



EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: MAYOR CRECIMIENTO E INVERSION PARA REDUCIR LA POBREZA

La semana anterior el Gobierno Nacional radicó en el Congreso de la República el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de la segunda administración del Presidente Uribe.

La continuidad en las políticas públicas que se posibilita gracias a un sistema político que permite la reelección es una característica destacada en el Plan. Lejos de modificar el rumbo de la acción estatal dicho Plan pretende profundizar el proceso iniciado hace cuatro años.

“Estado Comunitario: desarrollo para todos” es un extenso Plan que contiene una estrategia de desarrollo económico y un conjunto de políticas públicas en diversas materias. Frente a anteriores planes es muy destacable que por primera vez se analice la problemática urbana con una visión integral, y se hagan explícitos elementos críticos para el desarrollo como la productividad y la competitividad. Siendo imposible comentar de manera juiciosa tan importante trabajo en pocas líneas, La Semana Económica analiza tres elementos que son de interés para el sector bancario: el mercado de capitales como puntal para el crecimiento; la financiación de vivienda para la equidad; y la política de la Banca de Oportunidades como instrumento para promover el acceso a los servicios financieros.

El núcleo: Múltiples instrumentos para combatir la pobreza y la indigencia

En el Plan se hace un valioso esfuerzo para integrar los objetivos e instrumentos delineados en diversos esfuerzos analíticos, entre ellos: “Visión Colombia-II Centenario, La Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad”, “La Misión para la reducción de la Pobreza y la Desigualdad”, así como los Objetivos de Desarrollo del Milenio y El Marco Fiscal de Mediano Plazo.

El propósito que congrega los elementos esenciales de cada uno de los anteriores programas es mitigar los altos índices de indigencia y pobreza absoluta que afectan al país. No cabe duda de porqué este el objetivo central: en Colombia el porcentaje de población pobre se aproxima al 50% y cerca del 15% de los colombianos se encuentra en condiciones de indigencia. Por ello el PND propone reducir estos indicadores a niveles del 39% y del 8%, respectivamente, en el cuatrienio.

La premisa central del Plan es que sin crecimiento alto y sostenido no es posible disminuir el desempleo, aumentar el ingreso de los colombianos y por ende mitigar la pobreza. De allí que el principal reto de la administración del presidente Uribe es generar las condiciones propicias para que el país siga creciendo de manera permanente a tasas por encima del 6%, acompañando el proceso con programas en beneficio de los más pobres. A través de la Red de Protección Social se espera extender la prestación de servicios sociales a cerca de un millón y medio de familias pobres durante el período 2007-2010.

El desarrollo del mercado de capitales: esencial para lograr un crecimiento alto y sostenido

Para lograr un crecimiento alto y sostenido, el Plan identifica la necesidad de que Colombia logre una relación de inversión a PIB estable y superior al 25% a partir de 2010, lo que implica un crecimiento real promedio de la formación bruta de capital fijo cercano a 6%. Esto a su vez requiere del fortalecimiento y profundización del mercado de capitales, ya que a pesar de algunos avances, dicho mercado está lejos de estar suficientemente desarrollado.

Según el propio Plan, el mercado de capitales colombiano está rezagado incluso frente a los países de la región. El tamaño del mercado, representado por el nivel de capitalización como

porcentaje del PIB, es cercano al 12% en el caso colombiano, mientras que el promedio en América Latina es de 27%, y en los países con ingreso alto supera el 83%.

Aunque en el PND se menciona el objetivo de incrementar la profundización del mercado resaltando la necesidad de crear canales de financiación alternos para el sector real como la emisión de acciones y de bonos de largo plazo e instrumentos de cobertura, se debe anotar que una debilidad es que no se define una estrategia integral para el logro de estas metas en un plazo determinado.

Experiencias exitosas de países que han desarrollado el mercado de capitales como es el caso de muchas economías asiáticas, muestran la necesidad de derribar las barreras legales, regulatorias y tributarias que impiden su desarrollo. Muchas de esas economías hoy son vivos ejemplos de lo que se debe hacer para incentivar la puesta en marcha de herramientas de financiación que conduzcan a un mercado de capitales eficiente y robusto.

Si bien en el contexto de la región Colombia ha logrado mantener cierta estabilidad en los flujos de inversión en infraestructura y ha sido uno de los pocos en que la inversión ha estado en niveles del 2% del PIB, se requieren recursos adicionales para superar muchas de las deficiencias que aún presenta la infraestructura nacional.

