiento. América Latina y el Caribe es una de las regiones con uno de los mayores valores del colateral necesario para acceder a un crédito por parte de las pequeñas empresas, llegando en las pequeñas empresas a un 234,6% del valor del crédito solicitado. Este es mayor al promedio mundial que es de un 209,8%.

Una segunda explicación de la brecha de inclusión financiera en América Latina y el Caribe hace referencia a las características del sistema financiero en América Latina, que incluyen bajos niveles de profundidad y desarrollo, una elevada concentración y orientación hacia el corto plazo, así como una notoria escasez de instrumentos financieros.

Los elevados costos para acceder al financiamiento externo conjuntamente con las características del sistema financiero se reflejan en el hecho que la mayor parte de las PyMES se financian con recursos internos o informales y que además la dificultad de acceso al financiamiento bancario puede ser un importante desincentivo para invertir. Este es uno de los hechos mejor documentados en los distintos análisis sobre la inversión y su financiamiento -tanto de capital de trabajo como de capital fijo- en varias regiones del mundo.

Con el fin de canalizar los recursos hacia el sector productivo y objetivos de desarrollo, una nueva perspectiva de innovación financiera es requerida. La innovación financiera debería ser conceptualizada como un bien público en un sentido más amplio, que difiere de la definición tradicional basada en la no rivalidad y no exclusión.

En este sentido más amplio, los bienes públicos son los proporcionados a través de la producción que no es provista por el mercado, porque no existe un mercado eficaz para ellos; ya sea debido a las asimetrías, la incertidumbre, o directamente a la falta de conocimiento. Como resultado los bienes / servicios públicos tienden a no producirse o producirse por debajo de la demanda aun cuando deberían estar ampliamente disponibles debido a sus significativas externalidades positivas.

Dentro de este marco, la política para la innovación financiera puede definirse como las acciones para canalizar el financiamiento a distintos actores, inversiones y necesidades productivas, incluyendo la innovación en productos, procesos e instituciones. Todas estas innovaciones deben promover la inclusión de las empresas y los hogares, la generación de instrumentos adecuados para la gestión de riesgos a través de los agentes y sectores de la economía heterogéneos y proporcionar financiación para nuevos objetivos y prioridades de desarrollo.

Los bancos de desarrollo tienen un importante papel que desempeñar en la generación de innovación para la financiación, tanto directamente como a través de su articulación con otros bancos. Si bien existe una complementariedad entre los bancos regionales / subregionales de desarrollo y los bancos nacionales de desarrollo, debido a sus objetivos e instrumentos comunes, también hay espacio para la articulación con el sector de la banca privada, donde las posibles sinergias podrían conducir a innovaciones de beneficio mutuo. Este es un aspecto clave en el que financiar la innovación debe centrarse.

Sin embargo, en el contexto de América Latina y el Caribe la adopción de la innovación para la financiación plantea retos importantes, ya que se requiere desarrollar una gama de instrumentos diseñados para hacer frente a la heterogeneidad productiva que caracteriza a la región. Estos nuevos instrumentos también tienen que abordar asuntos existentes, como la inclusión de las PyMEs, cerrar la brecha de infraestructura, crear instrumentos financieros para fomentar el comercio internacional, y fortalecer la complementariedad entre los intermediarios financieros públicos y privados.

Conceptualizar la inclusión financiera como un bien público implica otorgar un papel a la banca de desarrollo como promotor del financiamiento productivo. La banca de desarrollo puede además complementar a la banca comercial cuyas características actuales no le dan los incentivos adecuados para extender sus servicios al financiamiento de las PyMEs. De hecho, la evidencia muestra que la banca de desarrollo ha sido capaz de expandir los instrumentos y mecanismos para el financiamiento dando cuenta de los requerimientos, características y riesgos propios de las distintas actividades productivas.

Con el fin de potenciar la inclusión financiera la banca de desarrollo se ha movido hacia la innovación en forma de productos, procesos y en forma de institucionalidad. La innovación en forma de productos incluye por una parte los instrumentos para facilitar el acceso al sistema financiero y reducir el riesgo, tales como la tarjeta BNDES en el caso de Brasil que ha permitido aumentar el acceso al sistema financiero de las PyMEs y que tiene la potencialidad de reducir el costo de financiamiento. Cabe destacar también el uso de plataformas tecnológicas para mejorar la inclusión financiera como es el caso del programa de Cadenas Productivas de Nacional Financiera en el caso de México.

La innovación en forma de procesos incluye la ampliación de la red financiera como el caso de los corresponsales no bancarios en Colombia. También entra en esta categoría la flexibilidad en la manera de evaluar la capacidad de pago de las personas y las empresas. Esto incluye sustituir la evaluación del riesgo basado en los estados financieros por evaluaciones basadas en relaciones de contacto directo, personalizado y continuo entre banca y PyMEs.

La innovación de la banca pública se ha extendido también a la dimensión institucional. Esto implica por una parte generar una mayor complementariedad entre las funciones de la banca de desarrollo y la banca

comercial. Innovación en la institucionalidad también implica buscar el equilibrio adecuado entre innovación y regulación.

CAF – Banco de Desarrollo de América Latina**Cambio tecnológico e inclusión financiera: el aporte de las Fintech**

Hay amplio consenso sobre el papel de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) en el funcionamiento del aparato productivo en América Latina. Representan una sustancial porción de las unidades productivas (más del 90%) y del empleo (más del 60%). También es conocido que se mantienen como un sector desatendido o insuficientemente atendido por el sistema financiero, como consecuencia de las grandes asimetrías de información, la prevalencia de prácticas empresariales informales, la heterogeneidad del mercado, las bajas o nulas aptitudes para la innovación y la productividad y, en muchos casos, la presencia de restricciones regulatorias.

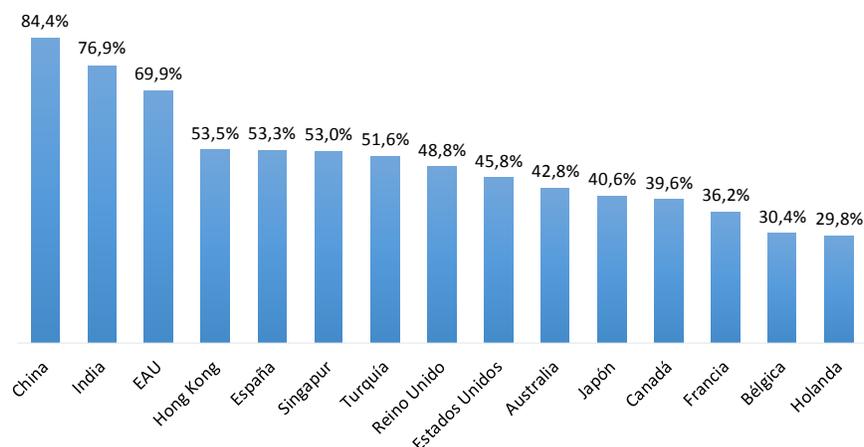
Además de las MIPYME, la brecha de financiamiento incluye personas de bajos ingresos y de zonas rurales o apartadas, al sector productivo informal y otros sectores, que aunque son atendidos por el sistema financiero, están buscando alternativas de servicios y productos financieros con mejores estructuras de costos y tiempo de procesamiento que les permita mejoras en la competitividad.

