

Précis

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL PRIMAVERA DE 1998

NÚMERO 173

Apoyo a pequeñas empresas

EN MUCHAS OCASIONES, EL BANCO PRESTÓ APOYO A pequeñas y medianas empresas (PYME) para alentar el empleo de trabajadores con salarios bajos y diversificar y ampliar la base de la economía. Por lo general, la estrategia adoptada en relación con las pequeñas empresas consistió en aliviar la escasez de financiamiento a mediano y largo plazo suministrando fondos y mejorando la capacidad del sistema bancario para prestarlos. Consideradas de uso intensivo de mano de obra y situadas generalmente fuera de los principales centros urbanos, las firmas pequeñas crearían puestos de trabajo a bajo costo, lo cual mejoraría la distribución de los ingresos y mitigaría la pobreza. Sólo producirían resultados maravillosos.

Pero estos resultados son poco frecuentes. Las firmas pequeñas pueden tener menos intensidad de mano de obra y ser menos eficientes que las grandes. Acceder al financiamiento es todo un problema. Y en 1992, las políticas financieras del Banco, con la Directriz Operacional 8.30, redujeron los préstamos a las PYME. La directriz se basaba en el siguiente supuesto: es mejor dejar a los bancos comerciales escoger sus clientes que limitar el tamaño de las firmas que reciben fondos del Banco.

El año pasado la directriz se rectificó, en parte para permitir al Banco la aplicación de un enfoque más flexible respecto del sector financiero. En este estudio se examinan los supuestos en los que se fundó el apoyo a Filipinas, Ecuador y Sri Lanka. En nuestro análisis por primera vez se invocaron conclusiones empíricas

detailladas de los resultados obtenidos en el terreno para justificar el apoyo del Banco a las PYME. ¿Determinó la situación de algunas economías que resultara conveniente encauzar fondos hacia las pequeñas empresas? ¿Consiguieron los mecanismos de financiamiento hacer llegar los fondos a



los beneficiarios que los necesitaban? ¿O debería haber dejado el Banco que el sector bancario decidiera y asumiera los riesgos de las decisiones de concesión de préstamos?

- En Filipinas, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas demostró que éstas pueden ser eficaces para crear puestos de trabajo, pero no para reducir la pobreza, aumentar las exportaciones o mudar la ubicación de las industrias, objetivos manifiestos del respaldo del Banco.
- También en Sri Lanka las PYME fueron útiles para crear empleo, lo cual es especialmente importante en una economía que se está reestructurando. El apoyo directo a las PYME de Sri Lanka ha contribuido notablemente a aumentar la solidez del sistema bancario (al igual que en Filipinas).
- En Ecuador, sin embargo, para respaldar a las PYME se utilizó el instrumento equivocado: el crédito a largo plazo a tasas fijas de interés. ¿Los resultados? Menos puestos de trabajo, escaso desarrollo financiero y un acceso apenas más satisfactorio al crédito.

Filipinas: un éxito moderado

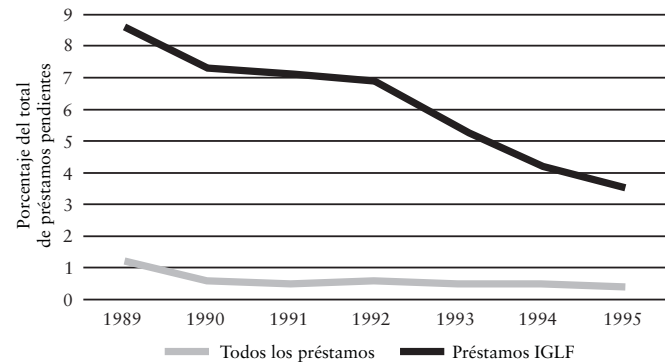
Entre 1976 y 1992, el Banco proporcionó a Filipinas US\$180 millones para financiamiento de PYME por medio de cuatro líneas de crédito consecutivas; el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) aportó US\$100 millones para la cuarta. Las cuatro se utilizaron para otorgar subpréstamos a las PYME que reunían determinados requisitos y, de este modo, se financiaron unos 2.600 subproyectos y se generaron 64.000 empleos. (El monto medio de los subproyectos ascendió a casi US\$70.000 y el plazo medio de vencimiento superaba los cinco años).

