



UNIVERSIDAD DE CHILE

Facultad de Derecho

Departamento de Derecho Económico

Taller de Memoria: Crédito Bancario

MICROEMPRESA Y CRÉDITO BANCARIO

Memoria para Optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y
Sociales

AUTOR: ÁLVARO DANIEL VARAS DEL CANTO

PROFESOR GUÍA: GERMÁN VIDAL DUARTE

Santiago, Chile

2005

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO I	
MARCO TEÓRICO E HISTÓRICO.....	8
1. EL SISTEMA FINANCIERO EN CHILE.....	8
2. ANÁLISIS MACROECONÓMICO DE LA DÉCADA DE LOS '90.....	16
CAPÍTULO II	
LA MICROEMPRESA EN CHILE.....	23
1. CONCEPTO DE MICROEMPRESA.....	23
1.1 Antecedentes Generales.....	23
1.2 Evolución del Concepto de Microempresa en Chile.....	25
1.3 Definición Chilena Actual de Microempresa.....	26
2. CARACTERIZACIÓN DE LA MICROEMPRESA CHILENA.....	28
2.1 Fuentes de Información y Tipología de la Microempresa.....	28
2.2 Criterios de Caracterización.....	30
a) Dimensión del sector microempresarial.....	30
b) Distribución territorial.....	31
c) Nivel educacional.....	32

d) Composición etárea.....	32
e) Ingresos de ocupados en microempresas y niveles de pobreza.....	33
f) Empleo generado en las microempresas.....	34
g) Crecimiento del sector microempresarial.....	35
h) Distribución sectorial.....	36

CAPÍTULO III

FINANCIAMIENTO BANCARIO DE LA MICROEMPRESA.....	39
--	-----------

1. LA MICROEMPRESA Y EL ACCESO AL CRÉDITO..... 39

1.1 Cuestiones Preliminares.....	39
1.2 La Banca Chilena y el Crédito a la Microempresa.....	44
1.2.1 Características generales de la banca.....	44
1.2.2 Crédito bancario a la microempresa.....	46
1.3 Problemas que Dificultan el Acceso al Crédito Bancario.....	51
a) Alto riesgo del sector microempresarial.....	51
b) Costos de transacción.....	53
c) Asimetrías de información.....	55
d) La tasa máxima convencional.....	56
e) Limitaciones al crédito.....	60
f) Régimen de provisiones.....	64
1.4 Políticas Públicas para Facilitar el Acceso al Crédito Bancario.....	66
a) Programa para facilitar el acceso al crédito.....	68
b) Los fondos de inversión.....	71
c) Los programas de fomento de CORFO.....	72
d) Los programas de SERCOTEC.....	73
e) Los fondos SENCE.....	74
f) El fondo de garantía para pequeños empresarios (FOGAPE).....	75

g) Estatuto de fomento y desarrollo para la micro y pequeña empresa.....	77
2. EL MICROCRÉDITO.....	80
3. EL CREDIT SCORING.....	86
4. BANCA DE NICHO.....	90
CAPÍTULO IV	
RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE REFORMA A LA LEGISLACIÓN BANCARIA Y FINANCIERA CHILENA.....	93
CAPÍTULO V	
CONSIDERACIONES FINALES.....	98
BIBLIOGRAFÍA.....	102

RESUMEN

Este trabajo presenta un estudio cualitativo respecto de la situación y condiciones actuales de acceso al crédito de la microempresa en el sistema bancario chileno, que tiene por objeto precisar cuáles son los mayores obstáculos que enfrenta este sector para lograr ser bancarizado, y las posibles soluciones conducentes a disolver dichas trabas.

Entre los principales resultados de este estudio, destaca la constatación de un desconocimiento generalizado de parte del sistema bancario, respecto de la microempresa; una deficiente cobertura de su demanda crediticia; la urgencia y relevancia de una modificación a la legislación bancaria y financiera chilena, para facilitar el acceso al crédito bancario de este sector empresarial, así como también de un mayor énfasis en la implementación de políticas públicas de fomento enfocadas a establecer condiciones igualitarias de competitividad, en un mercado cada vez más diversificado y especializado.

INTRODUCCIÓN

En Chile, de acuerdo a la información provista por el Gobierno en base a datos del Servicio de Impuestos Internos, existían 1.200.000 empresas, tanto en el ámbito formal como informal, hacia marzo de 2003, esto es, aproximadamente una por cada trece habitantes.

Al observar sólo la magnitud de las empresas formales, es posible apreciar que el 82 % de ellas corresponden a microempresas, es decir, que tienen un nivel de ventas netas anuales no superior a 2.400 UF y que además, si consideramos también las que operan informalmente, ocupan a un 40 % de la fuerza de trabajo nacional, según las cifras recogidas por la encuesta de Caracterización Socio Económica Nacional (CASEN) de 2000.

Estos antecedentes, hacen del sector microempresarial un actor principal en la dinámica económica y social de nuestro país, por lo que resulta crucial contribuir a su desarrollo a través de normas, instrumentos y políticas públicas adecuadas para ello.

Atendido este imperativo y tomando en cuenta la naturaleza del presente trabajo, éste se centra en el estudio de uno de los aspectos relevantes para el desenvolvimiento de la microempresa en Chile, a saber, su acceso al crédito en el sistema bancario, en búsqueda de financiamiento.

El objetivo de esta memoria, consiste en detallar los problemas cardinales que dificultan la bancarización del microempresariado chileno e identificar las soluciones posibles para erradicarlos.

Para ello, trabajaremos sobre la hipótesis de que gran parte de dichos problemas pueden ser resueltos con la introducción de reformas a nuestra legislación bancaria y financiera, con el propósito de lograr un mayor acercamiento de la banca hacia un sector empresarial, a menudo, subvalorado.

Así entonces, se comenzará por la exposición de un marco histórico y teórico, con el objeto de realizar una descripción del sistema financiero actual de Chile, así como del contexto macroeconómico en que se vio inserto nuestro país durante la década de 1990. Más adelante, se continuará con la definición y caracterización de la microempresa.

Luego de lo anterior, se efectuará un pormenorizado análisis de las actuales condiciones de acceso al crédito bancario por parte del sector microempresarial chileno, los problemas que lo entorpecen, las políticas públicas elaboradas para facilitar el acceso al crédito bancario y las posibilidades que en ese sentido ofrecen el microcrédito, el *credit scoring* y el establecimiento de una banca de nicho.

Por último, se recogerán algunas recomendaciones y propuestas de reforma a la legislación bancaria y financiera chilena.

I MARCO HISTÓRICO Y TEÓRICO

Para comenzar, y antes de abordar de lleno el tema que nos convoca en este trabajo, resulta imprescindible repasar, en términos generales, las principales instituciones y características del actual sistema financiero de Chile (cuya génesis se remonta a las décadas de 1970 y 1980), así como también el contexto macroeconómico en que se enmarca la actividad empresarial en nuestro país, dentro del período abarcado por el presente estudio.

1. El sistema financiero en Chile.-

La conformación y funcionamiento del sistema financiero, esto es, del conjunto de instituciones que conectan los flujos de ahorro y de inversión al interior de la economía y que, por tanto, dinamizan y asignan el crédito, han estado determinados por su funcionalidad con los patrones de acumulación y las estrategias de desarrollo que en el país se han impuesto a lo largo de su devenir histórico.¹

La estrecha relación que se aprecia entre sistema financiero y proceso de acumulación, tiene su origen en el rol que el sistema financiero cumple dentro de la economía, siendo el “vaso comunicante” entre la producción y la reproducción del capital. En otras palabras, es consecuencia de la

¹ HERRERA, José A. Crédito a la microempresa en Chile, una revisión cualitativa (1991-2001). 2ª ed. Santiago, Programa de Economía del Trabajo (PET), 2003. Capítulo 1, p. 17.

ubicación del sistema financiero justo al medio entre un ciclo de acumulación de capital y otro.

A mediados de la década de 1970, la economía chilena experimentó profundas reformas estructurales que se tradujeron en el establecimiento de un nuevo modelo económico, caracterizado por el predominio del capital transnacional y de los grupos económicos a él asociados, así como por el papel determinante del mercado mundial en la racionalidad y funcionamiento de la economía chilena.

Este gran paquete de reformas, incluyó la liberalización financiera de un sistema bancario que se encontraba fuertemente reprimido y donde la mayoría de los bancos se había estatizado en los años precedentes; la privatización de bancos y la reorganización del sistema, transitando desde una banca especializada por tipos de créditos y plazos, hacia una multibanca; y la apertura de la cuenta de capitales externos.²

Los grandes cambios de propiedad de los mayores activos productivos del país, se concretaron, en gran parte, a través del sistema financiero, y también gracias a él se posibilitaron los procesos de relocalización, centralización y concentración de capital que han abierto paso a la nueva ordenación del poder económico en Chile.

² HELD, Günther y JIMÉNEZ, Luis F. Liberalización financiera, crisis y reforma del sistema bancario chileno: 1974 – 1999. Santiago, Naciones Unidas, CEPAL, 1999. Capítulo I, p. 7. (Serie financiamiento del desarrollo, N° 90).

Fue en este contexto que el sistema financiero chileno fue ganando peso y significación al interior de la economía, diversificándose.³

Así es como a finales de la década en comento, nuestra economía experimentó la canalización de un gran flujo de crédito externo hacia ella, proveniente de la enorme liquidez que comenzó a administrar la banca internacional, y se vislumbraba un auspicioso escenario para el crédito en nuestro país, producto de la integración financiera internacional.

Sin embargo, en el año 1981 sobrevino una crisis financiera de insospechada gravedad, ocasionada por un contexto de deterioro de los términos de intercambio, que condujo a un agudo incremento de las tasas de interés internacionales, acrecentando en forma rápida el déficit de cuenta corriente y precipitando una fuerte devaluación de la moneda chilena.

Como consecuencia de lo anterior, fue necesaria una masiva intervención de la Superintendencia de Bancos de numerosas instituciones financieras nacionales entre 1981 y 1986, incluyendo en 1983 a los dos principales bancos privados del país. En efecto, de los 26 bancos nacionales privados y 17 sociedades financieras que estaban en operación en 1981, entre dicho año y 1986 fueron intervenidos 14 bancos y 8 sociedades financieras, respectivamente. La liquidación de ocho de estos bancos y de la

³ Hasta mediados de la década de 1970, el sistema financiero chileno era una suma de bancos, financieras, bolsas de valores y otras formas de instituciones de ahorro y crédito de menor importancia. Con la implantación del nuevo modelo económico, se abrieron y también fortalecieron diversos mercados de capitales, como el accionario, AFPs, compañías de seguros, fondos mutuos, sociedades financieras, entre otros.

totalidad de las sociedades financieras intervenidas, más algunas fusiones y términos de giro, explican la radical reducción del número de instituciones financieras que caracteriza este período.

La crisis financiera que impactó la economía nacional en 1981, provocó la involución parcial del proceso de liberalización que ésta venía experimentando, pasando a jugar el Estado, una vez más, un importante papel en ella: se convirtió en el administrador y principal acreedor de los bancos que fueron rescatados y volvió a establecer controles financieros, a saber, restricciones a los movimientos de capital extranjero y tasas de interés determinadas por el Banco Central.

Se comprendió, entonces, que era necesario implantar mecanismos de resguardo de la economía frente a la volatilidad de los flujos de capitales externos.

La inserción financiera internacional, si bien permite dar mayor profundidad a los mercados de capital locales, canalizando sustantivos recursos desde el exterior y rebajando por esa vía el costo del crédito (lo que extiende su disponibilidad para los agentes económicos locales), implicó para nuestro país, una exposición a súbitos cambios de dirección en el movimiento de capitales internacionales, los que pudieron afectar gravemente tanto la estabilidad macroeconómica, como la dinámica del crecimiento.

Afortunadamente, y con el objeto de evitar estos nefastos efectos, se pusieron en marcha diversas medidas por parte del Estado chileno:

a) Liquidación de instituciones financieras: Entre 1982 y 1986 fueron liquidadas dieciséis instituciones financieras, las que a septiembre de 1981 representaban el 20 % de las colocaciones del sistema financiero. El Estado, a través del Banco Central, se hizo cargo de los pasivos de las instituciones liquidadas entre 1981 y 1982, incluyendo sus intereses. Para aquellas instituciones liquidadas en 1983, también se hicieron cargo de los pasivos internos la Tesorería General de la República y el Banco del Estado, incluyendo en este último caso los pasivos externos. En la medida en que se recuperaban los activos de estas instituciones, se realizaban abonos al mencionado banco.

b) Ventas de cartera al Banco Central: Para enfrentar el problema de solvencia de bancos y sociedades financieras no liquidadas, se implementaron dos programas de venta al Banco Central, con el compromiso de su posterior recompra a partir de los excedentes que generaran esas instituciones. El primer programa consistió en el intercambio de títulos de crédito por una letra del Banco Central (en verdad no se involucraron recursos efectivos y la tasa de interés real aplicada fue nula) y su propósito fue diferir en el tiempo el reconocimiento de pérdidas de cartera.

Con el segundo programa, las instituciones financieras pudieron vender carteras a cambio de pagarés emitidos por el Banco Central, los cuales otorgaron liquidez a los bancos y redituaron intereses. Este último programa se orientó tanto a apoyar la solvencia de la banca como a diferir la absorción de pérdidas.

c) Capitalización de instituciones intervenidas: Se estableció un programa de capitalismo popular, dirigido a la capitalización de instituciones intervenidas. Para ello, los bancos acogidos a este programa debieron emitir nuevas acciones y se crearon estímulos tributarios y crediticios para su adquisición.

d) Reprogramación de deudas: Se realizaron diversos programas masivos de reprogramación de deudas, que beneficiaron principalmente a empresas medianas y pequeñas y a los deudores hipotecarios.

e) Acceso a divisas a precios preferenciales: Para resolver los problemas de pago de los deudores en moneda extranjera (principalmente por la fuerte devaluación del peso chileno durante 1982), el Banco Central definió distintas alternativas que permitieron a esos deudores acceder a un tipo de cambio inferior al valor de mercado.

f) Nuevo sistema de regulación y supervisión del sector bancario: Se comprendió la necesidad de crear un sistema que fuese capaz de regular y supervisar en forma eficiente el sector bancario. Para ello, se dictó una

nueva ley de bancos, aprobada en 1986, que estableció una moderna regulación prudencial, un refuerzo de la capacidad de supervisión del Estado y un seguro explícito a los depósitos.

Las respectivas normas se dirigieron principalmente a proporcionar transparencia al riesgo y a la situación patrimonial de los bancos, y a fortalecer su situación de solvencia y liquidez. Con miras a lo anterior, los bancos y sociedades financieras tuvieron que tomar resguardos anticipados para cubrir las pérdidas esperadas, con lo cual el capital y las reservas quedaron libres para enfrentar eventos imprevisibles. Al mismo tiempo, se expuso a los depositantes al riesgo de pérdidas (principio de riesgo compartido) mediante el retiro de la garantía del Estado a los depósitos, con el objeto de que esos agentes vigilaran la solvencia de las instituciones financieras en las que efectuasen sus depósitos. Con estas modificaciones, tanto la Superintendencia de Bancos como los depositantes ejercerían un control y seguimiento de la solvencia.⁴

Al cabo de un tiempo se modificó nuevamente la ley para permitir a los bancos el desarrollo de nuevos negocios por vía de filiales, dando paso al concepto de multibanca.

De manera más reciente, en 1997, y luego de una dilatada discusión en el Congreso Nacional, se introdujeron nuevos cambios a la legislación bancaria, refundiéndose la Ley General de Bancos y la Ley Orgánica de la

⁴ HELD, Günther y JIMÉNEZ, Luis F., Op. Cit. P. 31.

Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras junto a otros preceptos dispersos en diversas leyes. Estas modificaciones a la ley de bancos perfeccionaron el marco institucional de regulación y supervisión, adoptando los requisitos de capital propuestos por el Comité de Basilea, lo cual propicia una convergencia hacia criterios de solvencia internacionalmente aceptados. Esas modificaciones también posibilitan multibancos de amplio giro y una cauta internacionalización de sus actividades.

Gracias a las reformas de los años 80, la banca nacional experimentó una recuperación muy importante en patrimonio, eficiencia y tecnología, así como también en rentabilidad.⁵

En este contexto de recuperación del sistema financiero chileno, surge en 1986 la actividad del crédito a microempresas en Chile.

