

Activos en garantía

África debe superar muchos obstáculos para el desarrollo de sus sistemas financieros

Jakob Christensen, Anne-Marie Gulde y Catherine Pattillo

LA PRESENCIA de sectores financieros sólidos, desarrollados y eficientes es fundamental para el crecimiento económico impulsado por el sector privado, lo que no ocurre en las economías de África subsahariana. El acceso insuficiente de las pequeñas y medianas empresas al crédito limita su capacidad de expansión y el potencial de crecimiento de los países. La mayoría de los hogares carece de capacidad de ahorro y son pocas las oportunidades para salir de la pobreza invirtiendo en educación o vivienda.

En los últimos 10 años, muchos países de la región iniciaron reformas para ampliar el acceso de los pobres a los servicios financieros y mitigar las limitaciones al financiamiento para el sector privado creando nuevas instituciones financieras y, hasta cierto punto, mejorando las condiciones para operar. Pero ahora las autoridades enfrentan nuevas dificultades que reflejan la incipiente globalización de los mercados financieros africanos, sobre todo si se tiene en cuenta que los marcos institucionales y jurídicos suelen ser deficientes.

Es menester emprender una reforma integral de los sectores financieros de África subsahariana para satisfacer las grandes necesidades de servicios financieros, comenzando por los bancos, desarrollando nuevos mercados e instituciones y mejorando las condiciones de operación. Es evidente que el panorama del sector financiero está cambiando, lo que por un lado acentuaría los beneficios previstos de la reforma, pero también exagera los riesgos y la complejidad del sector.

Un tímido punto de partida

África subsahariana tiene menos acceso a los servicios financieros —ahorros y préstamos— que cualquier otra región en desarrollo. En lo que se refiere al ahorro, los depósitos de los hogares en bancos comerciales aumentaron lentamente como proporción del PIB desde la década de 1990. Mientras que el 90% de los hogares de países industriales y el 25% de los hogares de otros países de bajo y mediano ingreso tienen cuentas de ahorro, el porcentaje es de solo 10% en gran parte de los países subsaharianos. Los servicios bancarios están destinados



Caja de ahorros de pequeña escala en Senegal.

principalmente a los gobiernos, el sector formal y los hogares de altos ingresos.

La pobreza generalizada restringe la demanda y la oferta de servicios de ahorro. La proporción de la población con una cuenta de ahorro formal mantiene una fuerte correlación con los índices de pobreza y el ingreso per cápita (Gulde *et al.*, 2006). Los pobres pueden ahorrar muy poco, lo que limita las oportunidades económicas para los bancos, debido al alto costo de mantenimiento de cuentas con saldos bajos. Los bancos suelen entonces cobrar una comisión de apertura y mantenimiento de una cuenta de ahorro, lo que dificulta aún más el acceso a los servicios bancarios para los pequeños ahorristas.

Las restricciones de índole estructural también dificultan el acceso. Dado el tamaño reducido de la red de sucursales bancarias, es muy difícil para la población acudir a los bancos, que por lo general se encuentran en zonas urbanas. Por otra parte, en algunos países se imponen tasas mínimas de depósito, supuestamente para garantizar una rentabilidad razonable para los pequeños clientes, pero en la práctica esto hace que los bancos se muestren reacios a aceptar depósitos.

En cuanto a los préstamos, la situación también es deficiente. El financiamiento bancario al sector privado avanza lentamente en la mayoría de los países, lo que limita la inversión y el capital de trabajo, sobre todo para la explotación agropecuaria. En muchos países —los más pobres, que se dedican predominantemente a la agricultura y la ganadería—, los bancos conceden préstamos sobre todo a las empresas importadoras y exportadoras y al gobierno. El agro, que en casi toda África emplea a la mayoría de

la población activa, recibe una proporción pequeña, y cada vez menor, de préstamos de bancos comerciales (gráfico 1).

Es difícil entender por qué no hay disponibilidad de crédito, dado que la mayoría de los sistemas bancarios subsaharianos parecen tener amplia liquidez, sobre todo porque reciben depósitos del sector público y ahorros del sector privado formal. En algunos estudios se identificaron varias razones por las cuales sigue siendo bajo el crédito al sector privado, a saber:

- **Entornos institucionales y jurídicos deficientes.** El financiamiento al sector privado es riesgoso. Lograr que se cumplan las condiciones contractuales mediante un proceso judicial es más difícil en África subsahariana que en cualquier otra parte del mundo: en promedio, los acreedores deben cumplimentar 35 pasos, esperar 15 meses y pagar el 43% del ingreso per cápita del país antes de recibir el pago.