Ahora bien, es reconocido también el creciente impacto de las nuevas tecnologías y la digitalización en todos los sectores de la economía, fenómeno del que no ha escapado el sector financiero, donde cada vez son más comunes las transacciones virtuales. Las instituciones financieras tradicionales vienen haciendo uso intensivo de las tecnologías de información (TI) en sus operaciones internas al automatizar gradualmente la mayoría de sus procesos.

A partir de la crisis de 2008-2009 este proceso se acelera con la aparición de nuevos actores en la industria de la intermediación financiera y que atraen rápidamente a los segmentos previamente mencionados (no bancarizados y bancarizados en búsqueda de opciones más competitivas). Hay un vertiginoso aumento de nuevas empresas no financieras y empresas con sólida trayectoria en el segmento de tecnología y telecomunicaciones, en un mercado que anteriormente estaba dominado por las empresas financieras tradicionales. Este universo de nuevos prestadores de servicios financieros es conocido como “Fintech”.

Las Fintech presentan características que les permite llenar espacios en el mercado de intermediación financiera y de medios de pago, pues ofrecen soluciones a problemas y cuellos de botella tradicionales en el sistema. Es el caso de la sustitución de garantías reales, que se exigen a los acreedores y que deja por fuera del acceso a crédito a grandes segmentos de la población, por mecanismos de evaluación y garantía crediticia basados en algoritmos de información que permiten identificar el comportamiento de éstos (Big Data); o, las aplicaciones digitales que ayudan a MIPYMEs a manejar sus finanzas sin incurrir en grandes costos de asesoría. De esta manera, estas empresas se constituyen en un potente mecanismo de inclusión financiera en el sentido más amplio. En el Gráfico 1 se puede apreciar cómo las Fintech se han hecho mucho más atractivas en países donde la cobertura de los servicios bancarios es inferior, mientras que en aquellas economías donde el sector financiero es muy desarrollado y tienen altos índices de bancarización, no han tenido tanto éxito.

Gráfico 1. Clientes que utilizan al menos una compañía de servicios financieros no tradicionales, 2016
(Porcentaje)



Fuente: Capgemini, LinkedIn and Efma (2016).

Las Fintech también representan importantes retos para el futuro del sector bancario tradicional y para los gobiernos en su papel de reguladores y como vigilantes de las prácticas financieras prudentiales. En el primer caso, porque es previsible que las Fintech se adueñen de una porción significativa del mercado que ya tienen los bancos, en segmentos o productos donde la ventaja competitiva recae sobre las primeras, por contar con estructuras de costos muy favorables. Para el segundo caso, los retos están relacionados con la defensa del consumidor y con el control de prácticas prudentiales ya que estas acciones se hacen más difíciles en ambientes digitales virtuales.

Servicios Fintech

Las Fintech tienen ya presencia en todos los eslabones de la cadena de valor de un operador financiero tradicional, tanto en los que se relacionan directamente con el cliente (*front-office*) como en los que realizan funciones intermedias o de apoyo y productos especializados, de atención al cliente final (*back office*) y las que facilita procesos entre estas dos (*middle office*).

A continuación se presenta una breve descripción de los servicios relevantes del sector Fintech:

- Herramientas digitales para finanzas y gestión en MIPYME y finanzas personales.
- Servicios de pagos y transferencias en el comercio electrónico y agilización de ventas.
- Plataformas de préstamos en las que destacan las de préstamos persona a persona y que conectan a inversionistas con prestatarios sin la mediación de una institución financiera.
- Plataformas de *crowdsourcing* para que las empresas obtengan capital de inversionistas a cambio de instrumentos de deuda o acciones.
- Herramientas de inversión institucional para que operadores financieros optimicen la rentabilidad de sus carteras de inversión con instrumentos sofisticados de predicción y medición del riesgo.

- Bancos sin infraestructura física (sucursales o cajeros).
- Servicios de infraestructura para la banca, que ofrecen soluciones para el manejo de bases y análisis de datos y modelos predictivos.
- Seguridad, autenticación y prevención del fraude a través del análisis *Big Data* y otros métodos algorítmicos.
- Plataformas para el financiamiento de productos, servicios, causas sociales y proyectos creativos a través de donaciones.
- Monedas digitales.

Para el caso particular de las MIPYME, las Fintech más usuales son las plataformas de financiamiento, los mercados virtuales para el comercio electrónicos y los servicios de descuento de facturas por vía digital.

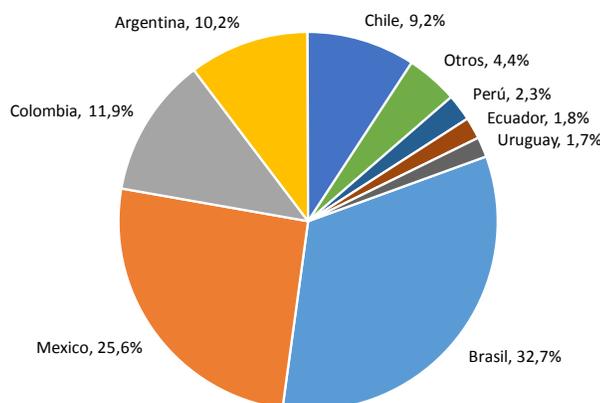
Las Fintech en América Latina

Tal como se mencionó arriba, las Fintech ofrecen una gran oportunidad para avanzar en los niveles de inclusión financiera en América Latina. En efecto, se estima que la porción de población que todavía no tiene acceso a servicios financieros formales se sitúa en aproximadamente 50% (CAF, 2011; BID y Finnovista, 2017). Esta cifra no incluye a la población con acceso a servicios financieros pero que buscan alternativas más ajustadas a su conducta particular o que enfrentan restricciones y altos costos en para financiarse.

Latinoamérica es un espacio propicio para el desarrollo del sector en función de la mencionada brecha de inclusión y acceso a servicios financieros. No obstante, la región recibe menos de 1% de las inversiones Fintech globales (Wyman, 2016).

En el Gráfico 2 se aprecia que Brasil y México tienen mayor presencia de empresas Fintech en la región, seguidos por Colombia, Argentina y Chile. Con la excepción de Chile, estos son los únicos países en la región con poblaciones por encima de los 40 millones.

