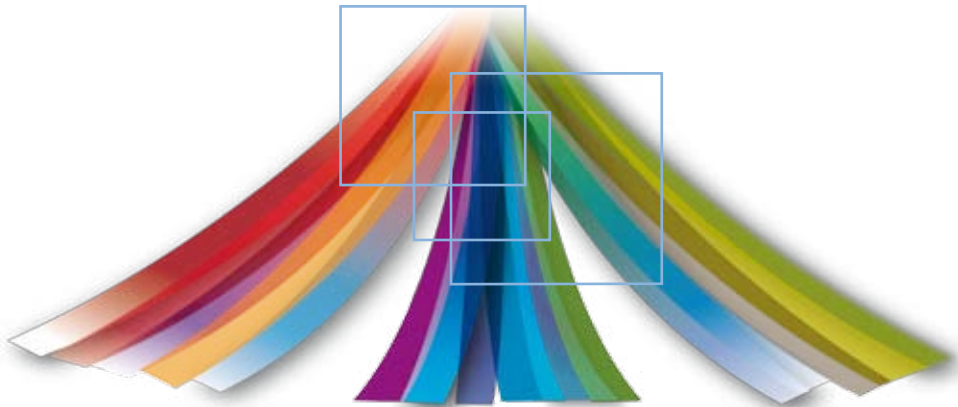


RESEÑAS SOBRE CUESTIONES POLÍTICAS RELATIVAS AL PACTO MUNDIAL PARA EL EMPLEO



Organización
Internacional
del Trabajo



FINANCIACIÓN DE LA CREACIÓN DE EMPLEO: POR QUÉ ES CLAVE EL ACCESO A LA FINANCIACIÓN Y QUÉ POLÍTICAS PUEDEN FUNCIONAR Y CUÁLES NO

1. Resumen ejecutivo

Las PYME crean y mantienen la mayor parte del empleo, entre el 60 y el 70 % en las economías ricas e incluso más en las economías emergentes¹. Sólo en la UE, unos 23 millones de PYME suman 110 millones de puestos de trabajo y representan el 99 % de las empresas². Para la mayoría de las PYME, el acceso a la financiación es una cuestión esencial, independientemente del nivel de desarrollo y de la competitividad y eficiencia del sector financiero³.

Debido a su papel en la creación de empleo, las PYME constituyen un vector crítico de cualquier política que pretenda mitigar los efectos de la crisis sobre el empleo. Para que las inviertan y creen puestos de trabajo, deben disponer de los recursos financieros: capital. Éste se obtiene de dos maneras: capital propio, generando y reteniendo beneficios

durante períodos de actividad anteriores, o capital ajeno, procedente de proveedores, clientes y, sobre todo, bancos y otras instituciones financieras.

En ambos casos, las PYME se enfrentan a dificultades. Su cociente recursos propios/pasivo total es bajo, por lo que se infracapitalizan. En cuanto al capital ajeno, tienen dificultades para obtener fondos en condiciones asequibles. Ambas cuestiones se refuerzan mutuamente.

¹ OCDE: Financing SMEs and Entrepreneurs, Policy Brief (París, noviembre de 2006), disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/27/37704120.pdf>

² Comisión Europea: DG de Empresa e Industria, Documento de trabajo SEC (Bruselas, 2006) 842/2 p. 6

³ Ídem p. 3

2. Descripción de los problemas en materia de políticas

La infracapitalización se debe en parte al rechazo de los propietarios de las pequeñas empresas a mostrarse transparentes ante los bancos, las agencias tributarias y sus trabajadores a propósito de la situación real de su activo y su pasivo. No están interesados en permitir la entrada de nuevos socios que puedan aportar capital fresco. Aunque lo estuvieran, muchos de ellos únicamente tienen conocimientos rudimentarios sobre gestión financiera. El estilo personalizado de gestión refuerza la percepción de los bancos de que las PYME no son verdaderamente fiables. Frente a las empresas de mayor tamaño y las grandes corporaciones, las

pequeñas empresas de todo el mundo presentan características muy similares:

- una proporción reducida del activo fijo con respecto al activo total;
- un elevado cociente pasivo a corto plazo/pasivo total;
- un rendimiento relativamente bajo de los recursos propios o del activo total;
- una preferencia por las fuentes de capital informales;
- unos objetivos y motivaciones distintos de la obtención de beneficios.