- **Altas tasas de interés activas reales.** El elevado costo de los préstamos limita la gama de clientes potenciales. En 2004, la tasa activa real promedio en la región era del 13%, mientras que en otros países de bajo y mediano ingreso era del 8% y en los países industriales, del 3,5%. Muchas veces, la única opción que tiene una empresa es el financiamiento bancario y, ante las tasas tan altas de interés, su acceso al crédito es menor que en otras regiones en desarrollo.

- **Sistemas deficientes de derechos de propiedad de bienes mobiliarios e inmobiliarios.** En general, para obtener un préstamo bancario es necesario presentar una garantía. Pero en muchos países subsaharianos, las deficiencias de los sistemas de derechos de propiedad limitan la posibilidad de utilizar bienes como garantía, lo que impide la intermediación financiera.

- **Mayor atractivo de los préstamos al gobierno.** Cuando existe una gran demanda de préstamos soberanos, muchos bancos prefieren conceder más préstamos al gobierno o adquirir títulos de deuda del Estado o del banco central. En cambio, los préstamos al sector privado resultan menos atractivos aunque se cobren tasas de interés más altas.

Qué se está haciendo

En los últimos 10 años, los gobiernos subsaharianos y sus socios internacionales se dieron cuenta de que para que sus economías pudieran progresar más era necesario desarrollar y hacer más eficientes los sectores financieros. Muchos países iniciaron reformas que aprovechaban la función fundamental del sistema bancario, pero que tenían por objeto ampliar la gama de instituciones financieras capaces de prestar servicios a los pobres y a las pequeñas y medianas empresas.

Microfinanzas. Todos los días surgen nuevas instituciones microfinancieras ante la demanda de servicios financieros que los bancos comerciales no prestan. Según una nueva base de datos compilada por el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre, más de la mitad de las instituciones microfinancieras de África subsahariana fue creada después de 1998, y el número se duplicó durante 2001–03. Muchos gobiernos y organizaciones no gubernamentales de la región, así como iniciativas del sector privado, prestaron apoyo financiero al movimiento de microfinanzas. Es claro que las instituciones microfinancieras atienden las necesidades de grupos más amplios de la población; por ejemplo, el ahorro promedio de sus afiliados asciende a menos de la mitad del ingreso per cápita promedio y es mucho menor que el de las cuentas de ahorro bancarias.

Pese al rápido crecimiento de este sector, su alcance es moderado. En promedio, menos de 2 de cada 100 personas tienen una cuenta en una institución microfinanciera; en casi todos los países esta proporción es más baja que en los bancos comerciales (gráfico 2). Y dado que las microfinancieras operan con ahorros y préstamos en pequeña escala, sus activos, en un país subsahariano promedio, representan el 1,3% del PIB, frente al 6% de los bancos comerciales, aunque en algunos países estas proporciones son considerablemente más altas.

Si bien en general el historial de reembolsos de préstamos de los clientes de las microfinancieras es bueno, estas instituciones tienen que sufragar altos costos, por lo que las tasas de interés reales activas (que ascienden, en promedio, al 43%) suelen ser superiores a las que cobran los bancos. A fines de 2003 la cartera vencida representó un 7% del total de préstamos de las microfinancieras, porcentaje muy inferior al de los bancos comerciales. Sin embargo, teniendo en cuenta el elevado nivel de los costos fijos y de operación, la rentabilidad es baja o negativa, y es posible que las microfinancieras tengan que seguir dependiendo de los subsidios.

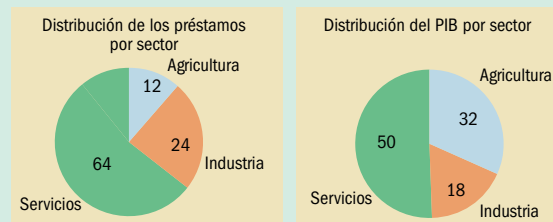
Diversificación de los sectores financieros. Un sector financiero profundo y desarrollado no solo está constituido por

Gráfico 1

Sesgo en el financiamiento

La agricultura representa casi el 32% del PIB, pero recibe menos del 12% de los préstamos bancarios.