Como es fácilmente previsible, luego de la crisis desatada en 1981, que se extendió hasta 1983, se produjo en el país una gran cesantía y una ola de rebaja salarial, que impulsó en forma considerable a la población afectada a generarse un ingreso para lograr resolver sus necesidades económicas más básicas, por medio de diversas iniciativas de pequeña producción, comercial y de servicios.

⁵ HERRERA, José A., Op. Cit. P. 21.

El otorgamiento de crédito a estos variados emprendimientos estuvo a cargo de una cooperativa (Credicoop) y algunas ONGs que se crearon específicamente con este fin, a las que se sumó, a finales de la década de 1980, un banco comercial (Banco del Desarrollo).

Ya en la década de 1990, el escenario económico sería muy distinto para nuestro país, y traería consigo un nuevo impulso al desarrollo del crédito a la microempresa.

Habiendo entonces repasado los principales antecedentes y lineamientos de nuestro sistema financiero actual, abordemos ahora el contexto macroeconómico en que se enmarca la actividad económica empresarial en Chile, y el desempeño de nuestro sistema financiero durante los años 90, en relación con el apoyo crediticio a la microempresa.

2. Análisis macroeconómico de la década de los 90.-

Durante la década de 1990, el desempeño de la economía chilena estuvo caracterizado por un gran dinamismo de la actividad, fuertemente determinado por el comportamiento de las exportaciones. Mientras el producto creció a una tasa promedio anual de 6,5 % durante el período, las exportaciones lo hicieron a una tasa de 8,4 %. Del mismo modo la Formación Bruta de Capital Fijo experimentó una expansión del 7,5 % en promedio anual en igual lapso. Es este comportamiento de las exportaciones, el principal factor que dinamizó a la demanda al interior de

la economía, la que también reflejó una expansión que alcanzó al 6,7 % promedio anual. Esta última variable se debe entender en el marco del incremento de 872 mil puestos de trabajo y un crecimiento del 30 % de los salarios reales en el período citado.⁶

Sin duda, este contexto macroeconómico favorable para la economía del país, fue además muy conveniente para una rápida expansión del sistema financiero chileno. En efecto, las autoridades reforzaron las reformas del sector financiero de principios de los años 80 y redujeron los obstáculos relativos a las transacciones de la cuenta de capitales externos. Asimismo, la reforma a la ley de Bancos de 1997, que más arriba hemos comentado, vino a coronar a Chile como el líder financiero de Latinoamérica hacia mediados de los años 90.

En el marco de este radiante estadio por el que atravesaba la economía nacional, como lo indica el autor José Andrés Herrera Chavarría, el crédito fue un factor determinante en el crecimiento del gasto interno, que a su vez estimuló un mayor dinamismo del PIB. La tendencia general fue de una notable ampliación de los medios de pago, los instrumentos de crédito y su acceso a ellos por todos los agentes económicos, en mayor o menor medida, todo esto potenciado por al menos tres factores a considerar: (1) la determinación de la banca a abrirse a nuevos segmentos del mercado (incluso a las microempresas); (2) la fuerte entrada de novedosas

⁶ ESCOBAR, Patricio. La economía chilena: de la crisis al estancamiento. [en línea] < <http://www.petchile.cl> > Programa de Economía del Trabajo (PET) [consulta: 15 de septiembre 2005] P. 2.

modalidades de pago (en especial las tarjetas de crédito) y; (3) la expansión del crédito del sector comercio, utilizando primordialmente el mecanismo de las tarjetas de crédito.

En síntesis, a la luz de la información disponible, y desde la perspectiva de la microempresa, es posible afirmar que en el transcurso del período que se estudia se dio lugar a un desarrollo cada vez más amplio del sector microempresarial, propiciado por dos elementos clave que se retroalimentan entre sí:

- Un sustancial incremento del acceso al crédito por parte de los microempresarios, motivado por las condiciones económicas que Chile atravesaba y la consolidación y ampliación del sistema financiero nacional.
- Derivado de lo anterior, el proceso de reestructuración de las grandes empresas en el marco de la apertura de nuestra economía, posibilitó un desenvolvimiento creciente de la subcontratación.

Con todo, resulta ineludible añadir que el desarrollo de la microempresa en Chile, aunque en gran medida atribuible a la combinación de los elementos acabados de citar, no hubiese sido completo de no mediar el apoyo estatal a partir de 1990.

Durante la última década, el fomento del sector microempresarial fue incorporado en la agenda de políticas públicas de los gobiernos que ha

tenido nuestro país, principalmente a modo de financiamiento para asesoría y capacitación, transferencia tecnológica, incentivos para hacer más accesible el crédito formal, reprogramaciones de deudas y una serie de modificaciones legales que establecen tratamientos favorables para el surgimiento y operación de las microempresas.⁷

En términos globales, de acuerdo a la División de Desarrollo Productivo del Ministerio de Economía y el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, del Ministerio Secretaría de la Presidencia, se estima que el gasto público en fomento productivo dirigido a las micro y pequeñas empresas se cuadruplicó entre 1990 y 2000.

A lo anterior, se suman las actividades efectuadas por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y CORFO.

Ahora bien, no obstante el análisis hasta aquí efectuado, durante la misma década en comento, la economía chilena exhibió también algunos puntos de debilidad que se van a expresar con fuerza en el contexto de una creciente inestabilidad interna. Esta problemática se hace manifiesta en forma simultánea a la llamada crisis asiática.

⁷ GOBIERNO DE CHILE, Comité de Fomento de la Micro y Pequeña Empresa. La situación de la micro y pequeña empresa en Chile. Santiago, Gobierno de Chile, Comité de Fomento de la Micro y Pequeña Empresa, 2003. P. 35.

Lo que originalmente era un problema latente, se transformó en un desequilibrio notorio y su principal expresión fue el déficit de Cuenta Corriente. Para el año 1998 este déficit alcanzaba a la suma de 4.144 millones de dólares, lo que a su vez representaba un 6,3 % del producto. Si bien esta situación alcanzó su punto más grave hacia el fin de la década, es un problema que se arrastró durante todo el período en cuestión y si no se manifestó con anterioridad, es debido al inusual ingreso de capitales, en su mayoría en la forma de Inversión Extranjera Directa destinada a la minería, lo que arrojaba un importante saldo positivo en la Cuenta de Capital.⁸

El ajuste de la economía chilena frente a una caída en las exportaciones y los flujos externos, fue de carácter recesivo. Ante el problema de un déficit cuya ausencia de financiamiento lo hacía insostenible, se desechó la opción de permitir un ajuste vía tipo de cambio y se recurrió al uso alternativo de la tasa de interés como instrumento de control del gasto interno, elevándola fuertemente. El resultado fue una recesión que se extendió durante cuatro trimestres consecutivos entre los años 1998 y 1999, lo que resulta el antecedente inmediato de la situación que hasta hace poco vivía nuestra economía.

La recesión económica en los términos descritos, vino a poner a prueba el marco institucional prevaleciente de regulación y supervisión de la banca. No obstante los incrementos en la cartera riesgosa que trajeron consigo las caídas en la actividad económica, los bancos y sociedades

⁸ ESCOBAR, Patricio. Op. Cit. P. 2 y 3.

financieras se mantuvieron plenamente solventes, tal como lo atestiguan coeficientes de cobertura patrimonial superiores al 100 %, o bien, capitales que en general son superiores al 10 % de los activos ponderados por riesgo.⁹

Sin embargo, los efectos negativos de la recesión sí se hicieron sentir en el ritmo del crecimiento económico, el cual se redujo, y en el desempleo, cuya tasa sufrió un alza. Asimismo, las políticas de fomento productivo y, sobre todo la creciente bancarización lograda por las microempresas al tener acceso al crédito, tendieron a estancarse. Desde ese momento, el crédito sería otorgado con mayores restricciones hacia las unidades económicas operativas en el mercado.

Si bien la economía volvió a crecer en los años 2000 y 2001, y la tasa de interés se redujo en forma considerable, la profunda caída del gasto en 1999 no se recuperó en plenitud el año 2000 y la demanda interna permaneció mayormente estancada hasta el año 2003.

Al año 2005, la economía chilena muestra claros índices de reactivación. La tasa de crecimiento del país se aproxima al 6 % anual; la tasa de desempleo, aunque no ha descendido al nivel en que se encontraba previo a la recesión, muestra una tendencia a la baja y asciende a un 8,6 % en el trimestre mayo – junio, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE); la demanda interna ha crecido de la mano del alza en el otorgamiento de créditos y se observa un no despreciable incremento en el

⁹ HELD, Günther y JIMÉNEZ, Luis F., Op. Cit. P. 45.

número de unidades económicas formales, de acuerdo a la información provista por el Servicio de Impuestos Internos.

Concluido este breve recorrido por el contexto macroeconómico en que se encuadra la actividad económica empresarial en Chile, y el rol que jugó nuestro sistema financiero durante los años 90 en relación con la bancarización de la microempresa, resulta pertinente definir qué se entiende por microempresa en Chile y caracterizarla, para luego ahondar en las dificultades relativas a su financiamiento bancario.

II LA MICROEMPRESA EN CHILE

1. Concepto de microempresa.-

1.1 Antecedentes generales.

Nunca ha existido consenso respecto de qué criterio es el más apropiado para intentar definir la microempresa. Así por ejemplo, en un pasado reciente, era común que fueran asociadas a esta nomenclatura figuras como los talleres artesanales, los pequeños emprendimientos, la economía popular, la economía de subsistencia, el trabajo marginal, el sector informal urbano, la pequeña producción, entre otras formas de denominación económica para este segmento productivo.

Como lo señala el texto “Crédito a la microempresa en Chile”, del autor José Andrés Herrera Chavarría, ya citado, esta diversidad nominativa no resulta accidental, puesto que cada una de ellas caracteriza y enfatiza un aspecto específico de este actor económico con el interés de proyectarlo en una cierta dirección económica y visión ideológica. Asimismo, esta variedad deja ver la falta de acuerdo en relación a lo que ha de considerarse como esencial en la dinámica de desarrollo de este universo (desde un punto de vista económico y social), permitiendo en forma simultánea, la aparición de distintos enfoques y estrategias de promoción hacia él.

Es así como durante los últimos cuarenta años, se han planteado diferentes criterios para definir la microempresa, dentro de los cuales existen aquellos que la conceptualizan con fines meramente estadísticos, y otros, con fines vinculados a consideraciones de política. Dentro de estos últimos, podemos identificar: (1) un criterio más bien operacional que busca delimitar la “población objetivo” y relevar su heterogeneidad en función de legislar adecuadamente y definir programas de fomento diferenciados; (2) un criterio de informalidad asociado a la situación de pobreza del sector, vinculándolo a conceptos de marginalidad y empleo precario (lo cual también establece las bases para la definición de políticas sociales focalizadas); (3) un criterio de racionalidad económica, usado para determinar diferencias entre microempresas en función de la lógica económica que opera en su interior, permitiendo así la definición de políticas diferenciadas hacia ellas, pero aportando también una mayor caracterización, una problematización del fenómeno microempresarial y posibilitando su constitución como una alternativa de desarrollo; y finalmente, (4) se presenta el criterio de su articulación económica y su relación con los mercados, orientado a mejorar su inserción en ellos.

Todos estos criterios vienen a enriquecer la noción netamente económica de microempresa, vinculada al concepto de “sector informal”, el que estaría caracterizado por al menos cinco elementos, a saber: (1) una unidad de pequeña escala; (2) tecnologías simples; (3) escaso requerimiento de capital; (4) poca división de trabajo y de la propiedad de los medios de producción; (5) y operación al margen del marco institucional.

1.2 Evolución del concepto de microempresa en Chile.

A partir de la década de 1990, es posible distinguir dos períodos distintos en lo que respecta a la incorporación del concepto de microempresa en Chile. El primero, que va desde 1991 hasta 1994 y que se caracteriza por la presencia de un relativo debate conceptual respecto de él, y el segundo, que parte en 1995 y finaliza en 2001, caracterizado por su instalación más definitiva.

El debate de la primera parte de los noventa tiene como protagonistas al Estado y a las organizaciones de la Sociedad Civil. En él se reflexiona y discute sobre conceptos, políticas públicas e incluso sobre el rol de las ONG en la definición de dichas políticas. A pesar de ello, la microempresa como concepto sigue un curso relativamente independiente y se sigue aplicando en la definición de programas de fomento especialmente a partir de 1995, pero como consecuencia del debate existente, éstas se caracterizan por presentar ciertos grados de flexibilidad que posibilitan la experimentación de diferentes alternativas de intervención.

Con todo, es posible constatar que al día de hoy, la discusión en torno al desarrollo conceptual de la microempresa, ha sido relegada a un segundo plano, instalándose a nivel oficial – institucional, un concepto de este sector económico que entremezcla criterios con fines estadísticos y relativos a consideraciones de política.

1.3 Definición chilena actual de microempresa.

La definición o concepto institucional actual de microempresa en nuestro país, arranca de un estudio realizado por el Ministerio de Economía en 1991, en el que se estableció como el criterio más apropiado para estratificar y, en consecuencia, identificar el tamaño de la microempresa, el monto de sus ventas netas.

De acuerdo a dicho criterio, las microempresas fueron definidas como “aquellas unidades económicas formales con menos de 2.400 UF de ventas netas anuales”. De allí en adelante, y no obstante la discusión generada en Chile en relación a la elaboración de un concepto idóneo para este sector económico, la definición oficial de microempresa y las tasas de corte en las ventas que singularizan a este agregado estadístico, se han mantenido inalteradas a lo largo de los años.

El incorporar las “ventas netas” como criterio de estratificación, es ventajoso considerando la disponibilidad de estadísticas actualizadas, completas y verificables de la referida variable, y el hecho de que este criterio entrega información bastante aproximada respecto al nivel de actividad de las empresas y sobre la opción efectiva de éstas de lograr acceso al crédito, el cual se presenta generalmente asociado a dicha variable.

Por otro lado, la variable de “ventas netas” como criterio de estratificación, permite advertir que detrás de la citada definición, está la noción de capacidad empresarial como nuevo paradigma desde el cual mirar el fenómeno microempresarial y desde donde diseñar políticas de fomento, incluidos los programas de superación de la pobreza.

En ese sentido, la ventaja de incorporar conceptualmente lo que se entiende por “capacidad empresarial” en el diseño de las políticas públicas nacionales, surge de comprender al sector microempresarial sobre la base de dos supuestos generales: El primero, pone el acento en el denominado “déficit empresarial” de este sector. Éste se explicaría y clasificaría por su origen, esto es, por aparecer como resultado de los procesos de transformación productiva de Chile, que derivan en la conformación de un grupo de desempleados caracterizados por dominar la “función productiva”, y por lo tanto requerir ser sujetos de una política de fomento que incorporara las “otras” funciones empresariales (gestión, administración, comercialización y finanzas). Así, ellos podrían convertirse en “micro”empresarios. El segundo, asume que esta es una capacidad potencialmente desarrollable o en estado de latencia y que, por lo tanto, es posible estimular por medio de una política de fomento dirigida hacia este objetivo.

Sin embargo, las muy escasas evaluaciones realizadas, sean éstas públicas y/o las que estén disponibles, (especialmente aquellas cualitativas que se alejan de una evaluación con énfasis en la cobertura de los

programas), tienden a evaluar negativamente la supuestos asumidos. De acuerdo a lo señalado por diversas instituciones, entre ellas la Fundación Ayuda y Esperanza, una gran parte de las personas con capacidad empresarial y que logran ser exitosos en la aventura empresarial, abandonan este emprendimiento apenas encuentran un trabajo estable.¹⁰

Es probable que una mayor y más acabada evaluación de los supuestos que hay detrás de la actual definición de microempresa, cuestión de la mayor importancia, permitiría profundizar las diferencias al interior de este sector económico, materializando la aparición de servicios crediticios adecuados o, en otras palabras, permitiendo la bancarización de la microempresa en Chile, a través del acceso a formas de crédito especialmente diseñadas para este segmento de la producción.

2. Caracterización de la microempresa chilena.-

2.1 Fuentes de información y tipología de la microempresa.

Sin lugar a dudas, las bases de datos que resultan más representativas de la realidad de la microempresa chilena son las proporcionadas por el Servicio de Impuestos Internos (SII)¹¹ y las encuestas de Caracterización Socio Económica Nacional (CASEN). Sin embargo, éstas últimas presentan

¹⁰ Entrevista a Liliana Cortés, Encargada Programa de Microcrédito de Fundación Ayuda y Esperanza, realizada el 23 de julio de 2001. En: HERRERA, José A., Op. Cit. P. 45.