La serie de reseñas sobre cuestiones políticas relativas al Pacto Mundial para el Empleo pretende informar a los lectores de la relevancia de los ámbitos de trabajo técnicos de la OIT en la gestión de las crisis económicas, además de prestar apoyo a las recuperaciones económicas sostenibles. Cada reseña constituye una invitación al lector a ponerse en contacto con la OIT para solicitar información y asistencia adicionales.

Se pueden consultar y descargar más reseñas en: <http://www.ilo.org/jobspact>.



Otro motivo de la infracapitalización está relacionado con las instituciones financieras, sus prácticas de trabajo y su percepción del riesgo de impago, esté justificado o no. Existen diversas fuentes de suministro de capital: banca comercial privada, cajas de ahorros, bancos cooperativos, cooperativas de crédito, proveedores, fondos de garantía e inversión, compañías de seguros, empresas de arrendamiento financiero, etc. Todas ellas se enfrentan a dos problemas básicos en materia de costes y riesgos: el pequeño tamaño de las transacciones y la opacidad de las pequeñas empresas.

Una tercera causa de las dificultades para acceder al capital es la organización de los mercados financieros. Se trata de mercados dominados por las ventajas de escala. Cuando hay pocas opciones entre los bancos comerciales, las cajas de ahorro y los bancos cooperativos o las instituciones financieras no bancarias, las pequeñas empresas se ven obligadas a aceptar los precios y las condiciones de préstamo. Suelen quedar marginadas debido al tamaño limitado de las transacciones individuales. No pueden negociar los costes y las condiciones de financiación. Las deficiencias de la infraestructura financiera son otra causa del mal funcionamiento de los mercados financieros locales: en ausencia de agencias de evaluación del crédito, es costoso generar información sobre la predisposición de los posibles clientes, particulares y empresas, a devolver las cantidades prestadas; la información que ofrecen tales agencias de evaluación de crédito contribuye a contener el riesgo de impago.

Determinadas intervenciones públicas también contribuyen, paradójicamente, a la infracapitalización de las pequeñas empresas y a que el suministro de capital ajeno a ellas no sea óptimo. Suele citarse el ejemplo de los organismos públicos que operan en el ámbito minorista, es decir, en competencia directa con los bancos, adoptan criterios de fijación de objetivos muy definidos y distribuyen créditos a tipos de interés preferentes y subvencionados. Estos mecanismos de fondo social se crean con la mejor intención, a saber, rectificar los fallos del mercado. Sin embargo, causan efectos contraproducentes: distorsionan el mercado minorista y atraen a una base clientelar equivocada, a saber, a las empresas más influyentes –generalmente, no las pequeñas–, que disponen de vínculos políticos que les permiten beneficiarse de condiciones de préstamo atractivas. Políticas extraviadas como la descrita perpetúan el abismo que separa a las PYME de los bancos comerciales y ofrecen un pretexto a los proveedores privados de capital para no hacer el esfuerzo de financiarlas.

Otro ejemplo de medida política que no cumple el efecto deseado de financiación de las PYME es el tratamiento fiscal de los ingresos personales de sus propietarios. Estos ingresos podrían valorarse y gravarse distinguiendo entre la parte que la empresa paga y la que se queda en ella misma. Así se incentivaría la reinversión de los beneficios en la empresa y se reforzarían sus recursos propios. Sin embargo, los regímenes fiscales de numerosos países no realizan esta distinción.