Gráfico 2. Emprendimientos Fintech por país de origen
(Porcentaje sobre un total de 703 empresas)



Fuente: BID y Finnovista (2017).

Factores como la velocidad en el tráfico de datos, la existencia de una infraestructura bancaria más desarrollada que en Asia y África y aspectos regulatorios pueden estar explicando que el crecimiento en América Latina no sea tan acelerado como en otras economías emergentes.

Retos para la expansión de las Fintech: Información, regulación y protección al consumidor

Ya se ha mencionado que un reto fundamental que enfrenta el sistema financiero tradicional es el relacionado con la adaptación o incorporación de las nuevas tendencias tecnológicas y modelos de negocio característicos del sector Fintech. Aunque muchas empresas Fintech tienen un vínculo estrecho con esta banca tradicional, lo más probable a futuro es que la segunda incorpore en su operación los diferentes formatos y modelos de negocio, en particular aquellos que desarrollan productos financieros nuevos para los clientes. En cuanto a insumos y canales del tipo Fintech, esa adaptación ya está sucediendo.

Ese nuevo escenario requerirá también la adaptación de la regulación en la intermediación financiera. En países como el Reino Unido, Australia y Singapur ya se han desarrollado normativas alrededor del sector, ya sea de carácter facilitador, promotor o en algunos casos de tipo restrictivo (Rojas, 2016). En América Latina existen múltiples retos relacionados con la regulación del sector Fintech. Uno de ellos es lograr una sólida articulación de actores en torno a políticas públicas y normativa asociada. Al presente los esfuerzos que se han realizado han avanzado a distintas velocidades en cada país y el marco normativo en muchos casos está segregado (una normativa distinta para cada subsector). Mientras en los países con sistemas financieros de mayor tamaño (Argentina, Brasil, Chile y Colombia) se ha hecho de forma relativamente expedita, aquellos con estructuras financieras menos consolidadas, tienen todavía un reto en esta materia.

La aparición de asociaciones de empresas del sector en varios países de América Latina también ha favorecido el nacimiento de marcos regulatorios. La interlocución de actores de diferentes índoles ha sido impulsada por asociaciones que se han organizado en torno a la necesidad de facilitar y promover los negocios de Fintech. A su vez, los gobiernos han encontrado una oportunidad de acción en su función de protección al consumidor e inversionistas. Estos son los casos de ABFintech en Brasil, Asociación Fintech México, Colombia Fintech, Cámara Argentina de Fintech, y la Asociación de Empresas de Innovación Financiera en Chile.

Los reguladores buscan prevenir el abuso y fraude a usuarios e inversionistas y que las empresas sean usadas como medios para el lavado de dinero y el terrorismo. Pero, es deseable que los objetivos también incluyan flexibilidad para que sigan innovando y ayudando al fin último del desarrollo y profundización financieros. Un ejemplo, no exhaustivo, del estado de los marcos regulatorios se presenta en el Cuadro siguiente:

País	Estado	Segmentos	Regulador
Argentina	Propuesta en marcha	<ul style="list-style-type: none"> • Billetera móvil • Captación de recursos <i>crowdfunding</i>, por medio de la Ley de Emprendedores 	Banco Central; Comisión Nacional de Valores
Brasil	En marcha	<ul style="list-style-type: none"> • Transacciones de pago • Servicios financieros • Criptomonedas 	Banco Central
Colombia	Consulta	<ul style="list-style-type: none"> • Captación de recursos <i>crowdfunding</i> 	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
México	Propuesta	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación integral (costos, reclamos, riesgos, continuidad de servicios) 	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Fuente: Elaboración propia.

En todos los casos señalados en el cuadro anterior, la intervención regulatoria de las autoridades se ha dado en respuesta a una combinación de protección de los usuarios y de promoción de los productos. Pero, como se puede apreciar, los esfuerzos regulatorios aún son parciales y no atienen al sector en su totalidad, ni tampoco están totalmente integrados con los marcos que rigen el funcionamiento de los sistemas financieros nacionales, quizás con la excepción de México donde la propuesta regulatoria es más amplia.

Reflexiones finales

La combinación de los cambios tecnológicos y el Internet, con la existencia de amplios segmentos de población y empresas desatendidos o mal atendidos por el sector financiero tradicional, fueron detonantes de la aparición y vertiginoso crecimiento del sector Fintech y sus modelos de negocio alternativos para la intermediación financiera. En la actualidad, el sector es una gran oportunidad para escalar rápidamente los niveles de inclusión financiera y mejorar los índices de acceso a los servicios financieros en las economías de la región. Sin embargo, las características de operación de sus empresas, en particular las que proveen servicios orientados a consumidores finales e inversionistas, imponen la necesidad de desarrollar novedosas regulaciones que permitan alcanzar ese objetivo, el de la inclusión, a la vez que se defienden los intereses de los consumidores y la confianza y el equilibrio del sistema financiero en general.

Referencias

BID y Finnovista, 2017. "FINTECH. Innovaciones que no sabías que eran de América Latina y Caribe".

CAF, 2011. "Servicios Financieros para el Desarrollo: Promoviendo el acceso en América Latina". Reporte de Economía y Desarrollo, RED2011.

Capgemini, LinkedIn and Efna, 2016. "World Fintech Report, 2017".

Rojas, 2016. “La Revolución de las Empresas Fintech y el Futuro de la Banca”. CAF, Serie de Políticas Públicas y Transformación Productiva N°24.

Wyman, 2016. “La Revolución FINTECH. Cómo las Innovaciones Digitales están Impulsando el Financiamiento para las MIPYME en América Latina y el Caribe”.

Banco Interamericano de Desarrollo

La importancia de la inclusión financiera de la mujer

El crecimiento inclusivo requiere que las mujeres no estén en desventaja en su capacidad para buscar oportunidades económicas, participar en la fuerza laboral y contribuir a la economía. Al proporcionar a las mujeres mejores y más eficientes formas de acceder, utilizar, administrar y controlar los recursos, las oportunidades económicas y los resultados del desarrollo pueden mejorarse sustancialmente¹. En este contexto, mejorar la inclusión financiera de las mujeres desempeña un papel crucial en las políticas públicas que buscan potenciar el empoderamiento económico de las mujeres, pero también la inserción productiva y el crecimiento inclusivo.