¹¹ La información proporcionada por el SII se refiere a las declaraciones de renta y de IVA realizadas por las empresas formales.

algunas limitaciones en relación a la comprensión de nuestro objeto de estudio, puesto que la CASEN es una encuesta de hogares, cuyo objetivo es conocer la situación socioeconómica de la población, y no las características de las empresas, sin perjuicio de lo cual se incluye en ella una pregunta dirigida al encuestado sobre el número de trabajadores de la empresa donde trabajan las personas ocupadas que pertenecen a ese hogar.¹²

Pues bien, aunque las fuentes de información estadística que se utilizarán en lo sucesivo para caracterizar la microempresa en Chile serán las mencionadas en el párrafo anterior, éstas serán complementadas en base a las actualizaciones que SERCOTEC ha realizado parcialmente de dicha información, basado en el Estudio de Caracterización de la Micro y Pequeña Empresa (MIPE), elaborado por la empresa consultora I&G, por encargo del Comité de Fomento de la MIPE¹³, y de la misma información provista por el SII.

Por último, y para un mejor y cabal entendimiento de la caracterización que a continuación se presenta, es útil recoger la distinción que las distintas propuestas tipológicas generalmente realizan respecto de la microempresa, estratificándola en tres niveles:¹⁴

¹² ROMÁN, Enrique. Acceso al crédito bancario de las microempresas chilenas: lecciones de la década de los noventa. Santiago, Naciones Unidas, CEPAL, 2003. Capítulo I, p. 21(Serie financiamiento del desarrollo N° 138).

¹³ Este Comité está presidido por el Jefe de la División de Desarrollo Productivo del Ministerio de Economía e integrado por SUBDERE, CORFO, FOSIS, INDAP, SERCOTEC, SENCE, Banco Estado y Pro Chile.

¹⁴ Este tipo de propuestas se encuentran en BAEZA, A. y VALLEJOS, P. Perfiles de Microempresarios: Valparaíso. Valparaíso, CECAP, 1996.

- Microempresas consolidadas, cuyas características le permiten ser asimilables a una pequeña empresa y que cuentan con una capacidad de ahorro y acumulación, registros de flujos y contabilidad bien realizada (por expertos);
- Microempresas en nivel de subsistencia, que no tienen capacidad de ahorro ni acumulación, no tienen capital representado en activos fijos y viven una situación de gran precariedad laboral. En definitiva, presentan deficiencias estructurales en todas las funciones de su actividad;
- Microempresas de nivel intermedio, que cuentan con una mínima capacidad de ahorro y acumulación y se caracterizan por tener una cierta estabilidad en el flujo de ingresos, aunque no grandes excedentes.

2.2 Criterios de caracterización.

El sector microempresarial puede caracterizarse de acuerdo a los siguientes criterios:

a) Dimensión del sector microempresarial.- A principios de la década de los noventa, la encuesta CASEN señala que en Chile existirían 1.050.223 microempresas, contabilizando entre ellas al denominado trabajador por cuenta propia y al patrón o empleador con hasta nueve trabajadores, ocupando una población total de 1.972.494 personas. Ya en el año 2000, la misma encuesta arroja un crecimiento en la dimensión del sector

microempresarial, alcanzando éste las 1.241.668 unidades y ocupando una población que asciende a 2.123.662 personas.

Las cifras expuestas, incluyen a todos los sectores económicos, sin discriminación de la población profesional ni de los sectores informales, constituyéndose la microempresa en el segmento que mayor fuerza laboral ocupa en Chile (con un 40 %), la mayor parte del mismo conformado por microempresas unipersonales.

De acuerdo a los datos suministrados por el SII, en el año 2000, las microempresas formales alcanzan en Chile la suma de 535.338 unidades y en el año 2001, a 535.537, según SERCOTEC. Como ya hemos visto más arriba, este número se construye a partir de los promedios de “ventas netas” mensuales de las empresas formales o que al menos hubieren iniciado actividades.

b) Distribución territorial.- La distribución territorial de las microempresas en el año 2000, da muestras de una clara concentración, en una casi perfecta armonía con los patrones nacionales de concentración territorial de la población. Así, la Región Metropolitana concentra el 36,56 % de las microempresas formales nacionales, seguida de la Octava y Quinta regiones, que acaparan el 10,88 % y 10,26 %, respectivamente.

No parece extraño constatar estos resultados, dado el alto componente urbano presente en las regiones mencionadas, al que es

asociado mayoritariamente la actividad microempresarial. Las microempresas vinculadas al mundo rural para el año 2000, no superan el 17 %.¹⁵

c) Nivel educacional.- Respecto de este punto, la encuesta CASEN permite diferenciar el grado de escolaridad de los microempresarios, en categorías. Con arreglo a esta metodología, se advierte que el 30,85 % de los patrones o empleadores han terminado sus estudios superiores, ya sea educación técnica o universitaria. Por su parte, sólo el 8,31 % de los trabajadores por cuenta propia lograron alcanzar ese mismo nivel.

Realizando una distinción en cuanto a género, se aprecia que una mayor proporción de mujeres que de hombres (de los que trabajan por cuenta propia), han completado su educación media. Los porcentajes son 31,9 % y 27 %, respectivamente.

d) Composición etárea.- La misma encuesta CASEN expresa que del total de los patrones o empleadores, el 53,34 % tienen entre 30 y 49 años de edad, y un 25,66 %, entre 50 y 59 años de edad. Asimismo, algo más de un 70 % de los patrones o empleadores microempresarios cuentan con más de seis años de experiencia en materia de dirección de empresas, y más del 50 % poseen más de once años de experiencia en el mismo campo.

¹⁵ HERRERA, José A., Op. Cit. P. 49.

De otro lado, el 28,51 % de los trabajadores por cuenta propia tienen entre uno y cinco años de antigüedad, y un 28,34 % de ellos, sobre veintiún años.

e) Ingresos de ocupados en microempresas y niveles de pobreza.- La encuesta CASEN del año 2000, nos muestra que el 98,25 % de los patrones o empleadores, el 88,37 % de los trabajadores por cuenta propia, el 80,81 % de los empleados y el 85,59 % de los trabajadores familiares no remunerados que laboran en microempresas, se encuentran posicionados por sobre la línea de pobreza, esto es, pueden ser definidos como “no pobres”, con una tendencia muy leve a concentrarse en las microempresarias mujeres.

En general, la categoría “no pobres”, es decir, aquel grupo de personas que, conjuntamente a su grupo familiar, se sitúa por sobre la “línea de pobreza”, concentra el mayor porcentaje de personas ocupadas en microempresas. Esta información indica que si se intenta focalizar el gasto social, o incluso las políticas de fomento, en los sectores más pobres, al aplicar dichos recursos en las microempresas, sus resultados en términos de focalización del gasto serán bastante reducidos. Puede, entonces, afirmarse que la vinculación existente entre la promoción de las microempresas y las políticas de superación de la pobreza no es en absoluto directa ni lineal.¹⁶

¹⁶ ROMÁN, Enrique. Op. Cit. P. 19.

La hipótesis que concibe la focalización del gasto social en los microempresarios como una herramienta efectiva para combatir a la pobreza, no encuentra en estas cifras los argumentos que permitan respaldarla. Lo que sí parece tener sentido es que, en aquellos casos en que el contexto macroeconómico es favorable a la consolidación de las microempresas y en que éstas son dotadas de instrumentos de fortalecimiento de su potencial competitivo, el afianzamiento de estas unidades económicas permite soportar en ellas, niveles de ingresos para casi todos sus empleadores y para la gran parte de sus trabajadores, que los impulsan por sobre la línea de pobreza y tienden a mantenerlos sobre ella.

Otro aspecto relevante en relación a los ingresos, se refiere a su relación con el crecimiento económico. En efecto, a medida que la economía crece, los ingresos que percibe el sector microempresarial más consolidado y el sector de nivel intermedio crecen. Por el contrario, los ingresos de la microempresa en nivel de subsistencia disminuyen.

f) Empleo generado en las microempresas.- La información aportada por la encuesta CASEN es la única fuente disponible en nuestro país que permite clasificar el empleo de acuerdo al tamaño de las empresas que lo generan. El tamaño de las empresas está definido, para los efectos de esta encuesta, por el número de trabajadores que laboran en cada empresa. Sin embargo, las cifras de empleo obtenidas de esta forma, resultan de difícil interpretación, ya que los conceptos utilizados para definir las distintas categorías de empleo, no han sido homogéneos a través del tiempo.

La encuesta CASEN muestra que el año 2000, la microempresa fue el sector empresarial que mayor empleo generó (más del 50 % del sector privado y 39 % del empleo nacional) y que la generación de plazas de trabajo desde las microempresas no parece haber sido alterada en forma importante a lo largo de la década de 1990. Con todo, es posible advertir ciertos matices en este análisis: en la medida que la economía se contrae, el sector microempresarial en nivel de subsistencia presenta un aumento del número de ocupados, mientras que el intermedio y el consolidado disminuyen.

g) Crecimiento del sector microempresarial.- El período 1994 – 2000 marcó un hito en el desarrollo empresarial chileno, puesto que el número de empresas por cada mil habitantes se elevó desde 32,6 empresas en 1990, a 41,04 en el año 2000. Chile se aproximó, así, al estándar europeo de 45 empresas por cada mil habitantes, y se posicionó como el país de Latinoamérica con el mayor número de empresas formales en operación, en relación con el total de su población.

De las 646.545 unidades empresariales formales que el SII registró hacia fines del año 2000, el 82,51 % correspondían a microempresas. Este porcentaje cayó a un 82,08 % en el año 2001, a pesar del leve crecimiento que experimentó el sector microempresarial ese año. Esto se explica por la mayor alza del número de pequeñas y medianas empresas en ese mismo período, en relación al incremento de las microempresas.

No obstante lo anterior, este gran número de microempresas nunca había sido alcanzado con anterioridad y marca el punto más alto en cuanto a formalización de unidades económicas, dado que, aunque un no despreciable número de empresas se mantienen todavía en la categoría de “informales”, el número y proporción de las empresas registradas por el SII, no tiene precedente en la historia económica chilena.

De acuerdo a esta tendencia de crecimiento, las microempresas formales parecen incrementar su participación dentro del total de empresas chilenas como resultado de una caída en las ventas de las pequeñas empresas (con la consiguiente reducción de la participación en el mercado de este estrato), y una desaparición de numerosas microempresas, lo que trae como consecuencia el surgimiento de un número significativo de nuevas unidades, pero de tamaño más reducido que el de aquellas que desaparecen.

La baja porcentual que experimenta el sector microempresarial respecto del universo de empresas formales chilenas en 2001, no controvierte este análisis, ya que esta circunstancia probablemente se explica, en parte, por el incremento del nivel de ventas netas anuales de un pequeño número de microempresas que pasaron a conformar la categoría de pequeñas empresas.

h) Distribución sectorial.- Para una mayor precisión analítica de las cifras citadas respecto del crecimiento de la microempresa en Chile en el período

1994 – 2000, es necesario identificar los sectores económicos en los cuales ésta tiene presencia.

Las microempresas operan en todos los sectores económicos. Sin perjuicio de lo anterior, su participación se concentra mayoritariamente en cinco sectores, a saber: la agricultura, el comercio, la industria, el transporte y la construcción. En su conjunto, estos sectores agrupan al 73,6 % de las microempresas chilenas formales operativas al año 2000.

La concentración de las microempresas en los sectores antes mencionados es de carácter muy similar a la distribución del número integral de empresas.

Durante el período 1994 – 2000, la información provista por el SII, permite constatar que nueve de los veintidós sectores económicos que comprende su base de datos, evidenciaron una tendencia a la baja en el número de empresas. Los sectores que concentraron esta caída fueron la agricultura, donde la participación numérica de la microempresa descendió desde un 13,4 % a un 11,1 %; el subsector alimentos, en el cual la baja experimentada es desde un 1,2 % a un 1 %; el subsector textil y cuero que cayó desde un 1,5 % a un 1,2 %; el subsector químico, caucho y metales que disminuyó su participación desde un 1,5 % a un 1,4 %; servicios de diversión y esparcimiento, que decreció desde un 0,9 % a un 0,8 % y servicios personales, que desciende de un 7 % a un 6,4 %.

Por su parte, en otros sectores de la economía, como madera y papel, máquinas e instrumentos y manufacturas y actividades varias, las microempresas mantienen de manera constante su participación y más aún, en los sectores de construcción, comercio, transporte, servicios financieros, servicios técnicos y profesionales y servicios estatales sociales e instituciones, su participación experimenta un alza significativa.

Los resultados expuestos nos muestran una tendencia de la microempresa chilena a reestructurarse sectorialmente, trasladándose desde el sector productivo al sector de servicios. Asimismo, las microempresas han tendido a agruparse en los sectores agrícola y de transporte, vale decir, la dinámica económica tiende a agruparlas en sectores intensivos en recursos humanos de bajo nivel de calificación.¹⁷

Con todo, el segmento productivo microempresarial se erige como el de mayor dimensión y crecimiento en el país y como el que más fuerza laboral ocupa, situándose la generalidad de quienes trabajan en él por sobre la línea de pobreza. Pero, ¿significa esta auspiciosa realidad que el acceso al crédito bancario como método de financiamiento le está garantizado a la microempresa? En el siguiente capítulo, intentaremos dilucidar esta interrogante y profundizar en la relación que existe actualmente entre la banca y este sector de la producción.

¹⁷ Op. Cit. P. 14.

III FINANCIAMIENTO BANCARIO DE LA MICROEMPRESA

En el presente capítulo, nos detendremos en el crédito bancario como instrumento de financiamiento de la microempresa, repasando las principales características de la banca chilena y su relación con dicho sector empresarial. A su vez, analizaremos los problemas fundamentales que a nuestro juicio dificultan la bancarización del microempresariado en Chile y las políticas públicas diseñadas para lograr ese y otros objetivos. Por último, examinaremos brevemente el denominado “microcrédito”, el *credit scoring* y la banca de nicho en sus alcances respecto del tema que nos convoca.

1. La microempresa y el acceso al crédito bancario.-

1.1 Cuestiones preliminares.

Se ha señalado por algunos estudios, que el acceso de las microempresas al financiamiento es una de las variables que más inciden en su desarrollo, y que puede ser el inicio de un “círculo virtuoso” en el mismo. Por el contrario, la falta de éste, podría constituir el inicio de un “círculo vicioso” que termine por excluir a este sector del mercado.¹⁸

Sin embargo, existen también otros estudios, como la investigación de la consultora Focus, que han concluido que no existe evidencia

¹⁸ En este sentido, los estudios publicados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre ellos, el ya citado en este trabajo y perteneciente al investigador Enrique Román.

estadísticamente significativa que permita relacionar los apoyos externos que recibió cada microempresa – así por ejemplo, créditos, donaciones, capacitaciones y asesorías – con su viabilidad y desempeño económico.¹⁹

Recalcando esta conclusión, las cifras arrojadas por la investigación de la consultora Focus son expresivas al mostrar que menos de un cuarto de las microempresas ha recibido algún apoyo externo para su negocio. De los que han recibido al menos un apoyo, la mayoría ha obtenido sólo uno (17 %), lo que da como resultado que para el total de las microempresas el promedio de apoyos receptados sea de sólo 0,3.

Cabe mencionar que dentro de los apoyos conseguidos, se destaca el crédito (37 %) y la capacitación técnica (34 %).

Quizás, la explicación a este fenómeno se encuentre, como manifiesta José Andrés Herrera Chavarría, en que la relación entre microempresa y crédito ha estado condicionada por dos elementos: las cuestiones de utilidad e impacto que puede tener para la microempresa este tipo de financiamiento, y la cuestión del acceso que involucra los mecanismos existentes y sus operadores. Ambos elementos se conjugan para caracterizar una relación en que, por un lado, a pesar de los avances, se reclama que sólo una pequeña parte del mundo microempresarial tiene acceso real al crédito, particularmente al bancario, y por otro, que si bien éste es altamente

¹⁹ FOCUS, Estudios y Consultorías. Desempeño económico y viabilidad de la microempresa en Chile. Santiago, Focus, Estudios y Consultorías, 2001. Capítulo 5, p. 108.

valorado por el microempresario, el impacto del crédito sería de corto plazo, no constituyéndose en un elemento de desarrollo. Además, se puede decir que el crédito presenta la ambigüedad, que, por una parte, es altamente valorado por los microempresarios, pero por otra, su impacto en términos económicos es marginal para el desarrollo de la actividad.²⁰

No obstante lo anterior, me parece que este análisis yerra al considerar como elemento condicionante de la relación entre microempresa y crédito, las cuestiones de utilidad e impacto que puede tener para el sector microempresarial, su financiamiento a través de este medio, y no ataca el fondo del problema al sindicarlo como segundo elemento condicionante, los mecanismos existentes para otorgar crédito y sus operadores.