Entre otros aspectos, la Agenda Interna y el Plan han identificado la importancia del desarrollo de nuevas autopistas, la construcción de corredores arteriales complementarios, el mantenimiento de la red de transporte, la consolidación de la red férrea, la actualización de concesiones y la entrega de nuevos corredores en concesión así como la necesidad de mejorar las condiciones de navegabilidad de los ríos. Los recursos requeridos son mayúsculos ya que el Plan de Inversiones 2007-2010 se estima en \$228 billones, de los cuales se espera que 25% de la financiación provenga del sector privado. De lograrse estructuras adecuadas es posible interesar a los inversionistas para financiar muchos de los proyectos de infraestructura mediante la emisión de títulos de deuda o de acciones. Pero ello requerirá un gran

esfuerzo de las autoridades por generar las condiciones necesarias, aspectos que el Plan no detalla.

Hay cambios urgentes que permitirían mejorar el acceso del sector real al mercado de capitales. Por ejemplo, uno de los componentes más importantes para el desarrollo de los mercados de capitales son los sistemas de negociación, ya que tanto los sistemas electrónicos centralizados como el OTC desempeñan cada cual un rol particular en el mercado. En el caso del OTC son reconocidas sus bondades para generar liquidez a títulos de deuda privada y, en general, a activos financieros poco líquidos, a operaciones de gran cuantía, a emisiones con bajos niveles de estandarización, o hechas a la medida como lo son las operaciones del mercado monetario y los derivados.

Por tal motivo, es necesario que se adelanten reformas tendientes a garantizar el desarrollo de estos sistemas de negociación, bajo estándares exigentes en materia de revelación de información, de transparencia y supervisión por parte de las autoridades. Porque cuando se restringe el desarrollo de las alternativas de negociación se limitan las posibilidades de profundizar el mercado de capitales.

Financiación de vivienda: retos en el plan nacional de desarrollo

Sin lugar a dudas, 2006 fue el año de la reactivación del crédito hipotecario en Colombia. Luego de ocho años de estancamiento, las entidades financieras especializadas en financiación de vivienda¹ desembolsaron cerca de \$4,6 billones, lo que representa un incremento del 84% frente a lo entregado en 2005² (gráfico 1).

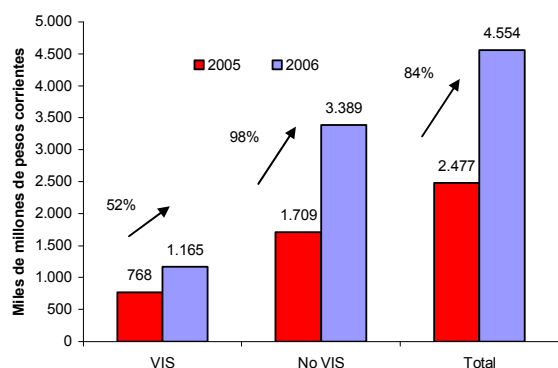
De esta forma se revertió la tendencia decreciente que venía presentando el saldo de la cartera de vivienda, aunque su nivel todavía dista significativamente del alcanzado hace una década. Adicionalmente, la reducción de la tasa de interés cobrada sobre los créditos hipotecarios (la

¹ AV Villas, Bancolombia, BBVA-Granahorrar, BCSC, Colpatria, Davivienda, Granbanco y FNA.

² Incluye créditos a constructor, individuales, subrogaciones de constructor a individual y leasing habitacional.

cual se ubicó en niveles inferiores a UVR + 9%, es decir, dos y cuatro puntos porcentuales por debajo de los topes fijados por el Banco de la República, para VIS y No VIS respectivamente) contribuyó de forma significativa a la reactivación de la actividad (gráfico 2).

Gráfico 1: Préstamos entregados



Fuente: Asobancaria y FNA

Esta recuperación es resultado de una combinación de factores, entre los que se destacan: el crecimiento de la economía, la reducción del desempleo frente a los niveles de principios de la década, la evolución favorable de las tasas de interés externas e internas y la permanencia de las exenciones tributarias para los diferentes agentes que participan en el mercado hipotecario.

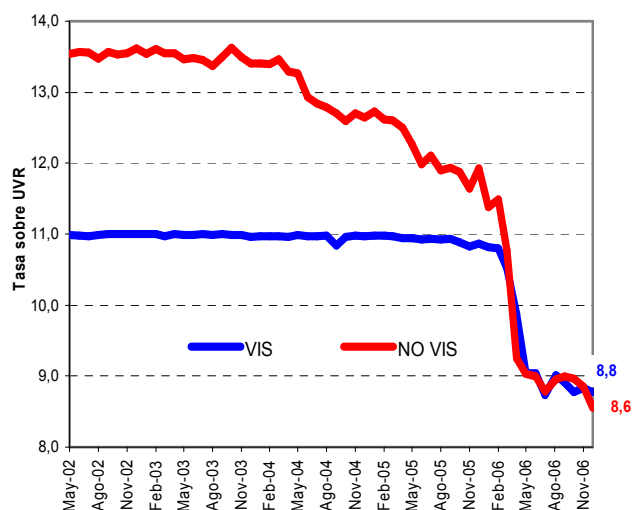
Si bien los resultados en materia de financiación de vivienda permiten pensar en una reactivación sólida, el PND es el escenario idóneo para sentar las bases que permitan que esta situación sea sostenible en el largo plazo.