Las mujeres necesitan una amplia gama de servicios financieros adecuados; no sólo el acceso a una cuenta bancaria, sino también de crédito, ahorros, mecanismos de pago costo-efectivos, seguros, por nombrar algunos. Existe amplia evidencia, por ejemplo, que sugiere que el acceso a productos de ahorro adecuados es una forma prometedora de mejorar el empoderamiento y la productividad económica de las mujeres, brindándoles más control y privacidad para administrar sus recursos. Esto permite además que las mujeres puedan invertir en sus familias y negocios, al igual que atender mejor las emergencias sin recurrir a la venta de activos acumulados². Del mismo modo, el acceso a los servicios financieros digitales, especialmente pagos, es importante para las mujeres, ya que éstas tienden a tener limitaciones de tiempo y movilidad debido a las obligaciones relacionadas con el hogar. Si las mujeres pueden ahorrar tiempo y dinero a través de menores costos de transacción, no sólo las mujeres podrán dedicar más tiempo a sus negocios, carreras y familias, sino que también utilizarán más servicios financieros formales, en lugar de mecanismos informales que, aunque hoy pueden parecer más convenientes, son menos eficientes, más costosos y más riesgosos.

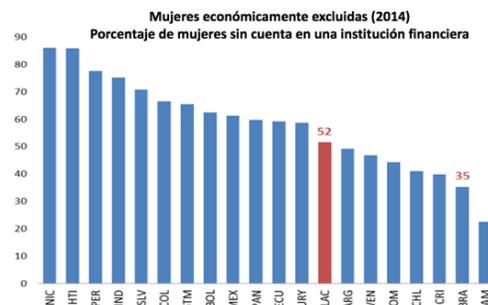
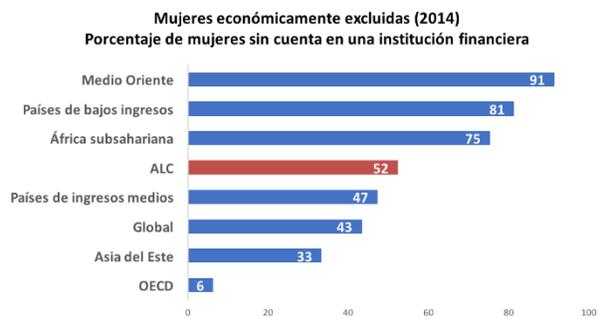
La brecha de género en el acceso y uso de los servicios financieros en América Latina y el Caribe

A pesar de los esfuerzos para aumentar la inclusión financiera durante los últimos años, se estima que el 43% de las mujeres en el mundo todavía no tiene una cuenta bancaria, una proporción que alcanza el 76% para las mujeres de bajos ingresos. En América Latina y el Caribe (ALC), el 52% de las mujeres no tiene una cuenta bancaria, proporción alta si se compara con el promedio de los países de ingresos medianos (47%) y, en particular, los países de la OCDE (6%)³.

¹ Ashraf, Karlan, & Yin (2009); Kast and Pomeranz (2014); Schaner (2014); and Aker et al. (2011)

² Knowles (2013); Dupas and Robinson (2009 and 2013); Jakiela and Ozier (2012); Gamberoni, Heath, and Nix (2013); and Buvinic and Furst-Nichols (2014).

³ Demirguc-Kunt A. et al. (2015) - Global Findex 2014.



Fuente: Demirguc-Kunt A. et al. (2015)

Además, las mujeres están menos incluidas en el sector financiero formal que los hombres. En cuanto a la propiedad de una cuenta, hay una brecha de género de 5,5 puntos porcentuales ("pps") en ALC, y aunque disminuyó de 9,3 pps en el 2011, esta brecha oculta diferencias importantes entre los países de ALC, donde las diferencias de género oscilan entre 13 pps en Perú a 2 pps en Jamaica, mientras que en otros países como Argentina y República Dominicana la brecha de género es inexistente o invertida (es decir, la proporción de mujeres con cuenta es mayor que la de hombres).

Pero como se mencionó anteriormente, las mujeres necesitan mucho más que una cuenta bancaria. Respecto a esto, ALC muestra también bajos niveles de acceso y uso de otros instrumentos financieros formales como el crédito y el ahorro. En efecto, la evidencia disponible muestra que una proporción muy pequeña de mujeres están ahorrando formalmente, a pesar de ser uno de los instrumentos más importantes, dada la evidencia mencionada que sugiere que los productos de ahorro adecuados pueden mejorar el empoderamiento económico de las mujeres. Sólo el 11% de las mujeres declaró ahorrar en una institución financiera, aun cuando el 37% declaró ahorrar dinero, mostrando el predominio de mecanismos informales en ALC. Estas cifras son bajas en comparación con el promedio de los países de ingresos medianos (el 54% ahorró dinero, el 26% formalmente) y el promedio de la OCDE (el 69% ahorró dinero, el 50% formalmente). ALC muestra también niveles bajos de uso de crédito formal por parte de las mujeres. Sólo el 10% de las mujeres de la región declara tener un préstamo en una institución financiera. Sin embargo, a diferencia de otros indicadores, ALC está en línea con el promedio mundial (9,6% de mujeres con crédito) y ligeramente por encima de los países de ingresos medianos (8%), aunque todavía por debajo de la OCDE (16%).

Es importante señalar que esta problemática, además, también afecta a las pequeñas y medianas empresas (PYME) de propiedad de, o lideradas por, mujeres. Diferentes estudios han demostrado que las PYME lideradas por mujeres no sólo enfrentan mayores desafíos en el acceso a los servicios financieros, sino que también tienden a enfrentar mayores tasas de interés o requisitos de garantía o colateral. Aunque la evidencia empírica específica para ALC no es abundante, estudios recientes muestran que las empresas lideradas por mujeres en la región tienen más probabilidades de enfrentar limitaciones financieras que otras empresas comparables, mientras que encuestas muestran que las firmas de ALC con 1+ propietarias mujeres son más desatendidas independientemente del tamaño de la empresa, y tienen un tamaño de préstamo significativamente menor, ajustado por el nivel de ingresos, que las firmas sin

propietarios femeninos⁴. Asimismo, el Escenario de Emprendimiento Empresarial de la Mujer (*Women's Entrepreneurial Venture Scope*)⁵ encontró que en ALC la categoría más débil, entre las cinco utilizadas en el índice general, era precisamente el "acceso a la financiación", lo que significa que, entre todos los factores que determinan el éxito empresarial, obtener financiación es el paso más difícil para iniciar o desarrollar una PYME. El impacto de esta brecha de género no es trivial, ya que se ha estimado que el cierre de la brecha crediticia para las PYME que son propiedad de mujeres podría aumentar la productividad y el crecimiento del ingreso per cápita⁶.

Barreras o restricciones que afectan la inclusión financiera de las mujeres

Las mujeres enfrentan barreras provenientes del lado de la demanda y de la oferta para el acceso y el uso de los servicios financieros formales. Aunque estas barreras operan de manera diferente dependiendo de cada contexto, hay un conjunto de restricciones generales que se han identificado en la literatura, como se resume en el siguiente cuadro.