Que el crédito, desde un punto de vista conceptual, es siempre apto para generar utilidades a su beneficiario, sea quien fuere, me parece una afirmación indiscutible. De acuerdo al “Diccionario de Conceptos Económicos y Financieros”, del autor Fernando Martino, el crédito consiste en un acuerdo formal entre dos partes, mediante el cual una de ellas, llamada acreedor, proporciona a otra, llamada deudor, una cierta cantidad de dinero con el compromiso de ésta última de devolver el capital y los intereses convenidos, dentro de un determinado plazo.

Con arreglo a lo prescrito por esta definición, los beneficios o utilidades proporcionadas por el crédito saltan a la vista, y se traducen,

²⁰ HERRERA, José A., Op. Cit. P. 53.

básicamente, en que a través de esta herramienta, al deudor le es posible satisfacer sus necesidades y disponer de bienes en forma inmediata (crédito de consumo), y realizar las inversiones para mejorar sus facturaciones y utilidades, que es lo que importa para los efectos de este estudio, desde el punto de vista de los intereses del microempresario.

Ahora bien, la función de especificar los organismos que podrán efectuar préstamos de dinero, individualizar los mecanismos para hacerlo, establecer las condiciones requeridas para acceder al crédito, regular la tasa de interés y los plazos que podrán ser convenidos entre las partes para dar por satisfecho el pago del crédito y velar, en definitiva, porque éste cumpla su finalidad y no se transforme en usura, es obligación del Estado. No olvidemos que, dentro de su finalidad de bien común, el Estado debe contribuir a la realización material de los integrantes de la comunidad nacional.²¹

De esta manera, dependerá tanto del marco jurídico institucional dictado por el Estado respectivo, como de los órganos que éste cree para los efectos de dar estabilidad a la moneda; normalizar el funcionamiento de los pagos; y fiscalizar el funcionamiento del sistema financiero, que el crédito tenga un impacto positivo y rinda utilidades a quien lo recibe. Asimismo, como ya he dejado ver, los mecanismos para acceder al crédito como sus operadores, deberán quedar definidos por dicho marco.

²¹ En este sentido, ver Art. 1º, inciso 4 de la Constitución Política de la República de Chile.

Reformulando entonces el problema, sobre la base de las estadísticas proporcionadas por el estudio de la consultora Focus, tenemos que la escasa correlación entre los apoyos externos recibidos por la microempresa chilena, su viabilidad y desempeño económico, constituyen un fenómeno cuya explicación ciertamente se encuentra en la relación existente entre el sector microempresarial nacional y el crédito, como señala Herrera Chavarría, pero cuyos elementos condicionantes son los que ahora propongo: En primer lugar, el marco jurídico institucional que rige el sistema financiero (de nuestro interés, la Ley General de Bancos, Ley Sobre Operaciones de Crédito de Dinero, Ley Orgánica Constitucional del Banco Central y normas dictadas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras), del cual dependen los mecanismos existentes para acceder al crédito, los operadores del mismo y las condiciones bajo las cuales será otorgado; y en segundo lugar, el contexto macroeconómico en el cual esté inmersa nuestra economía.

Este último factor, como podrá advertir el lector, se subordina o depende de numerosas y disímiles variables que exceden con mucho los límites de este trabajo.

Sin embargo, y en relación al primer factor señalado como determinante en la relación entre la microempresa y el crédito, es la intención, en lo que resta de este informe y según dispuse en la introducción al mismo, descubrir si los diversos problemas actuales para bancarizar el sector microempresarial chileno pueden ser aminorados e incluso, en

algunos casos, suprimidos por una legislación bancaria y financiera acorde con nuestro sólido sistema financiero y nuestra realidad económica actual (esa es nuestra creencia), o no.

1.2 La banca chilena y el crédito a la microempresa.

1.2.1 Características generales de la banca.

La actual Ley General de Bancos contiene una definición de banco en su artículo 40, el cual expresa que “banco es toda sociedad anónima especial que, autorizada en la forma prescrita por esta Ley y con sujeción a la misma, se dedique a captar o recibir en forma habitual dinero o fondos del público, con el objeto de darlos en préstamo, descontar documentos, realizar inversiones, proceder a la intermediación financiera, hacer rentar estos dineros y, en general, hacer toda otra operación que la ley le permita”

Las operaciones fundamentales de estas empresas son: operación pasiva (recibir dinero en depósito o en cuenta corriente) y operación activa (dar ese dinero en préstamo, sea en forma de mutuo, de descuento de documentos o en cualquier otra forma).

Lo esencial del banco es, entonces, que no opera con sus propios dineros, sino que presta el dinero que capta a su vez del público.²²

²² MORAND, Luis. Legislación bancaria. 4ª ed. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2002. P. 31.

Por otro lado, y a diferencia de otras instituciones crediticias, la actividad del sector bancario se encuentra muy regulada y vigilada. Para la mayor parte de sus operaciones, debe cumplir con una serie de exigencias de un marco regulatorio específico, que entre otras obligaciones, le exige cumplir con la tasa máxima convencional (Ley 18.010), seguir un régimen de provisiones (Arts. 15, 16 y 84 de la Ley general de Bancos), someterse a la clasificación de cartera y cumplir con diversas limitaciones en relación al otorgamiento de créditos, de acuerdo a lo establecido por los artículos 84 N° 1, 2 y 4; y 85, de la Ley General de Bancos.

Esta regulación ha tenido un doble impacto en la estructuración de un mercado destinado al crédito bancario de la microempresa, cuyos efectos han sido opuestos entre sí: por una parte, se ha fortalecido al sistema financiero, permitiéndole incursionar en nuevos mercados; y por otra, las limitaciones al crédito, el régimen de provisiones y la tasa máxima convencional han perjudicado la bancarización del sector microempresarial. A este tema me referiré en el punto 1.3 de este capítulo.

Otra particularidad, es que los bancos chilenos actúan al alero de grupos económicos y, en general, tienden a agruparse en torno a holdings financieros con servicios especializados por sobre la constitución de una banca universal o de desarrollo de filiales. En años recientes, además, se observa un fuerte proceso de fusiones y concentración de la propiedad.²³⁻²⁴

²³ HERRERA, José A., Op. Cit. P. 75.

²⁴ ¿Es esto una falla de la legislación antimonopolios?

La importante presencia de sucursales extranjeras en la plaza nacional la muestran como una banca “abierta” y formando parte del proceso de globalización mundial que afecta a esta industria. Este proceso se caracteriza por una mayor competencia entre las instituciones financieras, la reducción de los márgenes de ganancia del negocio tradicional y por someter a la banca chilena a un acentuado proceso de desintermediación, o sea, de pérdida de ahorradores que buscan mejores alternativas de inversión en otros negocios o instrumentos.

Finalmente, y no obstante lo anterior, la banca en Chile se caracteriza por presentar altos niveles de rentabilidad (20 por ciento promedio a septiembre de 2001). Es un sector inserto en un mercado altamente competitivo y opera como “punta de lanza” en el permanente proceso de modernización y tecnologización del sistema financiero nacional. Esto ha implicado una creciente tecnologización tanto de su gestión en general, como de sus operaciones comerciales en particular, impulsándola a definir agresivas estrategias comerciales, una mayor segmentación de su mercado y la diversificación de sus productos.²⁵

1.2.2 Crédito bancario a la microempresa.

En el primer capítulo de este trabajo, al referirme al contexto macroeconómico en que se vio inmerso Chile durante la década de los 90,

²⁵ HERRERA, José A., Op. Cit. P. 75 – 76.

destaqué el notable incremento del acceso al crédito por parte del sector microempresarial, gracias a un escenario económico favorable.

Al traducir esta constatación a cifras, se observa que el número de microempresas que accedían a crédito bancario en el sistema financiero en 1994 (32,03 % del total de las microempresas del país), hacia fines del año 2000 se había ampliado en más de siete puntos porcentuales (39,43 %). Además, si se asume que adicionalmente a estos montos hay una participación en el crédito de las empresas informales que acceden a éste como si se tratase de personas, es altamente posible que la participación de las microempresas en el crédito sea todavía mayor que la exhibida por las cifras antes indicadas, proporcionadas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF).

Dentro de esta tendencia, la incorporación al sistema de crédito fue extremadamente vigorosa hasta 1997, año en el cual el 43,79 % de las microempresas chilenas accedía al crédito en el sistema financiero, solicitando dicho crédito en tanto empresas y no a título personal.²⁶

En este sentido, resulta sorprendente la evolución de la consideración que el sector bancario le ha dispensado a la microempresa, pasando desde una situación de inexistencia de bancos con atención especializada y dirigida específicamente a este sector, a uno que contempla una banca con al menos tres operadores que compiten entre sí para aumentar su presencia

²⁶ ROMÁN, Enrique. Op. Cit. P. 33 – 34.

en este segmento (Banco del Desarrollo, Banco Estado y Banco Santander Santiago).

El Banco del Desarrollo tiene experiencia en el campo de la microempresa desde 1986, año en el cual inicia una serie de acciones esporádicas en Santiago y en provincias, que se transforman luego en una realidad formal y estable a través del llamado “Programa de Microempresas”. A partir de este momento, el desenvolvimiento comercial del Banco del Desarrollo en el mercado del crédito a las microempresas, ha avanzado de manera sustancial, creando una filial dedicada exclusivamente a la gestión del área microempresarial en 1994 (Bandesarrollo microempresas: Asesoría Financiera de Interés social S.A.), expandiéndose a gran parte del territorio nacional y consolidándose en 1998 con la creación de la Banca de microempresarios.

Entre los diferentes tipos de crédito que el Banco del Desarrollo otorga a la microempresa, en alianza con diversas instituciones especializadas, destacan el crédito de capacitación, crédito para microempresarios indígenas, crédito para microempresarios discapacitados, crédito de fomento para microempresas y el programa de microcrédito para mujeres jefas de hogar.

Por su parte, en el año 1995, el Banco Estado inició un estudio para determinar la factibilidad de atender al sector microempresarial, para lo cual en 1997 creó una empresa filial denominada Banestado microempresas.

Dentro de los objetivos de dicha filial, destacan como principales el aportar al efectivo desarrollo productivo del país; bancarizar a los sectores populares, especialmente los sectores económicos medio y bajo; y mejorar la cobertura y la calidad de atención a clientes vigentes del banco en esos segmentos. Pero sin duda, el que más importante ha resultado ser en la práctica, es el objetivo de centrarse en la atención a trabajadores independientes y normalmente no atendidos por el sistema financiero privado, promoviendo la equidad y la igualdad de oportunidades en el acceso al financiamiento.

Hoy en día, Banestado posee 68 sucursales en regiones, junto con plataformas de atención especializada a la microempresa, constituyendo entre sus principales productos los siguientes: crédito a microempresas, créditos del Fondo de Garantías a las Pequeñas Empresas (FOGAPE), créditos de capacitación, crédito agrícola y de vehículo de trabajo.

Sus clientes son exclusivamente microempresas con ventas anuales inferiores a 2.400 UF.

Por último, el Banco Santander Santiago, adquirió en 1995 la Financiera Fusa, institución con 20 años en el negocio de los créditos de consumo, a partir de la cual, ese mismo año, se crea Banefe. Durante sus primeros dos años de funcionamiento, la estrategia de Banefe fue ser un banco líder de personas, orientado a los segmentos de ingresos medios en Chile. Con posterioridad, se abrió hacia otros campos también, entre ellos,

el del financiamiento bancario a la microempresa, no obstante estar orientado su perfil mucho más hacia el crédito de consumo.²⁷

Sin embargo, al ser creado Banefe, se formalizó el proceso de orientación a la microempresa, bancarizando hacia el año 2003, una cifra cercana a los 38 mil microempresarios, mediante los subsidios que entrega el FOSIS.

En opinión del autor Enrique Román, la estrategia de Banefe ha permitido no sólo mejorar la cobertura del crédito hacia diversos segmentos de la microempresa, sino que también otorgar cobertura crediticia a empresas cuyo riesgo implícito haría imposible su cobertura de no existir un actor bancario que apueste a la expansión, distribuyendo riesgo en altos volúmenes de clientes.²⁸

Ahora bien, no obstante los tres ejemplos señalados de bancos con atención especializada y dirigida a la microempresa, la banca chilena en general, ha sido reticente a trabajar con el sector microempresarial por considerar que constituye un grupo de alto riesgo, tal como sugería Román en el comentario antes citado.

Las explicaciones que se dan son que, en términos económicos, se carece de información financiera contable o auditada; no pueden garantizar

²⁷ Op. Cit. P. 59.

²⁸ Op. Cit. P. 61.

los créditos; se trata de empresas unipersonales y no de sociedades, por lo que el destino de la empresa depende de la salud del microempresario; demandan montos de créditos muy grandes en relación al patrimonio o el tamaño de la empresa; no pueden pagar tasas comerciales; deben ser dirigidos y monitoreados; no tienen capacidad de ahorro, y los que ahorran, lo hacen en ahorros no financieros, pues no tienen confianza en los bancos ni en instituciones financieras; se requeriría asistencia técnica como condición del crédito; los microempresarios son un segmento que conlleva altas tasas de morosidad; y el alto costo de operaciones crediticias de bajo monto, así como los márgenes de ganancia, no permiten la sustentabilidad.²⁹

A continuación, revisaremos los principales obstáculos que a nuestro juicio impiden o dificultan el acceso al crédito bancario por parte de la microempresa.

1.3 Problemas que dificultan el acceso al crédito bancario.

a) Alto riesgo del sector microempresarial.- Uno de los principales argumentos que sostienen las entidades bancarias para negar el acceso al crédito a un microempresario, es el alto riesgo de cartera que caracterizaría a este estrato y que sería muy superior al de las empresas de mayor tamaño.

²⁹ HERRERA, José A., Op. Cit. P. 78 – 79.

Un primer indicador de esta circunstancia, está en la distribución de la cartera vencida según estratos. De acuerdo a la información estadística provista por la SBIF, en el mercado chileno de crédito existe una relación directa entre el porcentaje de cartera vencida del estrato y el tamaño de empresa. En efecto, por una parte, se observa a la gran empresa con un indicador de 0,17 % en el año 2000, en contraste con la microempresa, cuyo indicador asciende a un 5,61 %, ubicándose muy por sobre el promedio del mercado (1,72 %).

En forma adicional, y de acuerdo a la misma fuente, el riesgo de la cartera vencida que exhibe la microempresa en Chile, casi ha duplicado su participación en la cartera vencida global del sistema bancario, durante los años 1994 a 2000, agrupando a fines de este último año al 30,06 % de la cartera vencida del sistema financiero chileno.³⁰

Estos antecedentes parecen justificar ampliamente la afirmación de la generalidad de la banca chilena en orden a que la microempresa estaría caracterizada por un alto riesgo de cartera, en comparación con las empresas de tamaño superior, lo que en la práctica se ha traducido en dos conductas o actitudes de los bancos:

- Negación del crédito a la microempresa
- Otorgamiento de crédito en base a tasas de interés que triplican a las de otras empresas

³⁰ ROMÁN, Enrique. Op. Cit. P. 26.

Esta última conducta se explica dado los bajos montos de los créditos con que operan las microempresas (un promedio aproximado de 125 UF), lo que acarrea como principal consecuencia que las empresas del sector pagan a los bancos intereses más altos que las empresas de mayor tamaño.

Efectivamente, el sistema financiero ofrece tasas menores mientras mayor sea el monto de los recursos involucrados en la transacción. Esto se explica, en parte, porque los costos administrativos asociados al otorgamiento de créditos a las microempresas son relativamente más elevados y porque, en opinión del Ministerio de Economía, existe una gran dificultad que encuentran los microempresarios para negociar con los bancos y, particularmente, para trasladarse de entidad bancaria con el objeto de aprovechar eventuales tasas más convenientes.³¹

b) Costos de transacción.- La operación crediticia con microempresas implica costos de transacción más elevados que en el caso de las empresas de mayor tamaño, como ya lo enunciaba más arriba al hacer alusión a los costos administrativos que determinan altas tasas de interés para el sector que analizamos.