Son avances significativos del Plan la inclusión de la vivienda dentro de los aspectos sociales, y no sólo dentro de los económicos, y la visión integral con que se aborda el tema, buscando coordinar las diferentes variables asociadas a la provisión de ésta, como son la disponibilidad de tierra urbanizable, la oferta de inmuebles y la combinación de ahorro, subsidio y crédito como esquema para que las familias puedan allegar los recursos requeridos.

En relación con las dos primeras variables es de vital importancia que exista una adecuada

oferta tanto de tierra como de vivienda, de forma que se generen soluciones al alcance de los diferentes sectores poblacionales. Si bien en los últimos años se han logrado grandes progresos en la provisión de vivienda de bajo precio, es necesario avanzar aún más en este sentido, dado que el valor de los inmuebles en el segmento prioritario oscila entre \$22 y \$31 millones³, lo que desborda la capacidad de pago y las expectativas de los hogares de menores recursos, en especial de aquellos que perciben menos de 2 SMML.

Gráfico 2: Tasas de interés (Puntos sobre UVR)



Fuente: Superintendencia Financiera

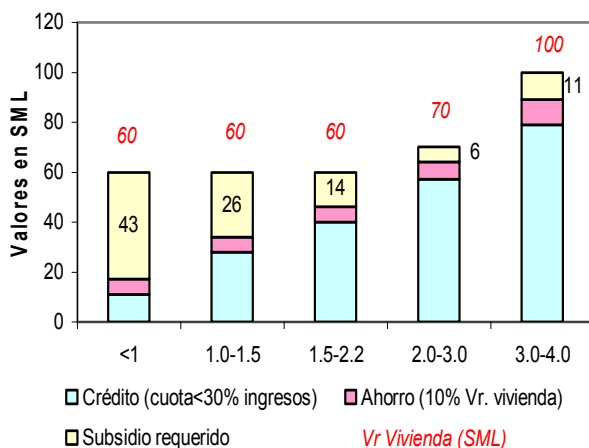
En relación con los recursos que requieren las familias para adquirir vivienda, uno de los mayores aportes del Plan es la recuperación de la figura del ahorro programado como un esquema que permite reunir los recursos de la cuota inicial y bancarizar la población que nunca ha accedido a servicios financieros. Es deseable que el producto se diseñe y reglamente de forma que sea atractivo para los usuarios y para las entidades financieras. Adicionalmente, en la medida en que se busca garantizar que al finalizar el periodo de ahorro las familias puedan adquirir su vivienda, es

³ Corresponde a viviendas con un valor de 50 – 70 SML, que es el mínimo para las grandes ciudades, de acuerdo con Camacol.

preciso vincular los recursos del subsidio, y no sólo los del crédito, como lo plantea el PND.

De otra parte, en la determinación del monto individual de los subsidios a otorgar es fundamental considerar el valor de los inmuebles disponibles y consultar la capacidad de endeudamiento y de pago de las familias, de forma que el ciclo se cierre satisfactoriamente para los compradores. En la gráfica 3 se observa que aún si las familias pudiesen ahorrar 10% del valor de la vivienda, el subsidio que requieren, dada la capacidad de endeudamiento, supera el valor actual en los segmentos de menores ingresos.

Gráfico 3: Subsidios requeridos según capacidad de endeudamiento y ahorro (Valores en SMML)



Fuente: Cálculos Asobancaria

Crédito: calculado como el máximo valor a endeudarse dado que la primera cuota no puede superar el 30% de los ingresos del hogar. Ahorro: 10% del valor del inmueble. Supone que todas las familias pueden ahorrar este valor

El Plan recoge gran parte de las preocupaciones del sector frente a la financiación de vivienda. En primer lugar, señala la necesidad de desarrollar mecanismos de cobertura que reduzcan el impacto de un aumento de las tasas de interés de largo plazo, lo que resulta esencial dado que el costo de los recursos utilizados en el fondeo de la operación hipotecaria depende de la evolución de estas tasas.