Es posible que en Filipinas se hayan creado más puestos de trabajo gracias al apoyo del Banco a las PYME, pero ello no benefició a la población más pobre. No se observó aumento alguno en la productividad de esas PYME frente a las que no habían recibido créditos del Banco, ni tampoco incrementaron las exportaciones. En síntesis, el apoyo prestado a las PYME en Filipinas redundó en la creación de más puestos de trabajo para la clase media, pero éstos no eran tan productivos como los de las grandes empresas.

Los intermediarios que financiaron los subproyectos obtuvieron una elevada rentabilidad económica y financiera. Para 170 subproyectos, la tasa de rendimiento de los activos fue del 12%.

Las empresas también sacaron provecho de las fluctuaciones trimestrales de las tasas de interés, al reembolsar los préstamos por anticipado cuando las tasas subían y obtener préstamos cuando las tasas

GRÁFICO 1: Atrasos muy inferiores



Fuente: Datos del BSP y del BAsD

bajaban, lo cual pone de manifiesto que las firmas tenían liquidez suficiente y disponían de acceso al sistema bancario.

Las PYME que recibieron asistencia del Banco Mundial están más endeudadas que otras similares de distintas partes del mundo. Estas empresas no tuvieron muchas dificultades para aprovechar el crédito a mediados del decenio de 1990. Además, como el historial de los reembolsos de las PYME es apreciablemente mejor que el de las firmas más grandes (véase el Gráfico 1), las PYME entrañan menor riesgo crediticio para los bancos comerciales. Los gastos presupuestarios eran bajos y no entrañaban riesgo para el gobierno; antes bien, los proyectos ayudaron a reducir los riesgos del gobierno.

Asimismo, los efectos distributivos de los mecanismos de crédito dirigido al parecer no son considerables. La eficiencia técnica de las PYME es ligeramente inferior a la de las grandes empresas, de manera que las restricciones a la utilización de los créditos pueden provocar la asignación desacertada de algunos recursos. Además, la asistencia técnica proporcionada directamente a las PYME no tuvo consecuencias apreciables —producto de la escala y la estructura de los programas más que del contenido— de modo que, cuando se analizan el mejor desempeño de la cartera y la diversificación del sector bancario, la eficiencia técnica sacrificada es un precio insignificante frente a un programa de creación de empleo relativamente eficaz.

Sri Lanka: creación de empleo

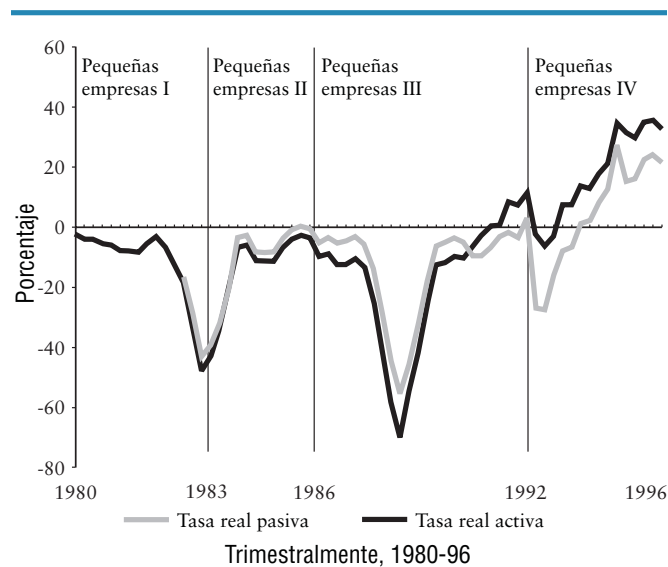
Entre 1979 y 1991 el Banco otorgó a Sri Lanka cuatro créditos por un total de US\$110 millones para financiamiento de pequeñas y medianas empresas. El Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) suministró paralelamente financiamiento por US\$45 millones para los dos últimos proyectos y, en junio de 1997, aprobó un

tercer proyecto por US\$55 millones. Al igual que los préstamos a Filipinas y Ecuador, éstos estuvieron acompañados de estudios económicos y sectoriales, diálogos sobre políticas y préstamos en apoyo de reformas de políticas, con el propósito de modificar las condiciones para las pequeñas empresas.