(Porcentaje, 2005)



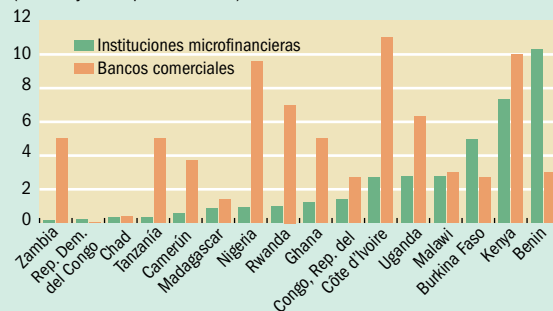
Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI.
Nota: Agricultura abarca la explotación forestal y pesquera; industria manufactura, minería, empresas de servicio público y construcción, y servicios, el gobierno.

Gráfico 2

Alcance moderado

Pese al crecimiento de las instituciones microfinancieras, en casi toda África subsahariana es mayor el alcance de los bancos comerciales.

(Porcentaje de la población total)



Fuentes: Base de datos del Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre; Claessens (2005), y cálculos del personal técnico del FMI.

bancos. Las instituciones financieras no bancarias proporcionan productos y servicios que los bancos no pueden ofrecer, y tienen la capacidad de aportar otros instrumentos de ahorro, inversión y gestión de riesgos. En los últimos años, muchos países subsaharianos redujeron las restricciones regulatorias y estimularon el desarrollo de instituciones financieras no bancarias, por lo que su importancia cada vez es mayor. Entre estas instituciones figuran aseguradoras, fondos de pensiones, sociedades financieras de crédito hipotecario y al consumidor, empresas de arrendamiento financiero y cajas de ahorro postal. Por ahora, este sector es mucho más pequeño que el bancario en casi todos los países. Sus activos constituyen un 10% de los de todo el sistema financiero.

Instituciones financieras públicas. Algunos países están reinventando los bancos estatales y de desarrollo para fomentar el financiamiento. Gabón, por ejemplo, recurre a los bancos de desarrollo para canalizar el crédito hacia sectores prioritarios. Otros países, como los miembros de la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMAO), están estableciendo bancos estatales especializados para dar a ciertos sectores acceso a los tipos de financiamiento deseados. En muchos países, las sociedades de crédito a la exportación están subsidiando el acceso. Sin embargo, estos esfuerzos fracasaron rotundamente en el pasado, y sus encarnaciones actuales están plagadas de los mismos riesgos.

Mercados bursátiles. Muchos países africanos establecieron mercados bursátiles para que las empresas pudiesen captar financiamiento a largo plazo. En 1989 había solo 5 mercados bursátiles en África subsahariana; ahora hay 15, entre los que figuran los más recientes creados en Malawi, Swazilandia y Uganda. Los perfiles de financiamiento para empresas de ciertos países de la región, como Ghana, Sudáfrica y Zimbabwe, sugieren que esos mercados pueden ser una fuente de financiamiento, pero solo para un número limitado de compañías. Además, en todos los países de la región, con excepción de Sudáfrica, los mercados bursátiles tienen poco movimiento y capitalización, en parte porque las reglas sobre divulgación de información y el marco de supervisión son inadecuados. Además, un mercado bursátil es más eficiente y aporta mayores beneficios económicos cuando existe infraestructura básica en el sector financiero y un sistema bancario que funciona bien.

Mejor uso de la tecnología. En algunos países se están poniendo a prueba nuevas tecnologías para facilitar los depósitos y pagos, y también existe potencial para ofrecer nuevos productos crediticios. El incremento espectacular del uso de teléfonos celulares en la región indica que esta y otras tecnologías de telecomunicaciones podrían conectar con los servicios financieros a las personas que viven en lugares remotos y de acceso difícil.

Mejor entorno de operaciones. Muchos países están intentando, con diferente grado de éxito, mejorar el entorno de las operaciones del sector financiero. Las modificaciones jurídicas, como la modernización de la ley orgánica del banco central y de la legislación bancaria, asignan un papel más importante a los mercados. En 1993, en un esfuerzo por modernizar la legislación empresarial, 16 países africanos crearon la Organización para la Armonización del Derecho Mercantil en África, la cual ya normalizó una amplia gama de leyes. Rwanda y Burundi, por ejemplo, simplificaron el proceso de apelación en casos de diferencias comerciales e impusieron límites cronológicos; en

Burundi se redujo casi tres meses el tiempo que transcurre para recuperar una deuda. Sin embargo, las encuestas revelan que el entorno de operaciones —el derecho mercantil, los sistemas judiciales, los procedimientos contables y el cumplimiento de los contratos— sigue siendo un impedimento para reformar el sector financiero.