En primer lugar, las instituciones bancarias deben soportar mayores costos en el estudio de cada proyecto de crédito a la microempresa, puesto que, por regla general, los microempresarios carecen de información

³¹ Ver discurso del Ministro Jorge Rodríguez Grossi en ICARE, 25 de marzo de 2002, disponible en la página Web: < <http://www.economía.cl> >

estandarizada y confiable, así como de proyectos bien diseñados y en condiciones de ser evaluados por la banca. De esta forma, los bancos necesitan compensar de alguna manera esta ausencia de información que les habría permitido contar con un punto de referencia para la evaluación de los créditos.

En segundo lugar, existen mayores costos de administración del proceso de crédito cuando se está en presencia de una cartera compuesta por numerosos clientes (microempresarios), y cuyos montos de crédito son, además, de escaso monto.³² Asimismo, tratándose de proyectos de inversión, las entidades bancarias deben adicionar a dichos costos de administración los denominados “costos de monitoreo” en la ejecución del proyecto, lo que implica que la banca, para un mismo número de negocios, debe realizar una gran cantidad de operaciones a fin de obtener una rentabilidad positiva.³³

A la luz de la información disponible, tanto el mayor riesgo de la cartera, como los elevados costos de transacción, nos llevan a la conclusión de que el sistema financiero destinará su apoyo a aquellas microempresas que tengan mayores márgenes respecto de otras empresas que no los tengan.

Precisamente, esta situación es la que ha llevado a que gran parte de las políticas públicas diseñadas para cooperar al desarrollo de las

³² Sobre este punto volveré más adelante, al referirme al régimen de provisiones.

³³ ROMÁN, Enrique. Op. Cit. P. 27 – 28.

microempresas, se hayan concentrado en el subsidio a los costos de transacción de las entidades bancarias que prestan atención a este sector empresarial. Con esto, se pretende generar incentivos que amplíen la cobertura crediticia que la banca comercial otorga a las microempresas.

c) Las asimetrías de información.- Los mercados financieros tienen, dentro de sus principales funciones, la de obtener y procesar información. Sin duda, este elemento es uno de los que caracteriza la operación de dichos mercados.

Como es sabido, la información es un bien público cuya obtención hoy en día, y por regla general, implica necesariamente incurrir en ciertos y determinados costos por parte de quien desea utilizarla, especialmente en el marco de las negociaciones preliminares a la firma de un contrato. Esta situación, acarrea una tendencia natural dentro de los mercados financieros a subproveerse de información, esto es, a compartir sólo parte de la información que poseen, reconociendo ciertos límites dados por la competencia que mantienen.

Entre los quehaceres más relevantes de las entidades financieras, se encuentra la selección de proyectos alternativos y el monitoreo del uso de los fondos, a los que aludí más arriba al referirme a los costos de transacción que deben soportar las entidades bancarias al negociar un crédito con las microempresas.

Pues bien, para seleccionar un proyecto con el objeto de otorgarle financiamiento, se requiere de información, y la observación de que un prestamista está prestando a determinada empresa, reafirma la evaluación de otro prestamista, lo que a su vez genera un verdadero sesgo en contra de los préstamos a empresas nuevas, como ocurre en el caso de las microempresas en Chile, las que se caracterizan por tener un alto índice de rotación y mortalidad anual.³⁴

Sin embargo, existe otro obstáculo a la bancarización de la microempresa ligado al ámbito de la información. En este sentido, la presencia de deudores deshonestos, junto con información imperfecta, provoca pérdidas para los deudores honestos y constituye un factor de ineficiencia en el mercado de capitales. Esto trae como consecuencia un sesgo de la banca en contra de los créditos a largo plazo, involucrando tasas de interés más elevadas. Claramente, esta situación afecta de manera particular a las microempresas, ya que la falta de información en deudores nuevos de pequeño tamaño hace que la banca les asigne a éstos una mayor posibilidad de deshonestidad.

d) La tasa máxima convencional.- Sin perjuicio de la importancia de los factores que obstaculizan el acceso al crédito a la microempresa hasta ahora analizados, es posible observar que en nuestro país existen debilidades más bien de tipo estructural, que impiden o dificultan el otorgamiento de

³⁴ Op. Cit. P. 27.

créditos a este sector empresarial.³⁵ Como una de estas debilidades aparecería la tasa máxima convencional (TMC).

La tasa máxima convencional constituye un instrumento adoptado por nuestra legislación en orden a proteger al consumidor de la usura, mediante la fijación de un límite a la tasa de interés corriente que puede ser cobrada por el crédito. Al respecto, la Ley 18.010 Sobre Operaciones de Crédito de Dinero (publicada en el Diario oficial el 27 de junio de 1981), establece en su artículo 6º que la facultad de determinar las tasas de interés corriente corresponderá a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

Hasta ahora, y sin perjuicio de recientes modificaciones a la Ley General de Bancos, en que se faculta a la SBIF para discriminar entre operaciones de distinto tamaño para los efectos de calcular la tasa máxima convencional, existen tres TMC diferentes, a saber: para operaciones no reajustables a menos de 90 días; para operaciones no reajustables a más de 90 días; y reajustables. El hecho de que la autoridad no discriminase (ahora está facultada para hacerlo la SBIF) para los efectos de calcular la TMC, entre operaciones de crédito de distinto monto, imponía un castigo al financiamiento de todas aquellas operaciones que, por su mayor costo de transacción involucrado y el mayor riesgo, requerían de una tasa de interés

³⁵ Del análisis efectuado hasta ahora, se desprende claramente que uno de los principales problemas que debe enfrentar hoy la microempresa en lo que respecta a su acceso al crédito, es la baja cobertura que existe de parte de la banca nacional frente a sus requerimientos financieros. Sin embargo, lo que se quiere demostrar aquí, es que en buena medida, esta falta de cobertura se debe a fallas estructurales del sistema, que de una u otra forma, desincentivan el otorgamiento de crédito a este sector.

mayor a la máxima convencional para hacer rentable a las entidades bancarias su bancarización.

De este modo, aunque originalmente la TMC fue diseñada para limitar la usura, en la práctica se ha ido convirtiendo en un factor crecientemente restrictivo para la operatoria del sistema financiero.³⁶

En este mismo sentido, un crédito a un microempresario es, además, difícilmente separable de la persona dueña del negocio, por lo cual es común que ambos financiamientos aparezcan mezclados bajo la fachada de un crédito de consumo, que normalmente es en pesos y a más de 90 días.³⁷

Sin embargo, la nueva facultad de la SBIF en orden a establecer criterios de discriminación entre operaciones de distinto tamaño, con el solo objeto de calcular la tasa máxima convencional, parece no ser una medida lo suficientemente eficiente para eliminar los obstáculos que dicha tasa opone a la bancarización de los sectores empresariales más pequeños. En efecto, los niveles de tasas cobrados a las microempresas por la banca comercial a lo largo de los años noventa y particularmente después de la crisis recesiva iniciada en 1998 han subido de un modo tan contundente, que la obtención de parte de estas empresas de rentabilidades que superen el 30% real anual se torna en una meta casi imposible.

³⁶ ROMÁN, Enrique. Op. Cit. P. 40.

³⁷ LARRAÍN, Christian. Agenda de reformas para el sistema bancario chileno. En: BEYER, Harald y VERGARA, Rodrigo. ¿Qué hacer ahora? propuestas para el desarrollo. Santiago, Centro de Estudios Públicos (CEP), 2001. P. 374.

Por ende, aun cuando la relajación de las normas vigentes acerca de la tasa máxima convencional ejerciera efectos positivos sobre el acceso al crédito de parte de ellas, no se ve en absoluto claro cómo esta situación podría saldar positivamente en la consolidación de unidades económicas cuya débil posición difícilmente les permitiría hacer frente a dichas obligaciones en un mediano y largo plazo.³⁸

Por lo demás, se debe considerar también el rol que juega el mercado en la determinación de tasas justas para los deudores de créditos. En un mercado cuya competencia sea perfecta o semi – perfecta (según se trate de la opinión de aquellos economistas que todavía consideran posible un escenario económico de competencia perfecta, o de la de aquellos que postulan como máximo aspirable el de competencia semi - perfecta), la determinación de las tasas de interés aplicables al crédito estaría dada por la ley de la oferta y la demanda.

La consideración de la validez de esta hipótesis aparece como relevante al momento de asignar valor a la tasa máxima convencional en un escenario en que el mercado tendiera a ser imperfecto, y esta condición se expresara en una suerte de concentración del mercado crediticio dentro de un sistema bancario reducido. En este contexto, la tasa máxima convencional no sólo cumpliría la función de proteger al consumidor de la usura, sino también de los efectos adversos de un monopolio.

³⁸ ROMÁN, Enrique. Op. Cit. P. 40.

e) Limitaciones al crédito.- El artículo 84 de la Ley General de Bancos (en adelante LGB), establece algunas limitaciones para el otorgamiento de crédito, de las cuales resulta pertinente analizar aquí las contempladas en sus numerales 1° y 2°. En relación a dichas limitaciones, me referiré también a la normas sobre computación de créditos, contenida en el Art. 85 de la LGB.

El número 1° del artículo 84 de la citada ley contiene una limitación para los créditos que se concedan directa o indirectamente a una misma persona, lo que tiene por fin garantizar que los riesgos del banco estén divididos entre la mayor cantidad de deudores posible. En este sentido, la referida norma dispone que ninguna persona natural o jurídica puede obtener crédito en un banco por una suma superior al 5 % del patrimonio efectivo del banco, si no constituye garantía, ni más del 25 % de la misma suma, en caso de constituirla.

Sin embargo, cabría señalar que el banco es libre para aceptar o no las garantías que le sean ofrecidas como seguridad del crédito que concede y que no cualquier garantía permite alcanzar el límite superior establecido por la ley, mencionado más arriba.

En la práctica, las únicas garantías que por regla general permiten alcanzar el margen superior son las constituidas sobre bienes muebles o inmuebles de un valor igual o superior al exceso sobre el límite sin garantía, aunque excepcionalmente se consideran también garantías para tales efectos

las que se enumeran en el inciso segundo del N° 1° del Art. 84, a saber: documentos emitidos por el Banco Central de Chile o por el Estado y sus organismos; instrumentos financieros de oferta pública; conocimientos de embarque; cartas de crédito emitidas por bancos del exterior y otras garantías especiales referidas a créditos que financian exportaciones, obras públicas fiscales y garantías para los créditos entre instituciones financieras.

Como es posible apreciar, después de esta lata introducción al tema, de la configuración de esta limitación al crédito se siguen dos consecuencias que afectan directamente al sector microempresarial:

- La primera, es que dada la libertad que tienen los bancos para aceptar o no las garantías que se les ofrecen para asegurar el crédito que se les solicita, y el tipo de garantías que en la práctica satisfacen este requerimiento (a las que cabe agregar las establecidas por la propia LGB a título excepcional), es claro que las oportunidades que un microempresario tiene de optar al otorgamiento de un crédito cuyo monto supere el margen mínimo legal, son remotas.

En efecto, resulta difícil pensar en un microempresario capaz de caucionar su crédito con un bien mueble de valor considerable, y aún más dudoso el que lo haga con un bien raíz, dada su presumible situación económica que, por lo demás, lo induce a buscar ayuda en el sistema bancario con el propósito de financiar un emprendimiento comercial.

Por otra parte, las garantías que la LGB establece a modo excepcional como idóneas para avalar los créditos, apuntan todas a empresas de mayor tamaño, marginando así a la microempresa.

- En segundo lugar, y como derivación del efecto anterior, los microempresarios sólo podrán acceder al crédito bancario (suponiendo que el acceso estuviere condicionado únicamente por la posibilidad o no de otorgar garantías) por un monto no superior al 5% del patrimonio efectivo del banco. Esta circunstancia implica que este sector empresarial no tan sólo queda confinado a recibir créditos pequeños, sino que además, como ya hemos analizado en la letra a) de este título, queda sujeto a elevadas tasas de interés.

En lo que respecta a la limitación al crédito del numeral 2º del Art. 84, ésta se refiere a los créditos otorgados a personas relacionadas a la propiedad o administración de la institución financiera. En otras palabras, nuestra LGB establece ciertos límites en cuanto al otorgamiento de créditos a personas que tengan una relación ya directa o indirecta con la propiedad o gestión del banco. En este sentido, cualquier crédito que se conceda a personas vinculadas a la entidad bancaria, no podrá ser aprobado en términos más favorables en cuanto a plazos, tasas de interés o garantías que los concedidos a terceros en operaciones similares.

En contraste con la disposición del numeral 1º de la LGB, que en forma deliberada margina a parte de los usuarios o potenciales usuarios del

sistema financiero (quizás por la escasa información y nulo conocimiento de la microempresa a la fecha en que esta norma entró en vigencia), la regulación de un límite al crédito de personas relacionadas (principalmente normas especiales para calcular márgenes aplicables) se encuentra plenamente justificada, atendido el aprendizaje alcanzado de la crisis financiera que afectó a nuestro país en 1981 y que ya hemos repasado en el marco teórico de este trabajo.

Finalmente, cabría referirse a la norma sobre computación de créditos del artículo 85 de la LGB, que establece un sistema de cálculo de obligaciones de una persona, por el cual se suman para los solos efectos de márgenes, el total o una proporción de deudas de otra persona para con la misma empresa bancaria.³⁹

Esta computación procede realizarla atendidas las estrechas relaciones que existen entre dos o más personas y es aplicable en relación a las obligaciones de cualquier persona a favor del banco (Art. 84 N° 1), mas no respecto de las obligaciones de personas relacionadas al mismo (Art. 84 N° 2).

Si bien es cierto esta norma influye directamente en el acceso al crédito bancario del empresariado chileno, solamente puede constituir un verdadero obstáculo, no por ello injustificado, respecto de empresas de

³⁹ MORAND, Luis. Op. Cit. P. 51.

mayor tamaño, ya sea mediana o gran empresa, y tal vez pequeñas empresas cercanas al límite superior de su categorización en ese estrato.

f) Régimen de provisiones.- La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, en uso de sus facultades, obliga a los bancos a formar, además de sus fondos de reserva, provisiones generales o individuales sobre su cartera de colocaciones o inversiones de cierto riesgo.⁴⁰

De acuerdo a la normativa dictada por la SBIF, las instituciones financieras deben mantener permanentemente evaluada la totalidad de su cartera de colocaciones, a fin de constituir oportunamente las provisiones necesarias y suficientes para cubrir las pérdidas por la eventual irrecuperación de los créditos concedidos. Para ello, la Superintendencia ha definido modelos o métodos de evaluación apropiados para el tipo de cartera u operaciones que realicen y pautas que facilitan su manejo para las diferentes entidades bancarias.

Entre los modelos propuestos, existen los de “evaluación individual”⁴¹ y los de “evaluación grupal”. Éstos últimos, resultan pertinentes para abordar un alto número de operaciones cuyos montos individuales son bajos, en que se pueden establecer características homogéneas para un grupo de deudores o de créditos. Este método, ayuda a

⁴⁰ Op. Cit. P. 20.

⁴¹ Los modelos de evaluación individual se justifican respecto de empresas que por su tamaño, complejidad o nivel de exposición con la entidad, hacen que sea necesario conocerlas integralmente.

los bancos especialmente en momentos de crisis económicas, puesto que puede identificar con mayor facilidad y prontitud las carteras riesgosas.

En general, la evaluación en forma masiva de los deudores se puede aplicar cuando se trate de personas naturales o empresas de tamaño pequeño, por lo cual las microempresas caerían dentro de este sistema o método de evaluación.

Ahora bien, los modelos de evaluación grupal, ya sea que se basen en los atributos de los deudores y sus créditos, o en el comportamiento de un grupo de créditos, no utilizan patrones o criterios adecuados para valorar la situación de los microempresarios y, por ende, no son capaces de lograr un cabal conocimiento de la realidad del sector microempresarial, evidenciando así una gran falta de especificidad para la medición del riesgo en este segmento de empresas y una clara dificultad para la generación de modelos específicos de análisis de riesgo por parte de los propios bancos.