La estrategia empleada en Sri Lanka perseguía tres objetivos principales. En primer lugar, entablar con el gobierno conversaciones sobre la eficacia de las políticas económicas para el comercio, y las funciones apropiadas de los sectores público y privado. En segundo término, trabajar con las autoridades para reestructurar el sector financiero, que prestaba servicios a una economía industrial de planificación centralizada y favorecía a las grandes empresas, para que respondiera a las necesidades de los empresarios. En tercer lugar, crear puestos de trabajo, a fin de dar al problema del desempleo de Sri Lanka una solución eficaz en función de los costos.

Los créditos y la atención dispensada a las distorsiones en las políticas que entorpecían al sector financiero contribuyeron al desarrollo de una economía más diversificada y orientada al sector privado. También ayudaron a generar una infraestructura financiera más eficaz y una cantidad considerable de empleos de bajo salario. En las empresas a las cuales se les prestó asistencia, el empleo aumentó más del 8% anual, índice que triplicó con creces el crecimiento general del empleo. Ello representa unos 22 empleados adicionales por empresa, y el valor agregado de estos empleados fue casi 20% más elevado que el de los empleados del resto de las firmas, donde el empleo aumentó menos del 6% anual.

GRÁFICO 2: Tasas de interés real positivas alcanzadas en el Ecuador recién en el decenio de 1990



Las empresas que recibieron asistencia también aumentaron la intensidad de mano de obra en mayor proporción que las demás. A diferencia de lo que ocurrió en muchos otros países, el crédito se dirigió a las firmas que verdaderamente tenían dificultades para acceder a él y, de este modo, se eliminó un importante obstáculo que limitaba las inversiones productivas. Además, el acceso al crédito, tanto para las firmas que tuvieron asistencia como para las que no la tuvieron, mejoró considerablemente a medida que se consolidaba la liberalización financiera, y Sri Lanka se convirtió en un importante productor entre los países de ingreso bajo.

Como aspecto positivo, cabe mencionar que las empresas que recibieron financiamiento emplearon más trabajadores con bajos salarios. La mayoría de las firmas más pequeñas aumentó su envergadura y se graduó más rápidamente que sus pares de otros países. Los beneficiarios se hallaban distribuidos fuera de la zona de gran concentración industrial de la capital.

Como aspecto negativo, debe señalarse que el 40% de las firmas a las que se prestó asistencia (que producían más para el mercado interno que para exportar) cerró sus puertas menos de ocho años después de tomar los préstamos. (Se han observado tasas similares en otros países, tanto desarrollados como en desarrollo). Las elevadas tasas de incumplimiento no causaron pérdidas considerables a las instituciones crediticias, pero indican que se sobrestimaron los efectos del apoyo del Banco sobre el empleo.

Una de las razones importantes para otorgar créditos a las PYME de Sri Lanka era acelerar la creación de un sistema financiero que proporcionara información sobre el comportamiento de las empresas privadas. Cuando existe un sistema de intermediación de esa índole, los empresarios pueden movilizar recursos con más facilidad y obtener beneficios al efectuar inversiones de elevada rentabilidad. Mientras no se ponga en marcha ese sistema, las instituciones financieras tendrán menos incentivos para invertir en la capacidad necesaria para proporcionar este servicio, lo cual retrasa el desarrollo financiero.

¿Cómo afectaron los créditos las ganancias y el ámbito de acción de los intermediarios? El apoyo del Banco contribuyó a aumentar el financiamiento para las actividades más prometedoras y a intensificar, en general, el desarrollo del sistema financiero. El mercado pasó a determinar las tasas de interés, que variaban en función del riesgo que representaba cada prestatario. También se estableció un eficaz sistema de reembolso de los créditos, con recuperación a tasas comerciales. La mayoría de los intermediarios mejoró su posición financiera. Se privatizó la institución financiera de

desarrollo de segundo nivel del programa y los intermediarios ampliaron sus propios créditos a las PYME y las microempresas. De hecho, según algunos indicadores, al parecer las PYME de Sri Lanka gozan ahora del mismo acceso al crédito que las de las economías desarrolladas. Si bien los bancos comerciales siguen teniendo exceso de personal y sufren la injerencia del gobierno, han registrado un notable avance en los indicadores de desarrollo institucional.