Existen asimismo ciertas disposiciones jurídicas y reglamentarias, como la definición del ámbito de aplicación de los derechos de propiedad, el tratamiento de las garantías aceptables por los bancos, así como ciertas políticas monetarias, como la fijación de tipos de interés máximos o la ponderación de los activos bancarios, etc., que no logran armonizar la oferta y la demanda en la financiación de las PYME. En estos casos, el objetivo político –más equidad y mejores oportunidades para las empresas más pequeñas– sigue sin conseguirse y las medidas en cuestión acaban teniendo un efecto disuasorio.

Existe una larga lista de razones por las que las soluciones de financiación de las PYME suelen ser subóptimas en cuanto a su volumen, precio y condiciones. Esto sucede, en general, tanto en el norte como en el sur y tanto en épocas normales como en tiempos de recesión económica. Lógicamente, existe asimismo una larga lista de opciones políticas para abordar estos fallos del mercado y de las políticas. Cualesquiera que sean los méritos de cada una de ellas, que se identifiquen en el apartado siguiente, ha de comprenderse un hecho fundamental: la escala y el tamaño de la demanda son importantes en cualquier operación financiera, en detrimento de los participantes del mercado de menor magnitud. No es algo ligado a la mala voluntad o la arrogancia de los banqueros, sino a la naturaleza de la función de producción en la prestación de servicios financieros. Los costes fijos son enormemente elevados. A un banco le cuesta casi lo mismo, tanto en gastos de personal como en otros costes, « producir » un crédito de 1 000 dólares que otro de 100 000. Preferirá, por tanto, efectuar transacciones comparativamente mayores que prometan unos ingresos netos más atractivos. La historia de la financiación de las pequeñas empresas es la historia de los intentos de contrarrestar este hecho microeconómico fundamental.



3. Opciones políticas para dar respuesta a los problemas

Dado que la mayoría de los puestos de trabajo se crean en el segmento de la economía real correspondiente a las PYME, en época de crisis o fuera de ella, los responsables de la formulación de políticas tienden a centrar su atención, en primer lugar, en la parte de la economía que concierne a estas empresas. Hay múltiples circunstancias que deben concurrir para situar a las PYME en condiciones de crecer, de invertir, de diversificarse, de modernizarse, de mejorar su productividad y, en el proceso, de crear empleo. El acceso a su financiación es una condición primordial para que las medidas políticas de estímulo funcionen. Es un ingrediente importante del «menú» de políticas, ya que en ningún otro mercado se penaliza igual a las empresas por su tamaño y su forma jurídica.

Fijar la PYME como objetivo o no: ¿qué funciona mejor?

Una de las primeras elecciones de los responsables de la formulación de políticas es determinar si deben desarrollar medidas con criterios de admisibilidad que cumplan única y exclusivamente una serie de pequeñas empresas, y no cualquier otro segmento de la economía. La fijación de objetivos representa un enfoque empleado a menudo para rectificar un desequilibrio creado por el mercado cuando se deja a éste que actúe solo. La cuestión es si tales medidas llegan realmente a beneficiar al segmento previsto y, en tal caso, durante cuánto tiempo. Otra cuestión es el coste de transacción que llevan aparejado: de algún modo debe verificarse el cumplimiento de la normativa, para evitar efectos de «derrame» y de pérdida de eficiencia. Aparte, cabe preguntarse qué medidas pueden diseñarse para ser preciso. Todo esto se traduce en burocracia y en costes de gestión pública.

Éstos podrían contrarrestarse a través de los beneficios que se procure a las PYME destinatarias. Sin embargo, eso dependerá de la duración y el alcance de las repercusiones: ¿Acabarán haciéndose cargo los bancos comerciales después de transcurrido un tiempo y financiarán el segmento de mercado fijado como objetivo o, por el contrario, seguirán dependiendo las PYME en cuestión de las subvenciones? ¿Hasta dónde puede llegar realmente una intervención, habida cuenta de los límites presupuestarios? Seguramente, llegar tan sólo a unos pocos cientos de PYME en una economía que cuenta con varias decenas de miles no hará mucha mella a menos que se identifiquen unos regímenes más sostenibles.