Señales de cambios en el panorama

Si bien las reformas financieras que se iniciaron han tardado bastante en dar frutos, el panorama está cambiando mucho debido a la influencia de la globalización en los mercados financieros africanos. La mayoría de estos cambios son positivos, pero ante la debilidad de las instituciones, el poco desarrollo de los mercados y la insuficiencia de los marcos normativos, pueden presentarse serios retos, y es posible que muchos países no se beneficien plenamente de los cambios a menos que puedan acelerar la reforma del sector financiero.

Mercados nacionales de títulos de deuda. En más de 30 países subsaharianos, los gobiernos dejaron de recurrir al banco central para obtener préstamos y, en su lugar, introdujeron letras del Tesoro, como en los países de la UEMAO (véase el recuadro). Estos instrumentos son un paso importante para avanzar hacia una mejor gestión fiscal y pueden contribuir al desarrollo de los mercados financieros. Sus principales beneficios son el establecimiento de tasas de interés de referencia para otros efectos comerciales y el uso de estos efectos como garantía. Además, la deuda pública de bajo riesgo puede ayudar a compensar el alto riesgo que entraña el crédito del sector privado, porque permite elevar, dentro de límites prudenciales, la proporción de activos de capital ponderado por riesgo. La mayoría de los mercados de letras del Tesoro de África subsahariana son inmaduros y el tamaño promedio era de solo el 14% del PIB en 2005. Los

Mercado regional de letras del Tesoro

En 2001, los ocho países miembros de la UEMAO (Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Malí, Níger, Senegal y Togo) crearon un mercado regional de letras de Tesorería. El objetivo era ayudar a desarrollar mercados financieros regionales y ofrecer otra fuente de financiamiento en sustitución de los préstamos directos del banco central regional a los gobiernos, que concluyeron en 2002. El mercado de letras del Tesoro de todos los países creció rápidamente, pasando de alrededor de FCFA 55.000 millones a unos FCFA 290.000 millones en 2005, a la vez que se redujeron las tasas de interés (Sy, 2006). Si bien la demanda de letras del Tesoro refleja mejores posiciones fiscales, surgieron incentivos adicionales del exceso de liquidez bancaria, de las exenciones tributarias, la ponderación de riesgo cero en los intereses devengados, y la posibilidad de obtener refinanciamiento en el banco central de la región.

Recientemente hubo señales de una mejor integración financiera regional y se aceleraron las ventas de letras del Tesoro entre los países. En 2004–05, más de la mitad de las letras emitidas fueron adquiridas por otro país de la UEMAO. Estos instrumentos pueden ayudar al desarrollo financiero si se utilizan para determinar los precios de mercado de los títulos de deuda pública, las garantías para las transacciones interbancarias y otras emisiones de deuda comercial.

instrumentos que se ofrecen son por lo general de corto plazo, la base de inversionistas es reducida y consta principalmente de bancos comerciales. Los mercados secundarios no existen, o son muy pequeños, salvo en Nigeria, Sudáfrica y Uganda.

Sin embargo, en algunos países subsaharianos, los mercados de títulos de deuda comenzaron recientemente a atraer el interés de inversionistas extranjeros, sobre todo debido a los diferenciales de intereses históricamente bajos entre los títulos públicos de los mercados emergentes y de los países industriales, y también a los mayores rendimientos ajustados por riesgo de los títulos de deuda pública de los países subsaharianos gracias a las mejoras del desempeño económico y el alivio de la deuda.

Los países africanos pueden obtener muchos beneficios de la inversión de cartera procedente del extranjero, pero como cuentan con sistemas financieros deficientes es necesario considerar cuidadosamente los riesgos. Por ejemplo, la afluencia de capital puede ejercer una presión a la baja adicional sobre las tasas de interés, mejorar la eficiencia de los mercados y ayudar a insertar al país en el contexto internacional, estimulando así la inversión extranjera directa que tanto se necesita, pero también puede volver a los sectores financieros vulnerables a cambios bruscos de sentido de los flujos de capital e imponer la carga adicional de manejar esa afluencia.

Mayores remesas. Las remesas a los países subsaharianos —otra forma de entrada de capital— se incrementaron rápidamente en los últimos años. Las entradas registradas —que, según se cree, representan la mitad del monto real— ascendieron a casi US\$7.000 millones en 2005. Dado que la fuerte demanda de servicios de transferencias de fondos continúa, al mejorar la infraestructura del sector financiero se logrará que más personas, incluso de los sectores rurales pobres, tengan acceso a los servicios financieros; pero para optimizar la eficacia de esos servicios, es necesario reformar los sistemas de pagos.