Menos obstáculos normativos. Las empresas de Sri Lanka gozan ahora de mayor acceso al financiamiento, en especial a largo plazo, que hace 10 años y, sin lugar a dudas, se ha creado la infraestructura financiera necesaria para garantizar, vigilar y financiar inversiones rentables. El sistema financiero ha mejorado notablemente y es probable que el diálogo con el Banco haya incidido mucho en este progreso.

Ecuador: una historia de fracasos

A partir de 1980 el Banco prestó US\$140 millones para cuatro proyectos destinados a financiar líneas de crédito para más de 16.000 pequeñas empresas. Los dos primeros (en 1980 y 1982) se centraron en la creación de una institución para la producción y las exportaciones agropecuarias y en la determinación de márgenes, entre las tasas de interés, ventajosos para los bancos comerciales. En 1984, un nuevo gobierno modificó la estrategia de desarrollo, para orientarla al mercado; con el inicio de los préstamos para ajuste del sector financiero, en 1986, el tercer préstamo incorporó la adopción de políticas financieras como condición para la concesión de préstamos. El cuarto proyecto, aprobado en 1990 (durante un período de estabilización y ajuste), implantó las tasas de interés ajustables para los subproyectos, con el propósito de lograr que el mercado determinara las tasas de los bancos comerciales. Finalmente, en el decenio de 1990 se alcanzaron tasas de interés real positivas (véase el Gráfico 2).

Resultados de los proyectos. Ninguno de los primeros tres proyectos se ajustó a los criterios de eficacia para el desarrollo: pertinencia, eficacia y eficiencia. No resultaron sostenibles, fueron muy costosos para el gobierno y es probable que sus efectos distributivos hayan sido regresivos. Al suministrar a los prestatarios créditos fuertemente subvencionados, en lugar de brindarles acceso al crédito, los proyectos reemplazaron el financiamiento de los prestatarios por transferencias públicas.

Dicho en forma sencilla, el otorgamiento de crédito a largo plazo a tasas de interés fijas fue el instrumento equivocado. Y aun cuando fue considerada como una de las entidades que respaldaba a las PYME con mayor eficacia, FOPINAR, la institución para la producción y

las exportaciones agropecuarias, tenía una capacidad escasa o nula para movilizar recursos nacionales. Suministrar fondos a las firmas pequeñas en un sistema financiero profundamente anómalo contribuyó a provocar más irregularidades todavía.

El empleo aumentó más rápidamente en las empresas grandes que en las pequeñas, a las cuales estaba dirigido el crédito del Banco. De esta manera, el crédito quedó restringido a las firmas con menos posibilidades de generar empleo. La elevada tasa de quiebras de las empresas beneficiarias —sólo sobrevivió un tercio de las que recibió créditos a comienzos de los años ochenta— implica que incluso los limitados beneficios del programa en cuanto a la creación de empleo disminuyeron drásticamente con el correr del tiempo. Cabe señalar que los empresarios recibieron subvenciones tan elevadas mediante las líneas de crédito del Banco y crearon tan pocos puestos de trabajo, que fueron ellos y no sus empleados quienes recibieron la mayor parte de los ingresos generados por los proyectos. Las firmas que tomaron préstamos a través de las líneas de crédito del Banco Mundial aumentaron su valor agregado con mayor rapidez que las demás. Pero, indudablemente, los costos de las subvenciones a los beneficiarios casi anularon —y es posible que hubieran excedido— las ganancias en valor agregado.

En vista de las tasas de interés negativas vigentes durante gran parte de los años ochenta y comienzos de los noventa (que llegaron hasta -50%) y de los salarios fijados por ley por encima de los del mercado, no es de sorprender que las pequeñas firmas que recibieron los créditos financiados por el Banco por lo general estaban sobrecapitalizadas y tenían menos intensidad de mano de obra que las otras. Es más, al parecer las empresas muy pequeñas eran menos eficientes que las grandes, pues utilizaban más capital y mano de obra para obtener la misma producción.

Cierto grado de diversificación y descentralización. El crédito a las pequeñas empresas se ha tornado más diversificado y descentralizado (proyectos con objetivos subsidiarios). En los últimos años, más de la mitad del crédito se dirigió a las industrias y provincias más pequeñas del país. Pero es discutible si se trata de objetivos pertinentes para el financiamiento del Banco. En una cantidad considerable de trabajos del Banco se ha demostrado que, normalmente, resulta caro e ineficaz proporcionar incentivos a las empresas en función de su ubicación.