Demanda	Oferta
<ul style="list-style-type: none"> • Limitaciones de tiempo y movilidad (Principalmente debido a obligaciones relacionadas con el hogar) 	<ul style="list-style-type: none"> • Restricciones legales y regulatorias Especialmente en términos de <ul style="list-style-type: none"> (i) los derechos de propiedad y la propiedad de la tierra de las mujeres, (ii) impedimentos para la innovación en los mecanismos o canales de distribución, productos y procesos
<ul style="list-style-type: none"> • Normas culturales y sociales (Principalmente disminuyendo los incentivos para que las mujeres demanden servicios financieros) 	<ul style="list-style-type: none"> • Deficiencias en la infraestructura financiera (Por ejemplo, agencias de crédito con información limitada sobre mujeres o marcos de garantías que no permiten activos móviles)
<ul style="list-style-type: none"> • Acceso limitado a la información y a redes 	<ul style="list-style-type: none"> • Sesgos de género en las prácticas de las instituciones financieras (Por ejemplo, pedir garantes masculinos)
<ul style="list-style-type: none"> • Bajos niveles de alfabetización financiera o capacidad financiera 	<ul style="list-style-type: none"> • Productos, servicios y mecanismos financieros no adaptados a las necesidades de las mujeres

Importantemente, uno de los factores para entender el problema de acceso al crédito, especialmente para las PYME lideradas por mujeres se relaciona con la disponibilidad y tamaño del colateral. Las mujeres a menudo tienen historiales de crédito más cortos o poseen menos garantías, lo cual puede resultar en tasas de interés más altas o más garantías requeridas. El Escenario de Emprendimiento Empresarial de

⁴ Piras et al. (2013); IFC-McKinsey, (2011).

⁵ El Escenario de Emprendimiento Empresarial de la Mujer (*Women's Entrepreneurial Venture Scope*) es un índice y estudio de la Economist Intelligence Unit, encargado por el Fondo Multilateral de Inversiones del Grupo BID.

⁶ World Bank (2012); Goldman Sachs Global Markets Institute, (2014).

Mujeres encontró que para todos los países (excepto Brasil), el valor de las garantías que las mujeres necesitan para obtener un préstamo es mayor que el tamaño del préstamo, y en casos como Paraguay y Costa Rica, este valor puede llegar al 369% 267% del valor del préstamo, respectivamente. Las restricciones legales y regulatorias en cuanto a los derechos de propiedad de las mujeres y la propiedad de la tierra, por ejemplo, pueden tener un impacto directo en la capacidad de las mujeres para obtener garantías y por lo tanto acceder al crédito⁷. No obstante, un análisis usando la base de datos *Women, Business and the Law*, y otras fuentes, sugiere que, si bien los datos muestran que el marco legal en ALC tiene un número relativamente bajo restricción explícita contra las mujeres, las prácticas sociales y culturales reflejan disparidades en términos de propiedad y el uso de la propiedad, así como en la forma en que esta se divide entre hombres y mujeres⁸.

Intervención del sector público y áreas de trabajo

Las autoridades pueden adoptar medidas diferentes para mejorar la inclusión financiera de las mujeres, por ejemplo: (i) modificaciones al marco legal, regulatorio e institucional para garantizar la igualdad de trato a la mujer bajo la ley, especialmente en términos de derechos de propiedad y la propiedad de la tierra; y (ii) fortalecer la infraestructura financiera, como los sistemas de información crediticia y los marcos de granatitas mobiliarias, ya que las mujeres tienen menos historial crediticio o bienes inmuebles. Sin embargo, hay tres áreas que tienden a ser menos discutidas pero que pueden brindar importantes avances en el corto y mediano plazo:

1. Abordar brechas sustanciales de datos e incluir a las mujeres en Estrategias Nacionales de Inclusión Financiera Nacionales. La comprensión de las restricciones de la demanda y la oferta que afectan a las mujeres es crucial para abordar la exclusión financiera de las mujeres y la brecha de género que existe en ALC. No obstante, existe una falta sistemática de datos desglosados por sexo, tanto a nivel del sector público como privado, y tanto desde el lado de la demanda (datos recabados de los usuarios a través de encuestas de hogares u otras encuestas de demanda) como del lado de la oferta (datos de proveedores de servicios financieros). Esta falta de datos impide un diagnóstico adecuado o completo de las limitaciones que afectan a las mujeres, al mismo tiempo que limita el diseño de políticas y reformas, la evaluación de las intervenciones públicas (qué funciona y qué no) y la medida logros (o fracasos). Es importante destacar que esta falta de información también impide el desarrollo de productos y procesos financieros especialmente adecuados para las mujeres, lo que socava aún más los esfuerzos de inclusión. Por último, es importante señalar que sin un enfoque de género y un plan de acción, una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera podría inclusive disminuir la inclusión de las mujeres, o lograr un menor nivel de progreso comparado con los hombres.
2. Promover y apoyar la innovación y experimentación en el diseño de productos. Muchos de los productos financieros actualmente en el mercado no ofrecen una propuesta de valor adecuada para las mujeres que permanecen desatendidas o sub-atendidas, y cuya demanda es muy sensible a costos, y la falta de proximidad, entre otros. Sin un enfoque adecuado, la probabilidad de adopción por parte

⁷ Demirguc-Kunt et al. (2013); IFC-McKinsey (2011).

⁸ Pailhe, (2014).

de las mujeres, y la sostenibilidad comercial del servicio, se reduce y una verdadera inclusión financiera no se logra. Por otra parte, el diseño del producto puede ser fundamental en la configuración de los comportamientos financieros que son importantes para el empoderamiento. Por ejemplo, una colección sustancial de literatura muestra que los pequeños "incentivos" (*nudges*) pueden tener un impacto significativo en comportamientos financieros y no financieros de largo plazo en entornos tan diversos como cuentas de pensiones de contribución definida, productos de seguro y productos de ahorro con compromiso.

3. Atender la falta de infraestructura en áreas claves y promover un ecosistema digital. Los servicios financieros digitales inclusivos requieren un ecosistema extenso, incluyendo los puntos para "cash-in/cash-out" que permiten a las personas a transitar entre el mundo digital y del efectivo. Sin embargo, la provisión de este ecosistema en algunas áreas, especialmente rurales, tiende a ser costosa y poco rentable en las primeras etapas. Esto a menudo resulta en una falta de provisión por parte del sector privado. La experiencia hasta ahora sugiere que el fortalecimiento del ecosistema en estas áreas requiere incentivos públicos, como subsidios o fondos de desafío para atraer la inversión privada. Esto es crucial para las mujeres rurales en el contexto de los esfuerzos cada vez mayores para digitalizar los pagos del gobierno a las personas (G2P).