Éstas son algunas de las reflexiones que los responsables de la formulación de políticas deben tener en cuenta para empezar. Después de todo, existe una serie de motivos

positivos que recomiendan no dirigirse específicamente a las PYME, sino estimular la economía en su conjunto y confiar en los efectos que se destilen de tal planteamiento. Algunas de tales políticas macroeconómicas generales son medidas encaminadas a garantizar la estabilidad de los precios, a facilitar la creación de entidades bancarias nuevas, pequeñas y extranjeras, con objeto de fomentar la diversidad en el sector financiero al permitir una presencia mínima de una segunda línea de operadores de capital, y a promover el ahorro. En el ámbito de la legislación y la reglamentación es necesario adoptar medidas encaminadas a confirmar y reforzar los derechos de propiedad y las normas para garantizar el cumplimiento de los contratos y la mejora del flujo de información y el acceso a ésta. Las políticas de tipos de interés bajos constituyen otro ejemplo: benefician a todas las empresas, pero acaso a las pequeñas algo más.

En muchos países, las PYME ejercen una considerable influencia política. Su promoción ha sido siempre un elemento básico de las campañas electorales, con crisis o sin ella. No resulta sorprendente que, a pesar de algunos de los inconvenientes descritos, las medidas dirigidas a las PYME y que ostentan visiblemente tal etiqueta ocupen un lugar privilegiado en el arsenal de las opciones políticas. El que se dirijan específicamente a tal sector no convierte tales opciones políticas necesariamente en buenas o malas.

El potencial de ampliación, los costes de los posibles efectos causantes de distorsión, la eficiencia fiscal y el tiempo que tardan los efectos en aparecer son los elementos que marcan la diferencia. Las políticas que tienen como objetivo a las PYME pueden empezar por eliminar las medidas flagrantemente discriminatorias que favorecen a las grandes empresas, por ejemplo en los procedimientos públicos de licitación. Otra medida muy leve y que no causa distorsión alguna es el fomento de las organizaciones de autoayuda y la constitución de cámaras y asociaciones profesionales que canalicen y articulen los intereses comunes de las PYME. A un nivel superior, las autoridades pueden crear instituciones que sirvan de intermediarias o compartan el riesgo con las pequeñas y medianas empresas. Ello afectará a la infraestructura financiera entre las PYME y los bancos, aunque no se trate de disposiciones en materia de financiación. Entre los ejemplos clásicos cabe citar los fondos de garantía accesibles sobre todo a las PYME o los regímenes de arrendamiento financiero creados expresamente para atenderlas a ellas. Hasta el momento, todas las medidas citadas alteran el entorno de las decisiones relativas a la distribución de los recursos, pero no interfieren directamente la intermediación financiera.



El siguiente grado de intervención se alcanza con los servicios relacionados con la financiación. En este caso, el Gobierno hace uso del dinero de los contribuyentes y participa en la intermediación financiera, aunque todavía no a nivel minorista. Las líneas de crédito preferentes a los bancos comerciales conllevan un margen neto atractivo para la banca minorista si ésta ofrece créditos a las PYME. En este caso, los bancos conservan la libertad de prestar dinero a las PYME o no. Las líneas de crédito para PYME son, probablemente, el instrumento más común a través del cual los responsables políticos tratan de salvar la brecha de crédito entre los bancos y las PYME. Otros instrumentos indirectos para estimular a los bancos y los intermediarios financieros son los requisitos en materia de reservas o los tipos de descuento preferentes. Estas herramientas monetarias proporcionan a los bancos minoristas una pequeña ventaja de costes si demuestran que han realizado un esfuerzo para financiar PYME. Las cuotas de cartera de créditos no son tan frecuentes. Sin embargo, se siguen aplicando en la India y en algunos otros países que imponen que una parte mínima de la cartera de créditos pendiente se destine a las PYME. A los bancos y otras instituciones financieras les disgustan profundamente este tipo de intervenciones directas en sus decisiones en materia de distribución y prefieren pagar sanciones por el incumplimiento que avanzar en la dirección de conceder más préstamos a las PYME.