Para cuando los proyectos terminaron, el sistema financiero del Ecuador se había liberalizado y había comenzado a crecer, pero sigue siendo mucho más reducido que el de la mayoría de los países latinoamericanos. Debido a las constantes turbulencias

macroeconómicas, las tasas de interés reales han superado el 30%. Por ello, el financiamiento es caro para todos los prestatarios, no sólo para los pequeños. Si bien la mayor parte de las empresas tiene cierto acceso al crédito, el acceso al crédito a mediano y largo plazo (más de un año) es poco frecuente fuera de los proyectos del Banco.

Tres enseñanzas

Las PYME pueden crear más puestos de trabajo, pero no siempre responden a las demás expectativas. En circunstancias adecuadas, el apoyo a las PYME puede ser eficaz para crear empleo, como en el caso de Sri Lanka y Filipinas. Las reformas normativas lograron mejorar los resultados. Pero es improbable que el apoyo a las PYME tenga consecuencias directas para la reducción de la pobreza o el aumento de las exportaciones. Tampoco debe considerárselo un medio idóneo para conseguir que una industria mude su ubicación.

Para que los bancos aprendan más sobre las PYME y, por consiguiente, sobre cómo reducir los riesgos, los productos financieros deben ser más flexibles. Para las PYME, los costos reales de los préstamos son más elevados porque se considera que ellas entrañan mayores riesgos o porque, simplemente, los costos de sus transacciones son más altos, y los precios se fijan de

acuerdo con ello. Una forma de reducir algunos de estos costos es la creación de relaciones bancarias básicas, como las cuentas bancarias o el crédito a corto plazo, elementos fundamentales a partir de los cuales se pueden entablar relaciones bancarias más complejas, como las que implican los préstamos a largo plazo.

Las buenas instituciones no bastan para superar las condiciones normativas deficientes. Es fundamental contar con una estrategia coherente para eliminar las situaciones anómalas de la economía —para corregir los precios— antes de otorgar préstamos al sector financiero. De las graves anomalías que presentaba la economía en el Ecuador durante la mayor parte del período de ejecución —en particular, las tasas de interés reales fuertemente negativas, junto con los salarios reglamentados y un sector industrial muy protegido— se desprendía que los préstamos no iban a poder alcanzar el objetivo buscado: mayor empleo. Al seguir otorgando a los prestatarios créditos fuertemente subvencionados en lugar de acceso al crédito, los proyectos no hicieron más que sustituir el financiamiento de los prestatarios por transferencias públicas. Reformar el sector financiero o recurrir a instituciones viables de microfinanciamiento habría sido el mejor camino para prestar apoyo a los pequeños empresarios que no podían obtener crédito.

Précis

Estudio o Informe: «World Bank Support for Small and Medium Industries in the Philippines: An Impact Evaluation», preparado por Robert Buckley y Edgard Rodriguez, Informe N° 18041, junio de 1998; «World Bank Support for Small Scale Industries in Ecuador: An Impact Evaluation», preparado por Alice Galenson, Robert Buckley y Edgard Rodriguez, Informe N° 17953, junio de 1998; y «World Bank Support for Small and Medium Industries in Sri Lanka: An Impact Evaluation», preparado por Robert Buckley, Edgard Rodriguez y Dipak Mazumdar, Informe N° 16790, junio de 1997. Los Directores Ejecutivos y el personal del Banco pueden obtener estos informes en la Unidad de Documentos Internos y en los centros de servicios de información regionales, y el público en general en el InfoShop del Banco Mundial:
Tel.: 1-202/458-5454
Fax: 1-202/522-1500
Correo electrónico: pic@worldbank.org

Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la Directora, Elizabeth Campbell-Pagé, tel.: 1-202/473-5365, fax: 1-202/522-3125, correo electrónico: ecampbellpage@worldbank.org

Por favor, dirijan todos los pedidos y consultas sobre las publicaciones al DEO, tel.: 1-202/458-4497, fax: 1-202/522-3200, correo electrónico: OED_Help_Desk@worldbank.org

Esta y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD: OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones, Conocimiento y Asociaciones (OEDPK), del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial o a sus instituciones afiliadas.