Así por ejemplo, el modelo de evaluación grupal basado en los atributos de los deudores y sus créditos, contempla entre los factores de riesgo a considerar por la banca, el nivel de endeudamiento y la estabilidad y suficiencia de los ingresos. Tratándose de la microempresa, parece claro que por su tamaño, condiciones de desenvolvimiento en el mercado y condiciones de acceso a financiamiento, no conseguiría habitualmente una buena calificación si le fuera aplicado este modelo. Todavía más, si aplicásemos el método de evaluación grupal basado en el comportamiento

de un grupo de créditos, sencillamente perderíamos ya toda oportunidad de distinguir entre una microempresa y otra, considerando que por el hecho de ser tales, les sería asignado un mismo nivel de riesgo, independientemente del tipo de negocio de que se trate y de sus perspectivas comerciales en el mercado.

En relación con lo anterior, se encuentra el problema relativo a los costos de transacción, ya examinado con anterioridad, que para los efectos de la aplicación de los modelos existentes para determinar el régimen de provisiones que impondrán los bancos a sus distintas carteras de colocaciones, constituye un nuevo problema para los microempresarios, puesto que no sólo les jugará en contra el hecho de no poseer información estandarizada que les posibilite acceder al crédito bancario, sino que además, si logran hacerlo, les perjudicará a la hora de ser evaluado su riesgo.

Por último, de acuerdo a lo expresado hasta ahora, es fácil constatar que una microempresa que obtenga una mala calificación con arreglo a los sistemas señalados, no tendrá demasiadas chances de optar a un nuevo crédito en el sistema bancario.

1.4 Políticas públicas para facilitar el acceso al crédito bancario.

Los problemas anteriormente referidos, no han manifestado signos de solución sobre la base de la fuerza espontánea y la evolución autónoma del

mercado crediticio y es evidente que algunos de ellos no podrían resolverse tampoco por esta vía, en caso de producirse.

Atendida esta realidad, considerando el gran potencial que las microempresas constituyen para el desarrollo del país y, al mismo tiempo, las graves limitaciones que deben enfrentar para subsistir, el Estado chileno incorporó (durante la década de 1990) el fomento de este sector empresarial en la agenda de políticas públicas.

Como señaláramos en el título segundo del primer capítulo de este trabajo, las políticas públicas de fomento a la microempresa se han centrado en el financiamiento para asesoría y capacitación, transferencia tecnológica, incentivos para hacer más accesible el crédito formal y reprogramaciones de deuda, junto con una serie de modificaciones legales que establecen tratamientos favorables para el surgimiento y operación de las microempresas.⁴²

A continuación, repasaremos aquellas políticas públicas desarrolladas en la década de 1990 que ya en forma directa o indirecta, favorecen el acceso al crédito bancario de la microempresa en Chile, y analizaremos también el favorable impacto que en esta materia ha causado el Fondo de Garantía para Pequeños empresarios (FOGAPE), de data más antigua.⁴³

⁴² GOBIERNO DE CHILE, Comité de Fomento de la Micro y Pequeña Empresa. Op. Cit. P. 35.

⁴³ De acuerdo a fuentes oficiales, el FOGAPE comprende dentro de la nomenclatura “pequeñas empresas” a las microempresas.

a) Programa para facilitar el acceso al crédito.-

El esfuerzo más importante en términos de fomento estatal durante la década de los 90, en lo que respecta a la promoción del crédito a microempresas,⁴⁴ fue el programa de Asistencia Crediticia a Microempresarios administrada por el FOSIS, más conocido como “subsidio FOSIS”.⁴⁵

El objetivo principal del Programa de Asistencia Crediticia, era lograr un impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida, tanto en aspectos materiales como no materiales, de los microempresarios, sus trabajadores y sus respectivas familias. Además, se planteó como meta el que las instituciones aumentaren su capacidad de especialización en la atención crediticia a los microempresarios.⁴⁶

El programa del FOSIS comenzó entre 1990 y 1992. Se caracterizaba por establecer una bonificación al mayor costo operacional que tenía para una institución crediticia el otorgar un crédito de pequeño monto a tasas normales de mercado, con la particularidad de que las instituciones concedían los créditos con recursos propios y asumiendo en forma íntegra los riesgos de la colocación, y los subsidios se pagaban una vez que el crédito fuera aprobado y desembolsado.

⁴⁴ Este programa estaba enfocado a microempresas urbanas.

⁴⁵ HERRERA, José A., Op. Cit. P. 56.

⁴⁶ FOSIS. Bases generales del programa: programa FOSIS asistencia crediticia a microempresarios a través de organismos intermedios de desarrollo. Santiago, FOSIS, 1998. En: HERRERA, José A., Op. Cit. P. 57.

Claramente, la decisión gubernamental de subsidiar el costo aludido en el párrafo anterior, estuvo motivada por una mejor comprensión de las características de las microempresas que obligaban a las instituciones crediticias, en especial los bancos, a incurrir en mayores riesgos y costos al momento de conceder un crédito a este sector, cuestión que ciertamente las desincentivaba a incursionar en él.

En otro plano de la materia, el desarrollo que ha experimentado este programa, permite identificar dos grandes momentos en su evolución. El primero, que va desde 1990 hasta 1995, y el segundo, que se inicia ese mismo año y finaliza en 2001, cuando la administración del programa pasa a manos de SERCOTEC.

En el primer momento, los subsidios al crédito se distribuían en dos programas distintos, a saber, el Programa de Apoyo a la Microempresa que se inicia en 1990, y el Programa de Asistencia Crediticia IFIS (instituciones financieras internacionales), que empieza en 1992. Éste último consideraba desde un primer momento trabajar con instituciones crediticias formales y convencionales, en otras palabras, con la banca. Por el contrario, el Programa de Apoyo a la Microempresa, se desarrolla con una lógica y enfoque distinto, pues agrupó a un conjunto de servicios e instrumentos, en los que junto a la capacitación y las asesorías, se incluía al crédito, realizándose así una acción de fomento más integral. Esta distinción se

realizaba particularmente porque atendían el sector microempresarial más precario.⁴⁷

Luego de cinco años de funcionamiento de ambos programas, FOSIS decidió suspender la acción de fomento crediticio en el marco del Programa de Apoyo a la Microempresa. Como contrapartida, el referido organismo creó un Subprograma de Asistencia Crediticia con Organizaciones Intermediadoras de Desarrollo (OIDS), que pasó a configurar el Programa de Asistencia Crediticia durante el período 1996 a 2000.

De nuestro particular interés, el Programa IFIS, vigente hasta nuestros días, es un programa de cobertura nacional que contempla un subsidio estatal otorgado a cada institución financiera participante, en función del número de préstamos concedidos a las microempresas, entendiendo que, por esta vía, al cabo de uno, dos o tres créditos otorgados, el empresario se transformará en cliente regular de las entidades bancarias. De ese modo, el objetivo perseguido por el Estado con este subsidio al costo de transacción de los oferentes financieros, es que éste se transforme en un subsidio al proceso de bancarización de las microempresas.⁴⁸

Como principales resultados de la ejecución del Programa IFIS hasta el año 2003, pueden mencionarse el subsidio de un total de 224 mil

⁴⁷ HERRERA, José A., Op. Cit. P. 58.

⁴⁸ ROMÁN, Enrique. Op. Cit. P. 28.

operaciones de crédito y el aporte de la banca de una suma de dinero ascendente a \$125.500 millones por concepto de crédito a la microempresa.

b) Los fondos de inversión.-

Calificado como un instrumento innovador de financiamiento, el fondo de inversión es una entidad carente de personalidad jurídica, cuyo único objeto consiste en invertir en valores así como en otros activos. Los fondos deben ser gestionados por sociedades administradoras que cuentan con facultades de dominio, sin ser propietarias, y con el único propósito de administrar fondos de inversión. El patrimonio del fondo no responde por deudas de los aportantes ni sociedades administradoras o depositarias. La responsabilidad de los aportantes se limita a sus aportes.⁴⁹

Los fondos de inversión constituyen una excelente herramienta para propiciar el desarrollo de proyectos de mediano y largo plazo, aportando capital, financiando inversión en capital fijo y de trabajo para desarrollos agrícolas, forestales, ganaderos y en la fruticultura entre otros.

En Chile se ha verificado un interesante desarrollo de la industria del capital de riesgo a partir de los fondos de inversión. Los primeros antecedentes de la industria del capital de riesgo se encuentran a comienzos

⁴⁹ PROMESUR CONSULTING GROUP, QUIROZ, Jorge y Consultores Asociados. Instrumentos innovadores para el financiamiento rural en el cono sur. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, Departamento de Desarrollo Sostenible. Montevideo, Banco Interamericano de Desarrollo. 2003. P. 23 (Serie de informes técnicos).

de los años ochenta, aun cuando no se puede hablar de una industria como tal, hasta fines de esa década, cuando fue sancionada la Ley 18.815 de Fondos de Inversión.⁵⁰

De acuerdo a la información provista por la Superintendencia de Valores y Seguros y el Banco Central de Chile, al año 2003 existían unos treinta fondos de inversión en Chile, los que acumulaban activos por 1.200 millones de dólares, aún cuando menos de 200 millones serían estrictamente de capital de riesgo.

c) Los Programas de fomento de CORFO.-

Los aportes realizados por CORFO en los distintos instrumentos de fomento productivo que maneja esa institución, sumaban en el año 2000, un total cercano a \$15 mil millones. Los recursos se han concentrado en los llamados Proyectos Asociativos de Fomento (PROFOS) y en los Fondos de Asistencia Técnica (FAT).

El número de empresas que han sido beneficiadas a través de estos instrumentos llegó a un máximo de 14.869 en 1999.⁵¹

El gran esfuerzo realizado por el Estado a través de CORFO, se ha traducido en un sustancial incremento en la cantidad de empresas que

⁵⁰ Op. Cit. P. 26.

⁵¹ Cabría señalar que esta cifra comprende no tan sólo microempresas, sino que también pequeñas empresas.

reciben asistencia técnica y también apoyo financiero (crédito) durante los últimos años.⁵²

En relación a este último aspecto, la CORFO contempla un programa que puede constituir la base para una iniciativa masiva de apoyo a las microempresas que se inician: el Capital Semilla.

En este programa, el Fondo de Desarrollo e Innovación (FDI) otorga subsidios a empresas de hasta un año de existencia, con el objeto de apoyarlas en el diseño organizacional, legal y en todas aquellas áreas que se requieren para formular un plan de negocios que le permita acceder a financiamiento adicional, y así poder llevar a cabo la expansión de la empresa. Para lograr este objetivo, se plantea la exigencia de incorporar a un “patrocinador” que cumpla la función de prestar asesoría a la firma en este proceso. La aprobación del subsidio, depende también de la capacidad del empresario para demostrar que generará un mayor valor agregado al mercado de destino de su producción.

d) Los programas de SERCOTEC.-

SERCOTEC ha dedicado su labor de apoyo a la microempresa tanto de manera directa como a través de programas que introducen mejoras en su entorno. Su financiamiento lo obtiene en parte del presupuesto público de la nación, de CORFO (en lo que dice relación con la realización de acciones

⁵² GOBIERNO DE CHILE, Comité de Fomento de la Micro y Pequeña Empresa. Op. Cit. P. 38.

de fomento) y además, accede a otras fuentes públicas y privadas para sustentarse económicamente.

A través de sus programas de apoyo directo a las empresas, el Servicio de Cooperación Técnica atiende anualmente alrededor de 18 mil micro y pequeños empresarios. Por su parte, por medio de sus diversos programas que se orientan a mejorar el entorno, el citado organismo atendió durante 2002 a 15 mil empresarios y a 30 mil solicitantes de crédito a través del Programa de Intermediación Financiera.⁵³ Este programa se enmarca dentro del Programa de Acceso al Crédito diseñado por SERCOTEC.

Otros programas que de forma indirecta facilitan las condiciones de acceso al crédito bancario a la microempresa, son los siguientes: Programa Mayor Productividad; Programas de Pre – Inversión y Programa Microempresa, proyectos asociativos.

e) Los fondos SENCE.-

La capacitación de los trabajadores de las microempresas es un factor que decididamente influye en el desempeño económico de las mismas, puesto que las hace más competitivas frente a las que no cuentan con empleados capacitados y les permite, de igual modo, contar con mejores expectativas de acceso al crédito bancario.

⁵³ Op. Cit. P. 40.

Por esta razón, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) ha puesto a disposición del sector microempresarial (así como también respecto de los demás segmentos empresariales), fondos para financiar acciones de capacitación, consistentes en una franquicia tributaria, y otros fondos tales como los FONCAP y los programas MIPE.

f) El fondo de garantía para pequeños empresarios (FOGAPE).-

El Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios, es un fondo estatal destinado a garantizar un determinado porcentaje del capital de los créditos que las instituciones financieras, tanto públicas como privadas, otorguen a micro y pequeños empresarios elegibles, que no cuentan con garantías o éstas sean insuficientes, para presentar a las instituciones financieras en la solicitud de sus financiamientos de capital de trabajo y/o proyectos de inversión.

La administración del Fondo le corresponde a Banco Estado, siendo supervisado por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, y se rige por el Decreto Ley 3.472 de 1980 (modificado por la ley 19.677 de 2000) y por el Reglamento de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), capítulo 8 y 9 de normas actualizadas.

La normativa legal establece que el Administrador (Banco Estado), debe realizar licitaciones de derechos de garantía entre las instituciones financieras elegibles, las cuales podrán adjudicarse dichos derechos de

acuerdo a las ofertas presentadas. De esta manera, la institución financiera que se adjudique derechos de garantías, podrá utilizarlos en un plazo máximo definido en cada licitación, en la cursación de créditos destinados a micro y pequeños empresarios elegibles según la normativa vigente. El plazo actual es de 3 meses.

De acuerdo a la información provista por el Gobierno de Chile en la página Web dedicada a la difusión del FOGAPE, los beneficios de operar con este fondo son los siguientes: permite dar efectivo acceso al crédito a pequeños empresarios que no disponen de garantías suficientes para presentar a las instituciones elegibles; permite financiar necesidades de capital de trabajo y proyectos de inversión, y no exige garantías adicionales, siendo decisión de las instituciones financieras la exigencia de garantías complementarias.⁵⁴

Respecto de los tipos de crédito afectos a la garantía del fondo, los hay de dos clases:

- Créditos tradicionales o efectivos: Es el financiamiento directo de necesidades de la empresa según los objetivos ya señalados, representando un desembolso de recursos al momento de ser otorgado. El plazo máximo para este tipo de financiamiento puede llegar a 10 años en el caso de micro y pequeños Empresarios.

⁵⁴ Al respecto, ver página Web: <<http://www.fogape.cl>>

-Créditos contingentes: Es una modalidad de financiamiento que no implica un desembolso de recursos en el momento de ser otorgado, pero puede constituirse en un crédito efectivo. Así por ejemplo: líneas de crédito, contratos de factoring, boletas de garantía y cartas de crédito. El plazo máximo se determina en cada licitación, estando fijado en la actualidad en un máximo de dos años.

Por último, cabría agregar que el beneficiario de la garantía FOGAPE, debe pagar una comisión de uso que puede llegar a un máximo de 2 % anual del capital garantizado.

Actualmente dicha comisión está fijada en un 1 %, siendo cobrada por las propias instituciones financieras otorgantes según el tipo de crédito.

g) Estatuto de fomento y desarrollo de la micro y pequeña empresa.-

En 1999 fue planteada la necesidad de contar con un contexto normativo y legal amigable tanto para la pequeña como para la microempresa, que estuviera orientado a su fomento y desarrollo en condiciones de equidad con las empresas de mayor tamaño. Fue así como durante el segundo semestre del año 2001, se realizó un amplio debate a nivel nacional, con la participación de más de 2.400 dirigentes de las micro y pequeñas empresas (MIPE), en más de cincuenta talleres a lo largo de todo el país, que buscaba discutir el borrador de un estatuto de fomento y

desarrollo para este sector, preparado por el Comité Público – Privado de la Pequeña empresa.⁵⁵

Ya en enero de 2002, y en el contexto del mencionado comité, fue sancionada la versión final del estatuto, cuya puesta en marcha implicó la dictación de diversas leyes y medidas encaminadas a fortalecer a las MIPE, y la creación del Comité Público – Privado de Fomento del Emprendimiento.