El tipo más intervencionista de medida es la concesión directa de crédito a través de organismos controlados por el gobierno que operan en el ámbito minorista, en competencia con los operadores del sector privado. Los bancos de desarrollo y los fondos sociales o de otra índole que conceden préstamos directos a las PYME representan un enfoque que favorecen los gobiernos que desean que se les vea tomando medidas positivas para el pequeño empresario.

En el lado de la demanda, las políticas que alientan a la comunidad de los pequeños empresarios a realizar ajustes que los acerquen más a las prácticas bancarias constituyen incentivos para el incremento de la autofinanciación: entre ellas cabe incluir los regímenes de amortización, el tratamiento fiscal preferente de la constitución de reservas, la concesión de créditos fiscales para fomentar la

propiedad de los trabajadores, la asistencia en la firma de acuerdos de sucesión, la mejora de la gestión financiera de las PYME, de modo que éstas sean más transparentes en la valoración de sus pasivos y activos, y las campañas de información y sensibilización sobre las ventajas de incorporar más socios como fuentes de inversión en capital social, etc.

Una publicación de la OIT⁴ de próxima aparición ofrecerá un análisis de estas opciones del «menú» de los responsables de la formulación de políticas. Haciendo uso de criterios como la rentabilidad, la precisión en la fijación de objetivos, los efectos de pérdida de eficiencia, los efectos sobre los ingresos y de sustitución, el alcance, el margen de réplica, el desplazamiento y la distorsión del mercado, el estudio concluye que las políticas indirectas que logran la participación de los bancos ofrecen incentivos eficaces y realzan los efectos a largo plazo, por lo que los efectos de ampliación son más sostenibles. De lo que a menudo carecen es de la ventaja en materia de relaciones públicas de unos beneficios cuantiosos y tangibles que se puedan canjear por votos.

¿Qué funciona?

Entre los factores de éxito se cuentan los programas piloto que se inician de manera prudente y que se van consolidando de manera gradual, en lugar de los programas de gran alcance desde el inicio. El compromiso y la participación de las asociaciones de pequeñas empresas locales, representativas y legítimas es la clave. A menudo, las asociaciones de PYME son sólo la prolongación de un único empresario influyente, lo que obviamente resulta poco útil. Las intervenciones deben estar orientadas a los precios de mercado y el tipo de interés debe reflejar el coste real de la intervención.

⁴ B. Balkenhol, Financing Job Creation – good and less good policies to encourage small business finance, (Palgrave MacMillan/OIT, Ginebra, 2010)



4. Conclusiones y recomendaciones

Los miembros del Consejo de Administración identificaron seis medidas encaminadas a dar respuesta a la repercusión de la crisis en la economía real: la primera de ellas era «garantizar el flujo de crédito» (marzo de 2009). Durante la reunión celebrada en Pittsburgh en septiembre de 2009, el G20 creó un «Grupo de expertos sobre inclusión

financiera» (FIEG, por sus siglas en inglés), con objeto de examinar los problemas de acceso a la financiación que padecen las PYME, entre otras cuestiones relativas a la inclusión financiera. La OIT participa en este grupo y presentó un documento sobre los puntos fuertes y débiles de los diferentes modelos de fondo de garantía.

5. Lecturas y recursos adicionales

- <http://www.ilo.org/socialfinance>
- http://practicalaction.org/?id=sed_journal
- <http://www.enterprise-development.org/>
- <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/finance/>
- <http://www.oecd.org/department/0,3355,en.html>
- <http://www.ifc.org/sme>
- http://www.ifc.org/ifcext/sme.nsf/Content/Linking_SMEs_to_Investments