Conclusiones

La inclusión financiera es ampliamente reconocida como uno objetivo clave de política pública. No obstante, y pese a los crecientes esfuerzos para promoverla, la inclusión financiera de las mujeres sigue siendo bajo, y las brechas de género no se están reduciendo lo suficientemente rápido. Nuevos enfoques y esfuerzos más intensos son necesarios para hacer frente a esta situación y cerrar la brecha de género en materia de servicios financieros. Esto, a su vez, requiere recursos adicionales y una financiación sostenida, datos e inteligencia para sostener y diseñar intervenciones, y un mayor apoyo y compromiso político a nivel global y nacional.

Referencias

- Aker, J., R. Boumniel, A. McClelland, and N. Tierney. (2011). "Zap It to Me: The Short-Term Impacts of a Mobile Cash Transfer Program." CGD Working Paper 268. Center for Global Development, Washington, DC.
- Ashraf, N., Karlan, D. and Yin, W., (2010). "Female empowerment: Impact of a commitment savings product in the Philippines". *World Development*, 38(3), pp.333-344.
- Buvinić, M. and Furst-Nichols, R., (2014). "Promoting women's economic empowerment: What works?". *The World Bank Research Observer*, 31(1), pp.59-101.

- Dupas, P., and J. Robinson. 2009. "Savings Constraints and Microenterprise Development: Evidence from a Field Experiment in Kenya." NBER Working Papers 14693. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- _____. 2013. "Savings Constraints and Microenterprise Development: Evidence from a Field Experiment in Kenya." *American Economic Journal: Applied Economics* 5 (1): 163–92.
- Gamberoni, E., Heath, R. and Nix, E., (2013). "Subsistence, Transformational and Something in Between. A Roadmap for Promoting Women's Economic Empowerment."
- IFC-McKinsey (2011). 'Strengthening Access to Finance for Women-Owned SMEs in Developing Countries', Washington D.C.: International Finance Corporation.
- Jakiela, P. and Ozier, O., (2012). "Does Africa Need a Rotten Kin Theorem? Experimental Evidence from Village Economies". World Bank Policy Research Working Paper. Washington, DC: World Bank.
- Kast, F. and Pomeranz, D., (2014). "Saving more to borrow less: Experimental evidence from access to formal savings accounts in Chile" (No. w20239). National Bureau of Economic Research.
- Knowles, J. (2013). "Increasing the Productivity and Earnings of Rural Women: What Works?" A Roadmap for Promoting Women's Economic Empowerment.
- Pailhe, C. (2014). "Regulación Financiera y Género". Documento para discusión IDB-DP-347. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Schaner, S. (2014). "The Cost of Convenience? Transaction Costs, Bargaining Power, and Savings Account Use in Kenya." *Innovations for Poverty Action*, New Haven, CT.
- World Bank. (2012). *World Development Report 2012: Gender Equality and Development*. World Bank, Washington, DC.

Banco Interamericano de Desarrollo

Un nuevo enfoque sobre la agenda de integración comercial

Después de dos años de contracción del comercio mundial, las exportaciones de América Latina y el Caribe (ALC) retomaron la senda del crecimiento en 2017. La expansión de las exportaciones tras el período de estancamiento más largo de la historia reciente de la región plantea la pregunta de cuáles serán los futuros motores de la expansión comercial de ALC en un entorno global incierto.

ALC ha perseguido la integración regional desde hace varias décadas. En los años noventa, con el *nuevo regionalismo*, los esfuerzos de integración se renovaron con una nueva estrategia orientada hacia el exterior. Se espera que mercados abiertos e integrados ofrezcan oportunidades de crecimiento, permitiendo a las empresas y personas físicas aprovechar economías de escala y de especialización. Esto a su vez debería contribuir al aumento de la productividad y a la diversificación de las exportaciones, facilitando una mejor inserción en la economía global.

Después de veinte años de implementación, y en una economía global muy diferente, se presentan varias preguntas¹. ¿Cuál ha sido el desempeño de la región en el mercado mundial? ¿Cuáles han sido los impactos específicos de las políticas comerciales preferenciales? ¿Cuáles son las brechas en la actual arquitectura comercial? ¿Cuáles podrían ser los principales pilares de una nueva estrategia más eficaz? La presente nota trata estos temas identificando algunas opciones de políticas que ayudarían a la región a encauzar de manera pragmática un nuevo camino hacia la integración, estimulando la productividad y generando crecimiento económico.

El desempeño de la región en el largo plazo

Es común describir el desempeño comercial de ALC después del cambio del milenio como un *boom*, lo cual a su vez ha distraído a los hacedores de política del objetivo de perseguir una ambiciosa y consistente estrategia de promoción de las exportaciones. Sin embargo, con el fin del súper ciclo de las materias primas, es ahora evidente que la expansión comercial ha sido en gran parte consecuencia del alto nivel de los precios, mientras el aumento de los flujos reales ha seguido una tendencia mucho más modesta y lineal, a una tasa de crecimiento ligeramente menor de la tasa mundial.

Como resultado, la participación de ALC en el mercado global medida en precios constantes se ha prácticamente estancado durante las últimas dos décadas. En 2015, las exportaciones de la región representaron un 5,4% de las importaciones mundiales, una cuota de mercado ligeramente por debajo del 5,7% de 1995. De hecho, si se excluye a México, cuya participación en el comercio global ha

¹ Esta nota, redactada originalmente en inglés, está basada en publicaciones recientes del BID: Giordano (2016), Powell (2017) y Mesquita Moreira (de próxima aparición).

aumentado sustancialmente, la participación del resto de ALC en el mercado global ha bajado fuertemente, de 4,0% a 2,9%, equivalente a una reducción del 27%².

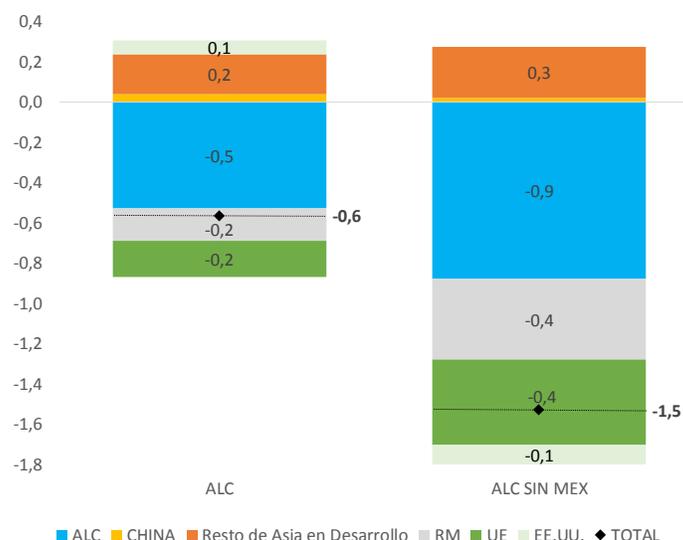
Una descomposición de estas tendencias a nivel sectorial revela que la principal fuente del dinamismo en el comercio mundial ha sido concentrada en las manufacturas. Si bien la región ha incrementado su cuota de mercado en esta categoría, las ganancias se pueden atribuir en su casi totalidad al desempeño de México y, en menor grado, a América Central. Con pocas excepciones, los países de ALC han reforzado su especialización en productos básicos y sus derivados y, dentro de ese grupo de productos, en bienes con menor valor agregado. Esta discrepancia entre la evolución de la demanda global y la oferta de la región contribuye a explicar el débil desempeño comercial de la mayoría de los países.