Grupos bancarios regionales. La expansión de los “bancos regionales” mediante filiales en varios países aumenta el tamaño del mercado, lo que a su vez mejora la eficacia del sector bancario, facilita a los bancos el logro de economías de escala y la diversificación de riesgos, y contribuye a la integración financiera. Los bancos regionales pueden combinar las ventajas potenciales de los bancos extranjeros —tecnologías avanzadas, buena administración y fomento de la competencia— con el conocimiento de las condiciones locales que tienen los bancos nacionales. Pero, como también fortalecen los vínculos entre los sistemas financieros, se requiere una supervisión adecuada entre los diferentes países en caso de que surjan problemas en el sector financiero de alguno de los países en los que opera el banco.

Se necesitan más reformas

Ante la cantidad de necesidades insatisfechas de servicios financieros, la reforma del sector financiero sigue siendo todo un reto. Las nuevas iniciativas deberán ofrecer incentivos basados en el mercado a fin de fortalecer la relación entre el sector financiero y el sector privado, y favorecer su rápido desarrollo para que pueda hacer frente a las presiones derivadas de la incipiente globalización de los mercados financieros africanos.

Para ello es necesario emprender varias acciones prioritarias. **Los sectores financieros deben liberarse de excesivas restricciones y de la dirección estatal**, eliminando, por ejemplo,

los límites a las tasas de interés activa y pasiva y las diferentes modalidades de préstamos dirigidos, y revisando las restricciones a las comisiones y los cargos o las difíciles reglas sobre “conocer a su cliente” para que no se conviertan en obstáculos. Es posible también que deba modificarse la política monetaria para no depender tanto del alto nivel de encaje legal (un impuesto implícito a los bancos que eleva los diferenciales entre las tasas activa y pasiva).

Deberá ampliarse la base de información de la cual dependen las decisiones financieras. Las agencias de calificación crediticia podrían ayudar a los bancos a seleccionar a los clientes, lo que podría inducir una mayor concesión de préstamos. Además, habría que fortalecer los principios y servicios contables para que los bancos puedan evaluar mejor los riesgos.

Es necesario propiciar el florecimiento de nuevos mercados e instituciones. Los países podrían fomentar el desarrollo del mercado al armonizar la normativa y mantener pocas restricciones para ingresar en él. Asimismo, cabe destacar el enorme potencial para la integración financiera que existe en los países que pertenecen a una unión monetaria.

Es menester atender los obstáculos normativos que dificultan el registro y la incautación de las garantías, incluso los que están relacionados con la definición poco clara de los derechos de propiedad inmobiliaria y mobiliaria. Pero dado que esas reformas llevarían mucho tiempo, es preciso pensar de qué manera podrían superarse, en el corto plazo, los estrangulamientos que existen en los sistemas normativos. Podrían promoverse otros instrumentos, como el arrendamiento financiero o las garantías solidarias. En la mayoría de los países subsaharianos todavía no se aborda la reforma del sistema financiero, pero en aquellos en donde se ha llevado a cabo (Uganda, por ejemplo) los resultados son promisorios.

Por último, **los países no deben olvidar que la meta más importante es integrarse en el sistema financiero mundial.** Por eso, además de no añadir nuevas restricciones, deberán revisar sus políticas macroeconómicas, eliminar barreras administrativas que dan origen a rendimientos excesivos, y crear instrumentos financieros de largo plazo y mercados secundarios, simultáneamente con la plena liberalización de la cuenta de capital. ■

Jakob Christensen es Economista; Anne-Marie Gulde, Directora Adjunta y Catherine Pattillo, Economista Principal del Departamento de África del FMI.

Referencias:

Base de datos del Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre. Más información disponible en: <http://www.cgap.org/portal/site/cgap>.

Claessens, Stijn, 2005, “Access to Financial Services: A Review of the Issues and Public Policy Objectives”, Policy Research Working Paper No. 3589 (Washington: Banco Mundial).

Gulde, Anne-Marie, y Catherine Pattillo, 2006, “Mayor profundización”, Finanzas & Desarrollo, junio (Washington: Fondo Monetario Internacional).

———, y Jakob Christensen, con Kevin Carey y Smita Wagh, 2006, “Sub-Saharan Africa: Financial Sectors—Issues, Challenges and Reform Strategies” (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Sy, Amadou, 2006, “Financial Integration in the West African Economic and Monetary Union”, IMF Working Paper No. 06/214 (Washington: Fondo Monetario Internacional).