Dentro de las diversas acciones que implicaron la puesta en funcionamiento del referido estatuto, resulta pertinente al tema de este trabajo mencionar las siguientes:

- En agosto de 2001 fue promulgada la Ley 19.749 sobre Microempresas Familiares (MEF), que tiene por objeto establecer normas para facilitar la creación de microempresas familiares, simplificando y eliminando trámites para su creación y funcionamiento. Con esto, se pretende dar un mejor trato a aquellas personas que comienzan a desarrollar una actividad empresarial con menos recursos económicos, legales y educacionales, procurando terminar con los obstáculos a la iniciativa emprendedora de familias de escasos recursos.

Al facilitar su ingreso al sistema formal, mediante la obtención de patente municipal, las MEF pueden iniciar sus actividades con la sola

⁵⁵ GOBIERNO DE CHILE, Comité de Fomento de la Micro y Pequeña Empresa. Op. Cit. P. 51.

presentación al SII de una copia del formulario entregado al respectivo municipio con el cual obtuvo la patente, lo cual las autoriza para timbrar boletas y llevar libros de contabilidad. Esta circunstancia no tan sólo permite que este tipo de microempresas pueda acceder a los programas de fomento que ofrece el Estado a través de sus organismos, sino que además favorece una constitución y funcionamiento ordenados de las mismas, lo que a su vez ayuda a disminuir los costos de transacción ligados al trámite de concesión de créditos por la banca y, en consecuencia, contribuye a la eliminación de uno de los problemas que obstaculizan la bancarización del sector microempresarial.

Finalmente, no existen impedimentos legales para que una MEF pueda transformarse en sociedad o los bienes de ésta sean aportados para constituir una empresa individual de responsabilidad limitada (EIRL) o cualquier persona jurídica.

- El 11 de febrero de 2003 fue publicada en el Diario Oficial la Ley 19.857 sobre Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada. El reconocimiento de la posibilidad de constituir una empresa de estas características, constituye una autorización legal para que las personas naturales constituyan empresas sin estar obligadas a asociarse con otras personas y puedan separar el patrimonio destinado a los negocios del patrimonio familiar. No revisten la figura de una sociedad, por cuanto se forman con sólo una persona: la EIRL es una persona jurídica con patrimonio distinto al del titular que la forma; es siempre comercial,

cualquiera sea su objeto, y puede realizar toda clase de operaciones civiles y comerciales.⁵⁶

Por otra parte, las EIRL pueden transformarse en una sociedad de cualquier tipo, cumpliendo los requisitos y formalidades establecidas en la legislación que regule cada una de ellas.

En relación a la incidencia de la creación de esta figura empresarial en el acceso al crédito bancario de la microempresa, me remito a lo ya señalado respecto a las MEF.

2. El microcrédito.-

Los microcréditos han sido definidos como pequeños préstamos de dinero realizados a personas cuyas graves condiciones de pobreza, impiden que les sea concedido un préstamo en la banca tradicional. Los microcréditos posibilitan, especialmente en países en vías de desarrollo, que muchas personas sin recursos puedan financiar proyectos laborales por su cuenta, con el propósito de que les reviertan ingresos.

El microcrédito es la parte esencial del campo de la “microfinanciación”, dentro del que se encuentran otros servicios tales como los microseguros, ahorros u otros.

⁵⁶ Op. Cit. P. 58.

En cuanto al origen del microcrédito, se ha sostenido en forma mayoritaria que éste surge con la aparición de los créditos que el catedrático de economía Muhammad Yunus entregaba a la población pobre de Bangladesh en 1976, a partir de la fundación de *The Grameen Bank*. Su experiencia se caracterizaba por entregar créditos muy pequeños en relación a sus montos y con una metodología especialmente diseñada para la atención de personas en condiciones de extrema pobreza.

Desde su fundación, *The Grameen Bank* ha distribuido más de 3 billones de dólares en préstamos a 24 millones de prestatarios. Para asegurarse la devolución de los préstamos, el banco usa un sistema de "grupos de solidaridad", que consisten en pequeños grupos informales que solicitan préstamos en conjunto y cuyos miembros actúan para garantizar la devolución del préstamo y se apoyan los unos a los otros en el esfuerzo de mejorar económicamente. Según el proyecto ha ido creciendo, *The Grameen Bank* ha desarrollado otros sistemas alternativos de crédito para servir a los necesitados. Además de los microcréditos, ofrece préstamos para la vivienda, así como financiación para proyectos de riego, textiles, pesca y otras actividades.⁵⁷

Una lectura alternativa respecto del surgimiento del concepto de microcrédito es la que plantea Luis Arturo Fuenzalida, quien sostiene que los primeros registros del concepto de microcrédito en la literatura se

⁵⁷ WIKIPEDIA, LA ENCICLOPEDIA LIBRE. Microcrédito. [en línea]. <<http://es.wikipedia.org/wiki/Microcr%C3%A9dito>> [consulta: 14 de octubre 2005]

ubican en Brasil por medio de la experiencia de la Unión Nordeste de Apoyo a Pequeñas Organizaciones (UNO), en Recife, la cual por medio del apoyo de Acción Internacional inicia un programa de microcréditos que se realizaría paralelamente a la experiencia asiática a comienzos de los años setenta.⁵⁸

Sin embargo, en el escenario nacional, la experiencia de *The Grameen Bank* así como su metodología, parece ser la más difundida y la principal referencia en la discusión de las microfinanzas.

Ahora bien, en Chile suele confundirse el crédito dirigido a la microempresa con el microcrédito. En verdad, se trata de un error conceptual, puesto que no todas las microempresas reciben microcréditos, y no todos los microcréditos están dirigidos a la microempresa. En efecto, el promedio de los montos de los créditos entregados por los distintos operadores chilenos se alejaría cuantitativa y cualitativamente de lo que se puede entender por microcrédito.

Si bien es cierto el concepto de microcrédito se contiene perfectamente en la definición de crédito antes citada en este trabajo, como acuerdo formal entre dos partes, mediante el cual una de ellas, llamada acreedor, proporciona a otra, llamada deudor, una cierta cantidad de dinero con el compromiso de ésta última de devolver el capital y los intereses convenidos, dentro de un determinado plazo, su contraste es evidente.

⁵⁸ HERRERA, José A., Op. Cit. P. 30 – 31.

Lo que distingue al microcrédito del conjunto de operaciones crediticias tradicionales es que: (1) opera a microescala, es decir, es una operación fundamentalmente de muy pequeño monto; (2) que considera plazos menores a los convencionales, en general no superiores a ocho meses, según lo muestra la experiencia internacional; (3) cuya metodología permite cumplir objetivos sociales contemplando para ello, por ejemplo, la realización de cobros semanales en terreno; (4) cuya estrategia de intervención se estructura principalmente sobre la base de la confianza con sus clientes, lo que se manifiesta, entre otros factores, en la no exigencia de garantías reales para caucionar la obligación adquirida; (5) y que en términos de infraestructura organizacional necesaria para operarlo, presenta como característica vital el ser económicamente viable. En otras palabras, considera el cobro de una tasa de interés para cada operación, exige una disminución dramática de los costos fijos y la presencia de un gran número de clientes.⁵⁹

Por otro lado, de acuerdo con las características mencionadas y la legislación bancaria y financiera chilena vigente, es posible constatar que difícilmente un banco estaría apto para otorgar microcréditos, dado que para acceder a éstos, sólo se requiere de la “confianza” de la banca hacia el deudor, sin ser nunca necesario el aporte de garantías reales; se utilizan modelos de evaluación de riesgo de cartera distintos de los consagrados en nuestro sistema (ya vistos a propósito del análisis del régimen de provisiones); y se estipulan tasas de interés ad – hoc y sin límites máximos.

⁵⁹ Op. Cit. P. 32 – 33.

En la actualidad, no obstante la presencia de servicios microcrediticios en nuestro país, éstos son todavía escasos y de data reciente. Sin duda ha debido influir en esta situación la confusión en torno al concepto de microcrédito y la ausencia de un sistema financiero que incorpore de manera más resuelta y con mayor cobertura servicios destinados a la microempresa, todo esto agravado por el profundo desconocimiento que existe de la realidad del sector microempresarial.

De acuerdo con Rafael Millán, en Chile y Latinoamérica, los operadores tradicionales de los microcréditos han sido organismos no gubernamentales, cooperativas de ahorro y crédito, bancos gubernamentales, prestamistas informales y, en general, instituciones financieras no bancarias. La porción del sector microempresarial que ha accedido a este producto, se caracterizaría por los siguientes factores:⁶⁰

- Su actividad es, al menos, la principal fuente de ingresos, cuando no la única;
- No son los más pobres de los pobres, esto es, cuentan con una cierta capacidad de iniciativa empresarial;
- Enfrentan problemas de escala, mercados, calidad y desarrollo tecnológico, los que podrían verse morigerados mediante la asociación de

⁶⁰ MILLÁN, Rafael. Importancia del acceso al crédito para la microempresa. En: Seminario Hacia un Modelo para el Financiamiento a la Microempresa en Chile organizado por el FOSIS (4 y 5 de septiembre de 2001). Santiago, FOSIS, 2001.

grupos de microempresas con el objeto de emprender proyectos en común y acceder así, por ejemplo, a una certificación de calidad de sus productos o servicios (normas ISO);

- Atienden fundamentalmente mercados locales y usualmente consumidores finales. En este caso, la asociatividad en las microempresas podría contribuir a la generación de capacidad exportadora;

- Enfrentan flujos desfasados entre la generación de ingresos y las necesidades de inversión y consumo, cuestión que podría solucionarse a través de la obtención de créditos de capital de trabajo;

- Enfrentan necesidades básicas (alimentación, vestido, vivienda, educación) que al ser atendidas descapitaliza el negocio. En este punto, resulta muy importante la asesoría de tipo contable que ofrece SERCOTEC;

- Requieren poco capital inicial para comenzar sus actividades;

- Operan indistintamente en la economía formal e informal. Respecto de este factor, es imprescindible la formalización de la microempresa para acceder a más y mejores beneficios;

- Poseen pocas habilidades técnicas. Nuevamente juegan en esta materia un rol importante los servicios prestados por SERCOTEC;

- Manejan pocos inventarios, haciéndose presente una vez más la necesidad de asesoría contable;
- Desarrollan actividades intensivas en mano de obra, la cual comúnmente es familiar; y
- Tienen horas de trabajo irregulares y desarrollan su trabajo en condiciones precarias.⁶¹

3. El *credit scoring*.-

El *Credit Scoring* (CS) es un sistema a través del cual las entidades financieras pueden evaluar cuantitativamente la calidad de una operación de crédito, en función de determinadas características del solicitante a las cuales se les asigna un puntaje. El puntaje está correlacionado con el buen o mal rendimiento del préstamo. La definición de bueno o malo depende del particular sistema que se esté empleando pero, en general, un buen préstamo supera los estándares de rentabilidad del banco y uno malo, no. Hecho esto, estadísticamente se asigna a cada una de las características una ponderación, de modo que el sistema de crédito mide la importancia relativa de dicha característica en proyectar la probabilidad de repago. Si la

⁶¹ Respecto de la enumeración de factores, ver HERRERA, José A., Op. Cit. P. 36. Las posibles soluciones a los problemas enunciados son más.

puntuación obtenida supera un rango predeterminado, entonces la operación es aprobada.⁶²

El mayor supuesto que está detrás de la aplicación de estos modelos es que el desempeño de los préstamos a pequeñas empresas está más cercanamente relacionado con las características del dueño del negocio que con el negocio mismo o el proyecto asociado.

Lo anterior significa que aumentando la información sobre el dueño del negocio con antecedentes muy básicos obtenidos de la solicitud de crédito y de oficinas privadas de información, tales como la historia de pagos y el patrimonio personal, produce una clasificación del crédito confiable. Quizás más importante, la información que hasta ahora ha recibido mayor atención en la evaluación tradicional de una solicitud de crédito, no es crucial a la hora de determinar las perspectivas de repago de las pequeñas empresas. De hecho, bajo los esquemas de CS más divulgados no se requiere que una pequeña empresa proporcione estados financieros ni tampoco que ofrezca garantías reales para acceder al crédito.⁶³

Por otra parte, los avances de las tecnologías de información han abierto la posibilidad de procesar rápida y eficientemente grandes cantidades de datos, lo cual ha disminuido considerablemente el tiempo que los ejecutivos financieros deben destinar al análisis de las operaciones. Esto

⁶² RIVAS, Gonzalo. Opciones de la banca de desarrollo en Chile: el “convidado de piedra” del sistema financiero chileno. Santiago, Naciones Unidas, CEPAL, 2004. Capítulo II, p. 19 (Serie financiamiento del desarrollo, N° 148); y LARRAÍN, Christian. Op. Cit. P. 376.

⁶³ LARRAÍN, Christian. Op. Cit. P. 376 – 377.

último, a su vez, ha reducido los costos del procesamiento de las operaciones.

Como los costos fijos del proceso representan un componente proporcionalmente mayor en los créditos más pequeños, las firmas de menor tamaño han sido las grandes beneficiarias de esta situación. Más aún, como los costos de transacción se ven reducidos, instituciones que tradicionalmente no atendían al sector han ido entrando al negocio.⁶⁴

El uso de la técnica del *credit scoring* presenta las siguientes ventajas:⁶⁵

- Los prestamistas pueden otorgar créditos a microempresas sin necesidad de un contacto directo con el solicitante, sobre la base de datos proporcionados por otras vías. Esto disminuye la necesidad de presencia física vía sucursales.
- La documentación requerida a las microempresas se reduce fuertemente, lo que conduce a una revisión más rápida de las solicitudes.
- Un sistema de *credit scoring* permite a las instituciones financieras reducir sus costos en personal.

⁶⁴ RIVAS, Gonzalo. Op. Cit. P. 19.

⁶⁵ LARRAÍN, Christian. Op. Cit. P. 377.

- El CS puede aportar una mejor evaluación de riesgo y provee una base cuantitativa para determinar con mayor precisión las tasas cargadas a cada operación.
- Los sistemas de otorgamiento automatizados permitidos gracias al CS hacen posible aumentar el volumen de préstamos a microempresas.

No obstante las importantes ventajas que posee el *credit scoring*, también es posible advertir en él algunas desventajas. La principal, es que al ser un mecanismo estandarizado se aplica bien a créditos relativamente pequeños y a corto plazo. Por otra parte, este método no logra captar información que no puede ser incorporada en el cómputo del puntaje, lo cual puede perjudicar a algunos solicitantes que, siendo buenos clientes, quedarían marginados del acceso al crédito al no ser consideradas sus fortalezas en el papel.

En cuanto al CS y su aplicación por el sistema bancario chileno, es posible razonar lo siguiente: si bien es cierto, el Banco Estado, así como el Banco del Desarrollo y Santander Santiago, han desarrollado metodologías propias de evaluación crediticia con resultados favorables en términos de tasa de recuperación y riesgo de las operaciones (esto ya lo hemos visto), no es posible constatar la implementación de un sistema de *credit scoring* como método de evaluación cuantitativo de la calidad de una operación de crédito. En efecto, si hay un elemento que destaca en las metodologías de evaluación crediticia utilizadas por los bancos señalados, y que las distingue

del sistema de CS, es el contacto directo con el ejecutivo bancario. El contacto directo de la banca con el solicitante del crédito, sigue siendo de vital importancia para su otorgamiento en nuestro país.

4. Banca de nicho.-

Los bancos de nicho corresponden a instituciones focalizadas en determinados segmentos del mercado. La banca de nicho constituye una práctica muy vigente en Estados Unidos y en Europa.

En América Latina, por razones que no pueden dejar de considerarse, los bancos de nicho se encuentran desprestigiados. En general, la experiencia con bancos pequeños en la región no ha sido positiva, conduciendo en muchos casos a quiebras masivas.⁶⁶ Esta situación se explica por las serias deficiencias tanto en la capacidad de supervisión como en los filtros de entrada a la industria de que adolecía la normativa reguladora de este tipo de banca, que condujeron a la propagación de instituciones pequeñas de baja calidad, y donde no existió una institucionalidad que obligara la salida de las entidades subcapitalizadas que no tuviesen respaldo de sus accionistas.