Una manera simple de separar los determinantes del crecimiento de las exportaciones de ALC del lado de la demanda y de la oferta es descomponer las variaciones de las cuotas de mercado en efectos de composición y de desempeño. El primero es exógeno y está relacionado con la composición geográfica y sectorial de la demanda global de la canasta de exportación de la región. El segundo está impulsado por determinantes del lado de la oferta y puede utilizarse como una aproximación de la competitividad de las economías, sobre la cual las políticas públicas tienen influencia. El Gráfico 1 se enfoca en el segundo factor para el periodo 2010-2015³. Revela que la falta de capacidad para competir en el mercado intrarregional ha sido un factor fundamental para explicar el bajo desempeño del crecimiento de las exportaciones de ALC, en particular si se excluye a México. Por ejemplo, en este último caso, la falta de capacidad de los países de ALC de competir en el mercado intrarregional ha sido equivalente a una pérdida promedio anual de 0,9 puntos porcentuales en el crecimiento de las exportaciones.

² Para una evaluación detallada del desempeño de la región a precios constantes ver Giordano (2016).

³ Para una detallada descripción de los resultados y la metodología ver Giordano (de próxima aparición). El efecto de desempeño mide la brecha en el crecimiento de las exportaciones debido a factores por el lado de la oferta, que no están relacionados con otros determinantes por el lado de la demanda, tal como el crecimiento del comercio global o la estructura geográfica o sectorial de la demanda para las exportaciones de ALC.

Grafico 1. Efecto de desempeño en las exportaciones de ALC, por destino
(Contribución equivalente al crecimiento promedio anual, puntos porcentuales, 2010-2015)



Fuente: Cálculos del Sector de Integración y Comercio, BID

Esta evidencia apunta a una clara conclusión. El resultado de las políticas comerciales preferenciales seguidas en ALC bajo el concepto del nuevo regionalismo no ha cumplido con las expectativas. Las economías de la región no han experimentado ni un aumento de las cuotas de mercado ni una transformación sustancial del patrón de inserción en la economía global, incluso cuando se controla por el impacto del súper ciclo de las materias primas. Es por tanto urgente reformular la agenda de integración con el objetivo de promover mayor diversificación y competitividad global.

El impacto de las políticas comerciales preferenciales

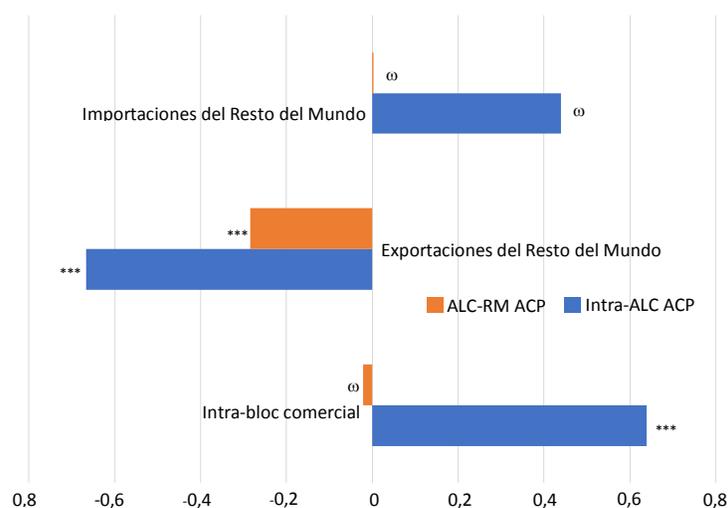
Tal como lo indica la teoría, la fragmentación de los acuerdos comerciales preferenciales (ACP) de ALC, su tamaño relativamente pequeño y la similitud en las ventajas comparativas de sus miembros no son factores que actúen a su favor. La pregunta clave que surge es por tanto cómo rastrear con precisión los efectos de los ACP determinados por el diseño y la implementación de las políticas comerciales. Una investigación econométrica llevada a cabo utilizando dos modelos gravitacionales, la herramienta estándar para análisis empírico de los flujos comerciales, apunta a varias conclusiones de políticas⁴.

El gráfico 2 agrupa los ACP de ALC en dos dimensiones geográficas - intrarregional (IR) con miembros provenientes de ALC únicamente, y extra-regional (XR) con miembros de ALC y de afuera de la región. De la misma es posible observar que: i) los ACP IR han contribuido al crecimiento del comercio intrarregional (+64% en comparación con el comercio con los países no-miembros); ii) la desviación del comercio de los ACP IR, es decir la sustitución ineficiente de las importaciones desde los países no-miembros más

⁴ Para una descripción completa de los resultados y de la metodología ver Mesquita Moreira (de próxima aparición).

competitivos, puede no haber sido tan prevalente como lo temían los escépticos (las importaciones desde terceros países aumentaron, aunque el efecto no es estadísticamente significativo); sin embargo, iii) los ACP IR no han servido como plataforma para aumentar las exportaciones hacia terceros países (-67% en comparación con las exportaciones a miembros); y, por contraste, iv) los ACP XR manifiestan en gran parte impactos estadísticamente no significativos, excepto por el impacto negativo sobre las exportaciones fuera del bloque.

Gráfico 2. Impacto de los ACP en ALC en el comercio intra- y extra-bloque
(Estimaciones de los coeficientes del modelo gravitacional)



Fuente: Cálculos del Sector de Integración y Comercio, BID.

Nota: Resultados de un modelo gravitacional Estimado con Poisson de Máxima Verosimilitud (PPML) con efectos fijos de pares, exportador-año e importador-año. ω indica resultados estadísticamente no significativos, *** significativos al 1% ** significativos al 5% *significativos al 10%.

Una estrategia complementaria de modelación, orientada a destacar el impacto de medidas de políticas específicas sobre el comercio a nivel sectorial, se basa en la separación de los efectos directos e indirectos. Los primeros capturan el impacto del margen de preferencia, es decir la diferencia entre el arancel preferencial aplicado y el arancel de la nación más favorecida (NMF) cobrado a los países no-miembros. Por otro lado, el efecto indirecto refleja otras disposiciones (barreras no arancelarias, inversión, facilitación del comercio, etc.) o factores intangibles como la reducción de la incertidumbre sobre la implementación de las políticas comerciales. Los resultados reportados se enfocan únicamente en el impacto comercial para los miembros latinoamericanos de los cinco bloques principales: Comunidad Andina, MCCA, CARICOM, TLCAN, y MERCOSUR.