En el diseño de estos mecanismos es oportuno, además de minimizar los riesgos que puedan surgir para la cartera ya pactada, buscar

esquemas que permitan que en situaciones de crisis la financiación de vivienda no se paralice. De esta forma el sector jugaría un papel contra cíclico, en lugar de contribuir a profundizar los desequilibrios como ocurrió a finales de la década pasada. En segundo lugar, el Plan plantea eliminar las distorsiones que afectan la rentabilidad del crédito hipotecario, como por ejemplo, los topes a las tasas de interés y la duración del proceso de recuperación de garantías por vía judicial. En el entretanto, la permanencia de las actuales exenciones tributarias resulta fundamental para que la operación hipotecaria sea atractiva tanto para los demandantes como para los oferentes de crédito.

El PND y la bancarización

A nivel internacional se ha destacado la necesidad de construir sistemas financieros incluyentes, que permitan democratizar los servicios y productos financieros. Una de las recomendaciones que se reitera en la literatura especializada es la de crear condiciones de infraestructura y regulación propicias para facilitar dicho proceso. Por ello, es destacable que el Plan haya incorporado el objetivo de bancarización y a la Política de la Banca de las Oportunidades como una herramienta para lograr ese propósito.

Como se ha reconocido en diversas ocasiones, la mezcla de incentivos y de acciones tendientes a remover obstáculos regulatorios es un avance de la política pública frente a los viejos enfoques de alta intervención del Estado que desembocaron en corrupción, ineficiencias y pobres resultados.

Es necesario, sin embargo, que las acciones y estrategias que se han definido para estos propósitos se pongan en marcha lo antes posible. Solo así será posible alcanzar las metas esperadas en materia de acceso a los productos y servicios financieros. Es imperioso, por ejemplo, que la certificación diferencial de tasas de interés por modalidad de crédito que defina el gobierno refleje el espíritu de la Política de la Banca de las Oportunidades. La certificación debe reconocer las diferentes estructuras de costos asociados a cada tipo de crédito para permitir que la banca expanda de manera sostenible el acceso al crédito.

to. De no ser así será muy difícil lograr el acceso de más colombianos a los servicios financieros.

La Red de la Banca de las Oportunidades, de la que hace parte la banca, tiene la importante tarea de seguir ampliando la presencia financiera en el territorio nacional durante los próximos cuatro años. Si hay un contexto regulatorio favorable, en el 2010 el sector financiero podría estar presente en todos los municipios del país mediante sucursales tradicionales y canales alternativos como los cajeros automáticos, las oficinas móviles, los kioscos, los puntos de atención al usuario y los corresponsales no bancarios que, pese a su reciente creación, ya están operando en 70 diferentes puntos del país.

Además, la banca podría colocar 2 millones de operaciones de microcrédito en el período de vigencia del PND, con un esfuerzo adicional del 44,3% frente al número de operaciones registradas en 2006.

Por todos los esfuerzos que se están haciendo, a nadie debería sorprender que la profundización financiera, medida como la relación crédito al PIB, se aumente. Si más colombianos llegan al sistema el crédito crece, y ese es un resultado virtuoso que debería ser impulsado por las autoridades. Por ello preocupa la imposición de una carga adicional de provisiones regulatorias que pueden tener un efecto nocivo sobre la expansión del crédito y sus costos a segmentos de la población que no están siendo atendidos.

Precisamente uno de los temas que mayor protagonismo ha cobrado dentro de la literatura de la bancarización recientemente, es la adopción de un entorno regulatorio y de supervisión bancaria acorde con la inclusión financiera.

Las recomendaciones de entidades como el CGAP (Consulting Group to Assist the Poor) y el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), apuntan a que el regulador juega un papel crucial en el reto de ampliar la base de clientes del sistema financiero. La tarea de salvaguardar el dinero de los depositantes, vía provisiones o requerimientos de solvencia, debe hacerse manteniendo un equilibrio entre la estabilidad del sistema, y el mayor acceso por parte de los segmentos de menores

ingresos. Preservar dicho equilibrio es crucial para definir el éxito de las políticas de bancarización.

Finalmente, hay un diagnóstico y unas recomendaciones muy claras desde mediados del año en relación con la necesidad de fortalecer el derecho de los acreedores. Conviene que el gobierno agilice el trámite de estas reformas.

Microcrédito

La modificación que introduce el PND a la definición del microcrédito permite un mayor desarrollo del mercado, que seguramente redundará en mayores niveles de bancarización.

La eliminación del tope máximo de los 25 SMLMV, fijada para el microcrédito en la ley 590 de 2000, coloca al país en línea con la tendencia internacional de definir el microcrédito con base en las características de riesgo de la operación, y no en función del tamaño del préstamo.

En el fondo, sin embargo, persiste la inquietud frente a la falta de homogeneización y pertinencia económica de los criterios de clasificación empresarial que existen en el país. Mientras que la ley 905 de 2004 fijó una caracterización corporativa de acuerdo con el número de trabajadores y el nivel de activos, la mayoría de los establecimientos financieros y otras entidades utilizan como criterio de clasificación el volumen de ventas anuales.

Pese a que no existe un criterio que permita caracterizar la dimensión de una firma de manera precisa, la experiencia internacional indica que la variable más idónea para conocer la verdadera capacidad de pago y de endeudamiento de una empresa es el volumen de ventas. Así se hace en Estados Unidos, Europa, y buena parte de los países de América Latina.

Una clasificación de este tipo permitiría diseñar e implementar políticas públicas focalizadas con mayor eficacia para mejorar la competitividad y el desarrollo empresarial en general.

Informalidad y asociatividad

El PND propone estrategias pertinentes de apoyo a las pymes y la microempresa. En particular se buscará aumentar la formalización, la asociatividad y la productividad empresarial, así como

la inclusión de las firmas en los mercados de insumos, tecnológicos y financieros entre otros.

En opinión de Asobancaria, estos aspectos resultan fundamentales para aumentar los niveles de competitividad asociada con la productividad empresarial del país. Asobancaria y Acopi habían identificado la necesidad de trabajar en algunos de estos aspectos, y el PND es la vía para articular una agenda que impulse el desarrollo de las pymes y la microempresa.

Frente al tema de la informalidad, existe en el país un diagnóstico que ha permitido identificar los factores que la generan, así como los riesgos y obstáculos que esa situación acarrea para el crecimiento y bancarización empresarial.

Retomando las enseñanzas de casos como los de España y Australia para incentivar la formalización, es necesario que el país defina mecanismos tributarios e incentivos que hagan más rentable y atractivo operar a los empresarios en el lado formal de la economía.

El PND acierta al plantear una estrategia de racionalización y simplificación de trámites empresariales, encaminada a reducir los elevados costos de transacción que enfrentan las pymes.

Así mismo, resulta importante el esfuerzo que se busca intensificar en la provisión de servicios de desarrollo empresarial. Cualquier esfuerzo que se haga para aumentar el acceso de las empresas a las tecnologías, y a la capacitación redundará en mayores oportunidades en los mercados y posibilidades de crecimiento con productividad.

Por último, el PND incorpora un elemento fundamental como es el de la asociatividad. De tiempo atrás el sector financiero y los empresarios han resaltado la necesidad de diseñar esquemas tendientes a mejorar la gestión corporativa y el aprovechamiento de las sinergias existentes a lo largo de las cadenas de producción.

Dotar de mecanismos institucionales y herramientas concretas a los empresarios para llevar a cabo estos objetivos de desarrollo, es el camino más adecuado para hacer realidad esta aspiración. Ello garantizará que el esfuerzo conjunto entre el gobierno y la banca, para superar las condiciones que impiden un mayor desarrollo

económico empresarial, tenga resultados positivos que se reflejen en un mayor acceso de la Mipyme a los servicios financieros, lo que resulta clave para su crecimiento.

Conclusión

El PND presentado por el gobierno nacional busca consolidar las condiciones del crecimiento de la economía con base en la dinámica de la inversión privada. La decisión democrática que adoptaron los colombianos de reelegir al Presidente Uribe se refleja, entonces, en un Plan que profundiza sobre las políticas públicas adelantadas en el anterior cuatrienio, con una bienvenida dosis de continuidad en muchas áreas.

De mantenerse el rumbo del manejo económico y si no se presentan sobresaltos fuertes en el contexto internacional, probablemente se logre un crecimiento económico sostenido en niveles del 6% anual. Se anota que para ello se requiere de una importante dosis de acción y de pragmatismo por parte de las autoridades.

En el caso del mercado de capitales es necesario crear condiciones que en verdad permitan su profundización, la cual es requerida si se espera que el sector privado participe de manera más activa en la financiación del plan de inversiones. En materia de vivienda es vital que se revisen las condiciones para que sea factible y rentable financiar esa actividad a largo plazo.

Igualmente, es posible que el país avance en forma decidida bancarizando más colombianos para lo cual se requiere implementar con decisión las políticas que se han trazado. Sin embargo, las autoridades deben ser concientes de que mayor bancarización y profundización suponen más crédito, y por ello deben ser cuidadosas para evitar la contradicción entre propender por un mayor acceso a los servicios financieros y al mismo tiempo limitar la expansión del crédito.