En esta materia, cabría recordar en el caso de nuestro país, la dictación en 1965 de la ley N° 16.253, que autorizó el establecimiento de

⁶⁶ Éstas y otras razones del desprestigio de la banca de nicho en América Latina en LARRAÍN, Christian. Op. Cit. P. 372.

bancos de fomento. Este tipo de banca era percibida como una herramienta importante para poner en ejecución préstamos de largo plazo destinados a capitalización, obteniendo para su financiamiento préstamos externos en muy buenas condiciones.⁶⁷

Ahora bien, por discusiones de tipo político – doctrinario (algunos sostenían que estos bancos debían ser privados y otros que debían ser públicos o mixtos), no se fundó ningún banco de fomento en esta época y desaparecieron más tarde de nuestra legislación, en una de las tantas reformas que ha sufrido la Ley General de Bancos, a lo largo de su vigencia.

Volviendo a las razones del desprestigio de la banca de nicho en América latina, es del caso agregar que como consecuencia de la ausencia de mecanismos apropiados que garantizaran la salida del mercado de bancos débiles o insolventes, diversas instituciones pequeñas, mal gestionadas y pobremente capitalizadas permanecieron en funcionamiento, debilitando el quehacer de instituciones sólidas que no tenían este tipo de problemas.

Chile no ha estado ajeno a esta realidad, y muestra de ello fue la crisis financiera de 1981, a la que ya hemos hecho referencia en la primera parte de este trabajo. Sin embargo, fue precisamente gracias a las lecciones aprendidas de esa crisis que hoy contamos con una sólida legislación

⁶⁷ MORAND, Luis. Op. Cit. P. 11.

bancaria que ha sido plenamente capaz de hacer frente a los problemas recién mencionados, y que hacen perfectamente viable la creación de nuevos bancos de nicho que posibiliten una mayor cobertura del mercado financiero y de manera más eficiente.

En este sentido, la microempresa sería una de las grandes beneficiarias con la implementación de la banca de nicho, cuyas ventajas son las que a continuación se enuncian:⁶⁸

- El banco pequeño puede tener mejor información sobre condiciones locales y negocios específicos, a través de reuniones informales y conversaciones con los dueños del negocio;
- El banco pequeño hace un uso eficiente de la información sobre los deudores en base a las cuentas corrientes y de ahorro que los pequeños negocios mantienen con ellos;
- Tanto el banco como el deudor se benefician de una relación continua que se mantiene después de la transacción inicial; y
- Los bancos pequeños pueden tener más flexibilidad para aplicar los criterios de otorgamiento de crédito a los pequeños deudores. Es difícil para los ejecutivos de un gran banco, que manejan multiplicidad de operaciones, monitorear el comportamiento de los agentes de sucursales.

⁶⁸ LARRAÍN, Christian. Op. Cit. P. 373.

IV RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE REFORMA A LA LEGISLACIÓN BANCARIA Y FINANCIERA CHILENA

A la luz de la información desplegada en páginas anteriores, y reconociendo el rol activo que el Estado debe asumir en la solución de los problemas que dificultan el acceso al crédito bancario por parte del sector microempresarial chileno, el presente capítulo tiene por objeto recoger, a modo de recomendación, las modificaciones que es preciso introducir a nuestra legislación bancaria y financiera, con dicho propósito.

En general, estas modificaciones apuntan básicamente a eliminar el sesgo que se advierte en la normativa actual respecto de la evaluación del riesgo de la microempresa, y a mejorar la cobertura del sistema bancario. Para lograr este objetivo, lo que se propone es incentivar una medición más adecuada del riesgo, considerando las particularidades que caracterizan el comportamiento de este segmento de empresas.

A nuestro juicio, las medidas necesarias a ser adoptadas son las siguientes:

- Modificación de la Ley 18.010 Sobre Operaciones de Crédito de Dinero, eliminando la tasa máxima convencional para las operaciones en moneda nacional. Esta medida permitirá a los microempresarios actualmente marginados del sistema bancario, tener acceso a crédito mediante la convención de tasas de interés adecuadas, ya sea atendido el

tipo de proyecto empresarial que busca financiamiento o a las características personales relevantes del propio microempresario (así por ejemplo, patrimonio personal e historial de pagos).

Ahora bien, como contrapartida, deberán establecerse medidas tendientes a fortalecer la transparencia de la información, así como también su mayor difusión por canales más eficientes y expeditos, de tal forma de velar porque los potenciales deudores del sistema bancario adopten sus decisiones con todos los conocimientos requeridos para ello. También en este sentido, se ha propuesto por algunos economistas, contar con estándares contables que permitan la comparabilidad con instituciones financieras internacionales.⁶⁹

Frente a las críticas que suscita la eliminación de la tasa máxima convencional, debido a la previsible alza de las tasas de interés, creemos que al acompañarse esta medida junto con el fortalecimiento de la transparencia, efectividad y celeridad de la información, los bancos se verán obligados a actuar en forma más competitiva frente a un no despreciable mercado de clientes que requerirán ser bancarizados. De esta forma, al verse incrementada la demanda por acceder al crédito, la banca chilena deberá, necesariamente, ofrecer mejores ofertas a sus potenciales clientes.

Con todo, y al tenor de la modificación en análisis, la Fiscalía Nacional Económica deberá poner mayor énfasis en su función

⁶⁹ En este sentido, ver LARRAÍN, Christian. Op. Cit. P. 384.

investigadora, con la colaboración de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, en lo que respecta al resguardo de la libre competencia al interior del sistema bancario. Esta labor, tendrá por objeto evitar posibles conductas monopólicas en el sector y proponer la dictación de normativas enfocadas a esa finalidad al Tribunal de la Libre Competencia.

- Modificación del artículo 84 N° 1 de la Ley General de Bancos, incorporando a las formas excepcionales de garantía que permiten acceder a un mayor margen de crédito, las facturas. Evidentemente se considerarían las facturas de empresas sólidas y reconocidas.

Con esta modificación, dejaría de ser una limitante a las microempresas para acceder a mayores montos de crédito, la inexistencia de garantías suficientes para caucionar dicho aumento, puesto que la ley contemplaría una forma de garantía que sí estaría al alcance de este sector empresarial.

- Modificación al régimen de provisiones dispuesto por la SBIF. Esta reforma debe apuntar a agregar nuevos modelos de evaluación grupal de riesgo de cartera, que consideren otros atributos o características de los deudores y sus créditos, a fin de que el riesgo que genera financiar a una determinada microempresa pueda ser adecuada y efectivamente medido por las instituciones bancarias. De esta manera, se lograría incrementar el número de microempresas con posibilidades reales de acceder a crédito, ya

que se contabilizarían y otorgaría puntaje a características de proyección comercial y del propio microempresario, que los actuales modelos de evaluación no contemplan.

Por otro lado, sería deseable que se entregara a los bancos una mayor autonomía en la evaluación de las provisiones, incorporándose otros modelos que esos entes estimaren convenientes para realizar esa tarea, con la aprobación previa de la Superintendencia.

Aquí es donde adquiere importancia como herramienta de evaluación, el *credit scoring*, ya analizado más arriba. La gran ventaja de este sistema de evaluación de riesgos, es que es capaz de reconocer la especificidad de las microempresas.

- Introducción de la banca de nicho en nuestra Ley General de Bancos. Esto implicaría, como principales modificaciones para este tipo de bancos, el establecimiento de un capital mínimo para funcionar de más reducido monto que el exigido a la banca tradicional, y la reforma al modo de fiscalizar la autogestión de los bancos de nicho, reconociendo su particularidad en la manera de gestionarlo, atendido su tamaño.⁷⁰

⁷⁰ ARRAU, Patricio. Agenda pro crecimiento, propuestas de reforma al mercado de capitales II. Santiago, SOFOFA, 2002. P. 29 – 30.

Sin perjuicio de lo anterior, la supervisión de esta banca debe ser rigurosa, atendidos los conocimientos adquiridos de experiencias pasadas, que al tratar la banca de nicho en el capítulo anterior hicimos presente.

A grandes rasgos, para resumir lo dicho anteriormente sobre el tema, los beneficios que traería la implementación de bancos de nicho en nuestro país, se traducen en una mayor y mejor cobertura por parte del sistema bancario de la demanda de crédito del mercado, especialmente en el caso de la microempresa. Asimismo, trae consigo un debilitamiento del sistema paralelo semi – formal e informal en el que caen muchas microempresas, precisamente por encontrarse impedidas de acceder a formas de financiamiento bancario.

V CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha podido apreciar a lo largo de este trabajo, la microempresa se alza como el sector productivo de mayor dimensión y crecimiento en nuestro país y como el que más fuerza laboral ocupa. Sin embargo, y a pesar de estas importantes cualidades, no son pocos los inconvenientes que este segmento debe sortear a la hora de competir en el mercado: baja calificación de sus trabajadores, pobres niveles de educación y capacitación y un restringido acceso al crédito bancario como forma de financiamiento.

En este último aspecto, materia de esta memoria, hemos comprobado que son múltiples y disímiles los problemas que obstaculizan el acceso al crédito bancario de la microempresa, y variadas las políticas públicas encaminadas ya directa o indirectamente a facilitarlos. No obstante, también hemos podido observar que estas políticas han sido insuficientes para lograr la entrada definitiva y efectiva de la totalidad de este sector empresarial a la categoría formal de empresa y, en particular, no se han hecho cargo de las limitaciones que la propia legislación bancaria y financiera chilena oponen a la bancarización del mismo, perpetuando el desconocimiento generalizado existente en la banca respecto de la realidad microempresarial.

En este sentido, de acuerdo a la información y el análisis desplegados en este texto, es posible concluir que resulta indispensable reformar nuestra legislación bancaria y financiera en los términos propuestos en el capítulo

anterior, para lograr un acercamiento de la banca nacional hacia la microempresa, mediante el reconocimiento de su especificidad. De esta manera, la banca podrá satisfacer adecuadamente las demandas crediticias de este sector y de paso, ampliará su cobertura en el mercado.

Con todo, cabría reiterar lo mencionado ya en la introducción de este trabajo. La bancarización de la microempresa constituye sólo uno de muchos aspectos relevantes que apuntan al desarrollo de este sector empresarial y que es fundamental tener en consideración.

A propósito de esto, quisiera traer a colación nuevamente el estudio de la consultora Focus sobre el desempeño económico y la viabilidad de la microempresa en Chile, anteriormente citado en el punto 1.1 del capítulo III de este trabajo.

La evidencia recogida por este estudio, nos demuestra que sólo una pequeña proporción de los microempresarios analizados son pobres, lo que concuerda con las cifras que provee la encuesta CASEN del año 2000, recogidas también en este volumen, con motivo de la caracterización de la microempresa chilena.

Partiendo, entonces, de la premisa de que la gran mayoría de los microempresarios chilenos son personas que se ubican por sobre la línea de pobreza, podemos llegar a dos importantes conclusiones: La primera, que las políticas públicas de fomento a la microempresa que complementen las

reformas legales propuestas más arriba, debieran fundamentarse en otros imperativos no necesariamente socioeconómicos, especialmente en la disminución de costos de transacción. El objetivo en este caso, sería generar igualdad de condiciones competitivas para un segmento productivo que, por el hecho de ser pequeño, enfrenta ciertas desventajas o barreras que dificultan su entrada al mercado.

Para lograr este cometido, el Estado debe continuar desarrollando, extendiendo y facilitando, a través de sus organismos competentes, sus actuales servicios de asesoría legal y contable a las MIPES (micro y pequeña empresa), así como también de capacitación, todos los cuales redundarán en la adquisición, por parte de la microempresa, de mejores condiciones para desenvolverse en el mercado y, además, acceder con mayor facilidad al crédito bancario. En esta línea, se recomienda extender y desarrollar aun más los programas de CORFO y SERCOTEC, en materia de cooperación técnica a la microempresa, y los programas del SENCE, en materia de capacitación.

Por otra parte, y como segunda conclusión, es posible constatar que el microcrédito no es el instrumento más idóneo para lograr el financiamiento bancario de la microempresa en Chile, aún bajo el supuesto de que se introdujeran a la legislación bancaria y financiera las modificaciones señaladas en el capítulo IV de este trabajo, dado que por su propia definición, éste sirve o está enfocado a personas que viven en graves

condiciones de pobreza, cuestión que hemos visto, no representa la realidad de este sector empresarial en nuestro país.

Por último, cabría señalar también que, siendo de gran importancia los problemas a superar en materia de escala, mercados, calidad y desarrollo tecnológico de las microempresas, resultaría de gran utilidad para su solución, el fortalecimiento de la asociatividad gremial. Con esto, me refiero a las distintas organizaciones que agrupan a los pequeños empresarios en sus diversas expresiones territoriales y sectoriales.

A través de dichas entidades, los microempresarios chilenos pueden acceder a mayores beneficios y, por cierto, también al crédito bancario. Por esta razón, debiera constituir una tarea central para el Estado el definir y poner en práctica medidas que apunten a fortalecer las organizaciones gremiales existentes.

En este sentido, es recomendable ampliar el número de afiliados a dichas organizaciones y el perfeccionamiento o instalación de capacidades técnicas y operativas para prestar más y mejores servicios a sus socios, optimizando su capacidad propositiva y de análisis frente a sus pares y al Estado.

BIBLIOGRAFÍA

1. ARRAU, Patricio. Agenda pro crecimiento, propuestas de reforma al mercado de capitales II. Santiago, SOFOFA, 2002. 124 p.
2. CORFO, FOSIS, INDAP, SENCE, PROCHILE, SERCOTEC, MINISTERIO DE ECONOMÍA. Fomento productivo para la micro, pequeña y mediana empresa 1990 – 1998. Santiago, CORFO “et al”, 2000. 63 p.
3. Decreto con fuerza de ley N° 3. CHILE. Texto refundido, sistematizado y concordado de la Ley general de bancos, Ley Orgánica de la superintendencia de bancos e instituciones financieras, entre otras referidas a bancos y sociedades financieras u otras empresas fiscalizadas por la superintendencia de bancos e instituciones financieras. Código de Comercio, apéndice. Santiago, 19 de diciembre de 1997.
4. ESCOBAR, Patricio. La economía chilena: de la crisis al estancamiento. [en línea] < <http://www.petchile.cl> > Programa de Economía del Trabajo (PET) [consulta: 15 de septiembre 2005]
5. FOCUS, Estudios y Consultorías. Desempeño económico y viabilidad de la microempresa en Chile. Santiago, Focus, Estudios y Consultorías, 2001. 121 p.

6. GOBIERNO DE CHILE, Comité de Fomento de la Micro y Pequeña Empresa. La situación de la micro y pequeña empresa en Chile. Santiago, Gobierno de Chile, Comité de Fomento de la Micro y Pequeña Empresa, 2003. 73 p.
7. HELD, Günther y JIMÉNEZ, Luis F. Liberalización financiera, crisis y reforma del sistema bancario chileno: 1974 – 1999. Santiago, Naciones Unidas, CEPAL, 1999. 60 p. (Serie financiamiento del desarrollo, N° 90).
8. HERRERA, José A. Crédito a la microempresa en Chile, una revisión cualitativa (1991-2001). 2ª ed. Santiago, Programa de Economía del Trabajo (PET), 2003. 228 p.
9. LARRAÍN, Christian. Agenda de reformas para el sistema bancario chileno. En: BEYER, Harald y VERGARA, Rodrigo. ¿Qué hacer ahora? propuestas para el desarrollo. Santiago, Centro de Estudios Públicos (CEP), 2001. pp. 367 – 392.
10. Ley N° 18.010. CHILE. Operaciones de crédito de dinero. Santiago, 27 de junio de 1981. Última modificación por Ley 19.951, 26 de junio de 2004. 9 p.
11. MORAND, Luis. Legislación bancaria. 4ª ed. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2002. 260 p.

- 12.** RIVAS, Gonzalo. Opciones de la banca de desarrollo en Chile: el “convidado de piedra” del sistema financiero chileno. Santiago, Naciones Unidas, CEPAL, 2004. 72 p. (Serie financiamiento del desarrollo, N° 148).
- 13.** ROMÁN, Enrique. Acceso al crédito bancario de las microempresas chilenas: lecciones de la década de los noventa. Santiago, Naciones Unidas, CEPAL, 2003. 71 p. (Serie financiamiento del desarrollo, N° 138).
- 14.** SUPERINTENDENCIA DE BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS. Provisiones por riesgo de crédito, capítulos 7 – 10. En su: Recopilación de normas de bancos y financieras. Circulares N° 3.189 – 1460 y 3.246. Santiago, 4 de septiembre de 2002 y 14 de noviembre de 2003, respectivamente. 13 p.