Este enfoque granular, sin precedentes para ALC, permite refinar algunas de las conclusiones derivadas del análisis previo más agregado. Primero, mientras que los principales ACP de ALC continúan

manifestando un impacto positivo sobre el comercio intra-bloque, los resultados apuntan a efectos mucho menores, en el rango de 8 a 10%. Segundo, se confirma la ausencia de una sustancial desviación del comercio y, excepto para el MCCA, una capacidad limitada para aumentar las exportaciones hacia otros mercados. Finalmente, la conclusión de mayor importancia es que, aunque el efecto directo de la eliminación de los aranceles no es la única fuente de beneficios, en la mayoría de los casos todavía representa más de la mitad de los efectos.

En resumen, la evidencia analítica indica que la región no ha sido capaz de lograr una creciente participación en el comercio global, mejorar su patrón de inserción en la economía global, y que los ACP no han contribuido mucho a este respecto.

Brechas en la arquitectura comercial regional

Reinterpretando estos resultados analíticos desde una perspectiva de políticas, hay al menos tres brechas que cerrar para construir una arquitectura comercial regional que sea eficaz en la promoción del comercio intrarregional y en el impulso de la competitividad en los mercados globales.

La primera se refiere a la brecha en la cobertura sectorial de los 33 ACP intra-LAC vigentes, los cuales establecen tratamiento preferencial para un 85% del valor actual del comercio intrarregional. Si bien la mayoría de los ACP habrá alcanzado su pleno potencial de liberalización en 2020, los aranceles de varios productos no serán completamente eliminados. Las exclusiones cubren una pequeña parte del comercio, pero involucran productos de exportación importantes para ciertos países. En particular, en las subregiones Andina y Centroamericana se trata mayoritariamente de productos agrícolas e intensivos en mano de obra, mientras que en el MERCOSUR tiene un peso importante el sector de maquinaria y equipos.

La segunda brecha es la de las relaciones, la cual hace referencia a la cobertura geográfica de las relaciones bilaterales o subregionales preferenciales. Cerca de un 20% del valor actual del comercio regional, correspondiente a un total de 183 enlaces bilaterales, está actualmente excluido del tratamiento preferencial. La gran parte del comercio no cubierto por los ACP se da entre los países del MERCOSUR y México, y entre los países del CARICOM y América Latina. El primer caso consiste en pocos flujos de alto valor, mientras que el segundo es la suma de numerosos enlaces de bajo valor.

La tercera brecha corresponde a las regulaciones. Primordialmente, se presenta el desafío de abordar las 47 reglas de origen que forman parte de los ACP vigentes. Mientras que estas disposiciones son esenciales para determinar la elegibilidad para el acceso preferencial, al mismo tiempo restringen a las empresas en la elección de los insumos e imponen significativos costos de conformidad e implementación, en particular en el contexto de múltiples ACPs. La unificación del régimen de origen en un único sistema de *acumulación extendida* o *diagonal* representaría un primer paso significativo hacia un mercado regional verdaderamente integrado⁵. Adicionalmente, proporcionaría incentivos para la armonización de otros regímenes regulatorios relacionados con el comercio de bienes, servicios e inversiones, y propiciaría otros compromisos para promover una integración más profunda.

⁵ Para una discusión detallada de esta propuesta ver Mesquita Moreira (de próxima aparición).

Una propuesta de políticas pragmática

En este contexto, se pueden identificar cuatro acciones concretas para mejorar la arquitectura comercial vigente y respaldar de esta manera una mayor integración regional en ALC:

1. Establecer la acumulación extendida de las reglas de origen entre los acuerdos comerciales de ALC, para permitir a los exportadores de los países miembros la compra de insumos de los proveedores más competitivos en el marco de los acuerdos existentes, y contribuir a la reducción de la desviación de los insumos importables desde afuera del bloque.
2. Negociar nuevos acuerdos entre países y bloques comerciales de la región que en el presente no cuentan con ACP, para completar la red de acuerdos y aumentar los beneficios comerciales, en particular si se incluyen las grandes economías de la región como México y Brasil.
3. Mejorar la logística y la facilitación comercial para compensar la negligencia histórica de los costos comerciales no tradicionales, causados por una logística inadecuada y procedimientos aduaneros onerosos.
4. Consolidar las preferencias, tanto aquellas existentes como las que se negocien próximamente, y los correspondientes regímenes de origen en un tratado de libre comercio (TLC) a nivel de ALC, manteniendo la consistencia con los ACP extra-regionales existentes.

Este plan es factible sin la contemplación de nuevas instituciones, superestructuras complejas u objetivos excesivamente ambiciosos, según lo presentado en detalle en el trabajo pasado y próximamente disponible del BID⁶. Además, las tres primeras acciones se podrían emprender independientemente una de la otra, en secuencia según el interés de los distintos países de la región. Cada país podría también determinar autónomamente la dinámica y la profundidad de su involucramiento. Sin embargo, si una masa crítica de países se asociara al proyecto, los demás tendrían incentivos en seguir para evitar ser dejados atrás. En este sentido, estas acciones se refuerzan mutuamente y son compatibles con el sistema de incentivos.

Conclusiones

A pesar de la larga historia de intentos de promover la integración regional, ALC no ha sido capaz de lograr una mayor participación en el comercio global. El momento es oportuno para un nuevo y pragmático enfoque orientado a alcanzar un mercado regional realmente unificado.

La presente, amplia pero incompleta, red de acuerdos comerciales representa una plataforma sólida para emprender una reforma del sistema de integración regional. El objetivo sería construir un TLC regional, que representaría un mercado de cerca de 5 billones de dólares y un 7% del PIB global, con una masa crítica suficiente que permita a las empresas eficientes crecer, desarrollar cadenas de valor y competir a escala global.

Esta nota plantea que un tal objetivo de políticas se puede lograr gradualmente por medio de una serie de pasos pragmáticos que acarrearían costos económicos y políticos relativamente modestos comparado

⁶ Ver Powell (2017) y Mesquita Moreira (de próxima aparición).

con el beneficio potencial de aumentar la escala, eficiencia, productividad, exportaciones y, por ende, el crecimiento económico.

Referencias

Giordano, P. (2016) "Cambio de Marcha: América Latina y el Caribe en la nueva normalidad del comercio global," *Monitor de Comercio e Integración*, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo

Giordano, P. (de próxima aparición), *Monitor de Comercio e Integración*, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo

Powell, A. (2017) "Routes to Growth in a New Trade World," *Latin American and The Caribbean Macroeconomic Report*, Washington, DC: Inter-American Development Bank

Mesquita Moreira, M. (de próxima aparición), *Informe Especial sobre Integración y Comercio*, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo