

Inclusión financiera en América Latina y el Caribe: acceso, uso y calidad

María José Roa

INTRODUCCIÓN

El problema del acceso a servicios financieros para los sectores más desfavorecidos de la población no es nuevo. Desde finales del siglo XVIII y principios del XIX empiezan a surgir entidades financieras de naturaleza social con capacidad para fomentar el acceso financiero a personas de bajos recursos así como a pequeños y medianos empresarios, tanto en el ahorro como en el crédito. Estas instituciones toman la forma de cooperativas, cajas de ahorro y uniones de crédito entre otras. Su modelo se extendió poco a poco ganando importancia tanto en países en desarrollo como desarrollados. Desde finales de los años ochenta y principios de los noventa fueron apareciendo en la región otras entidades financieras, como microfinancieras, bancos cooperativos y otros tipos de organizaciones no gubernamentales que trabajan en el campo del financiamiento de estos segmentos de la población. Todas estas entidades son conocidas como de *finanzas*

populares o de *desarrollo*, y en general tienen el mismo objetivo: la inclusión de los segmentos de la población que no son atendidos por el sistema bancario tradicional.

A pesar de la larga tradición de estas entidades financieras no es sino hasta principios del año 2000 cuando el tema del acceso financiero empieza a tener una enorme relevancia como objetivo común en las agendas de los países que conforman el G20, gobiernos, secretarías de hacienda, organismos internacionales y bancos centrales entre otros.¹ Las razones son primordialmente: a) la aparición de una serie de estudios que muestran la alta

¹ En el 2009 se crea la Alianza para la Inclusión Financiera, una red global de responsables de política financiera en países desarrollados y en desarrollo, que trabajan juntos para aumentar el acceso de los pobres a los servicios financieros. Hoy en día el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) junto a otras instituciones lideran las tareas de inclusión financiera en escala mundial.

Investigadora del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA). La autora expresa su agradecimiento a Gabriel Martínez por su excelente labor de asistente de investigación. Asimismo, agradece los comentarios y sugerencias de Jimena Carretero, René Maldonado, Fanny Warman, y de los participantes del curso “La banca central moderna: un enfoque integral”, organizado por CEMLA y el Banco de la Reserva Federal de Nueva York, en México D. F., durante febrero de 2013. Correspondencia: <roa@cemla.org>.

correlación existente entre la pobreza y la exclusión del sector financiero formal,² b) la preocupación de los organismos encargados de la estabilidad financiera al considerar que algunos tipos de inclusión financiera pueden convertirse en una fuente de inestabilidad (Roa, 2013a), y c) que la banca tradicional lo comienza a ver como un nicho para expandir sus negocios. Es entonces cuando el problema de acceso de servicios financieros comienza a recogerse en un concepto más amplio: la *inclusión financiera*.³

En la actualidad la mayor parte de los organismos internacionales a cargo de la inclusión financiera han establecido definiciones e indicadores mundialmente aceptados. De las distintas definiciones e indicadores propuestos se deduce la naturaleza multidimensional del concepto de inclusión financiera. Esta naturaleza contiene elementos tanto del lado de la oferta de productos financieros como del de la demanda; siendo las dimensiones básicas el acceso, el uso y, más recientemente, la naturaleza o calidad de las dos primeras.

En esta investigación se presenta un panorama general de la inclusión financiera para América Latina y el Caribe; y con datos de las tres dimensiones se traza un cuadro completo de su naturaleza y características en la región. Esta información es clave para detectar las debilidades del desarrollo de los mercados financieros y sirve de base para la elaboración de estrategias de inclusión efectivas. Como se verá, a pesar de los pasos dados en la región para lograr una mayor participación de la población en el sector financiero formal, los niveles de inclusión en cualquiera de sus dimensiones siguen siendo bajos, aunque con grandes diferencias entre las distintas economías. Gran parte de

la población sigue acudiendo al sector financiero informal⁴ para llevar a cabo sus transacciones, en especial las de crédito.

Este trabajo está estructurado de la siguiente forma. En la primera sección, se analiza el concepto de inclusión financiera a partir de las definiciones de distintos organismos internacionales responsables del tema. En la segunda sección, se presentan indicadores de acceso y uso para América Latina y el Caribe provenientes de varias fuentes, tanto del lado de la oferta como del de la demanda de productos financieros. A continuación, en la tercera sección se presenta información de la región sobre los principales elementos para el diseño de un marco de referencia para medir la naturaleza o calidad del acceso y del uso. Por último, presentamos las conclusiones y discutimos los principales resultados.

1. INCLUSIÓN FINANCIERA

1.1 DEFINICIONES

Aunque al principio no existía consenso general sobre la definición de inclusión financiera,⁵ hoy en

² Ver Burguess y Pande (2005), Zhan y Sherraden (2011), y Bruhn y Love (2012).

³ El ex secretario general de las Naciones Unidas Kofi Annan en un discurso del 29 de diciembre de 2003 y el gobierno del Reino Unido en un informe presupuestario de 2004 (HM Treasury, 2004) son los primeros que empiezan a utilizar el concepto de inclusión financiera.

⁴ El sector financiero informal incluye diversos mecanismos informales de ahorro y crédito, que agrupan una gran variedad de transacciones financieras que no están sujetas a regulación o supervisión por parte de los organismos estatales correspondientes. Como explica Mansell (1995) “la mayor parte de su actividad financiera se desenvuelve en un ámbito extralegal: sin autorización, sin supervisión, libre de impuestos y, por lo general, inadvertida en los registros y datos”. Por su lado, el sector financiero formal está constituido por aquellas instituciones e instrumentos financieros que están sujetos a algún tipo de regulación o supervisión financiera por parte de alguno de los organismos de regulación estatales.

⁵ Algunos autores o instituciones utilizan el concepto de bancarización. Este concepto es un poco confuso, ya que se puede entender como el uso y acceso de servicios financieros ofrecidos exclusivamente por la banca tradicional. Sin embargo, la definición ampliamente aceptada considera la bancarización como

día algunos de los organismos internacionales involucrados en el tema han dado definiciones e indicadores mundialmente aceptados. Por ejemplo, la Asociación Global para la Inclusión Financiera (GPFI, por sus siglas en inglés) y el Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP, por sus siglas en inglés) consideran la siguiente definición de inclusión financiera (CGAP, 2011): “se refiere a una situación en la que todos los adultos en edad de trabajar, incluidos aquellos actualmente excluidos del sistema financiero, tienen acceso efectivo a los siguientes servicios financieros provistos por las instituciones formales: crédito, ahorro (incluyendo cuentas corrientes), pagos y seguros”. Y se puntualiza, el acceso efectivo: “implica prestación del servicio conveniente y responsable, a un costo que el cliente puede asumir y sostenible para el que lo provee, que tenga como resultado que los clientes excluidos utilicen los servicios financieros formales en lugar de las opciones informales existentes”. Por excluidos del sector financiero: “se refiere a aquellos que no tienen acceso o no están lo suficientemente cubiertos por los servicios financieros formales”. Por servicio responsable: “implica tanto conducta de mercado responsable por parte de los proveedores y protección efectiva al consumidor financiero”, y finalmente por instituciones formales: “se refieren a proveedores de servicios financieros que tiene un estatus legal reconocido e incluye entidades (en algunos casos incluso personas) con amplios y variados atributos regulatorios, sujetos a diferentes tipos y niveles de supervisión externa”.

Otro de los organismos más involucrados en los temas de inclusión financiera es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) por medio del subgrupo Red Internacional de Educación Financiera (INFE, por sus siglas en

“el establecimiento de relaciones estables y amplias entre las instituciones financieras y sus usuarios, respecto a un conjunto de servicios financieros disponibles” (Morales y Yáñez, 2006). Engloba por tanto, no sólo los bancos, sino todas las instituciones financieras.

inglés) creado a mitad del 2008. El INFE define la inclusión financiera como “el proceso de promoción de un acceso asequible, oportuno y adecuado a una amplia gama de servicios y productos financieros regulados y la ampliación de su uso hacia todos los segmentos de la sociedad mediante la aplicación de enfoques innovadores hechos a la medida, incluyendo actividades de sensibilización y educación financiera con el objetivo de promover tanto el bienestar financiero como la inclusión económica y social” (García *et al.*, 2013).

La Alianza para la Inclusión Financiera (AFI, por sus siglas en inglés) ha impulsado varios esfuerzos para medir la inclusión financiera en varios países, donde ha destacado su naturaleza multidimensional. En particular, afirma que la inclusión financiera debe definirse a partir de cuatro dimensiones: el acceso, el uso, la calidad y el bienestar. Consideran el acceso como “las capacidades para poder usar los servicios financieros formales disponibles” y el uso como “permanencia y profundidad del uso de servicios y productos financieros”. La calidad mostraría si los atributos de los productos y servicios se ajustan a las necesidades de los clientes y si el desarrollo de productos tiene en cuenta estas necesidades: “esta medición de la calidad sería entonces utilizada para evaluar las características y profundidad de la relación entre consumidores y prestadores de servicios financieros, así como también las alternativas disponibles y los niveles de comprensión de esas alternativas y sus implicaciones”. Por último, el bienestar es entendido como “el impacto positivo que un dispositivo o servicio financiero ha tenido en la vida de los consumidores” (AFI, 2011).

En América Latina y el Caribe (ALC) tres países, México, Brasil y Colombia son los pioneros en elaborar, hace apenas unos años, informes anuales de inclusión financiera y en incluir de forma primordial el tema en sus agendas. En octubre de 2011 en México se creó el Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CNIF). En el cuarto informe de inclusión financiera para México, primer país en ALC en elaborar este tipo de informes, el CNIF (2012) define

la inclusión financiera como “el acceso y uso de servicios financieros desde una regulación apropiada que garantice esquemas de protección al consumidor y promueva la educación financiera para mejorar las capacidades financieras de todos los segmentos de la población”. Brasil en su último informe anual de inclusión financiera (Banco Central do Brasil, 2011), define esta misma como “un proceso de acceso y uso efectivos por parte de la población a servicios financieros que son apropiados a sus necesidades, contribuyendo con su calidad de vida” y, con referencia al informe de México, insiste en la necesidad de que “las políticas dirigidas a promover la inclusión financiera deben incorporar elementos de regulación, educación financiera y protección al consumidor”. Por su parte, la Superintendencia Financiera de Colombia y Banca de Oportunidades (2012) en su primer *Reporte de Inclusión Financiera* considera la misma definición de la AFI y su enfoque multidimensional.

1.2 NATURALEZA MULTIDIMENSIONAL DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA: ACCESO, USO Y CALIDAD

De las definiciones se deduce la naturaleza multidimensional de la inclusión financiera, con elementos tanto del lado de la oferta de productos financieros como del de la demanda, siendo sus dimensiones básicas el acceso y el uso, y más recientemente *la calidad o naturaleza del acceso y uso*.

La falta de *acceso* es evidente entre aquellos que al no encontrar instrumentos y servicios financieros adecuados a sus necesidades, se ven excluidos de la participación en el sector financiero formal. Tradicionalmente la falta de *acceso* ha sido definida como alguna forma de limitación o barrera observable que resulta de las fricciones asociadas al sector financiero: costos de transacción elevados, incertidumbre sobre el resultado de los proyectos, y asimetrías de la información entre prestamistas y prestatarios. Estas fricciones producen que la oferta de servicios financieros adecuados a una gran mayoría de potenciales clientes sea nula o

muy reducida; de donde surge un contraste entre el uso activo de servicios financieros por un cierto grupo frente al bajo o nulo uso de estos servicios por otro grupo. Las fricciones de información dan lugar a barreras como la exigencia de garantías, documentación o altos costos que no pueden ser afrontadas por gran parte de la población. Otras veces son los elevados costos de transacción, especialmente en áreas rurales y dispersas, los que hacen que no sea rentable abrir una sucursal o un punto de prestación de servicios financieros. Esto reduce de forma drástica la oferta de servicios financieros de la población alojada en estas zonas.

Según Beck y De la Torre (2007), la naturaleza de las limitaciones o barreras suele ser geográfica (zonas rurales remotas y dispersas), socioeconómica (costos altos, discriminación de género, étnica u otra, etc.) y de oportunidad (falta de garantías o de pertenencia a una red bien conectada). Otra clasificación de estas limitaciones es la utilizada por Honohan (2004), quien distingue entre barreras de precio (servicios financieros demasiado caros), barreras de información (asimetrías de información en la concesión de créditos que impiden la realización de contratos), y barreras de productos y servicios (servicios que a pesar de ser muy demandados por ciertos grupos no son ofrecidos).

En cuanto al *uso*, cuando la decisión de no utilizar servicios financieros viene determinada por las preferencias intertemporales y las oportunidades de inversión, la falta de uso de servicios financieros por parte de algunos individuos no tiene por qué ser un problema (Beck y De la Torre, 2007). Sin embargo, cuando se tiene acceso y los agentes privados muestran un bajo o nulo uso de los servicios financieros por razones como falta de conocimiento o educación financiera, falta de ahorros, empleo o ingresos, falta de confianza en las instituciones financieras, miedo a endeudarse, o como un resultado psicológico de una discriminación sistemática en el pasado (autoexclusión), entonces la escasez o falta de uso es un problema de inclusión financiera. Los problemas de acceso y de uso son por tanto de naturaleza diferente. Mientras el

problema de acceso se deriva esencialmente de los fallos de mercado que limitan la oferta de servicios financieros, el problema del uso se explica esencialmente por factores de demanda y de oferta de servicios financieros.

Además del acceso y uso, las definiciones más actuales de inclusión financiera insisten en la importancia de las características de estas dimensiones. Así, una tercera dimensión que se empieza a agregar a la definición de inclusión financiera tiene que ver con la *naturaleza* y las *características* del acceso y uso de los servicios financieros; es decir, con la calidad o eficacia de estos. Los distintos organismos implicados en la medición de la inclusión financiera destacan la importancia y la dificultad de diseñar indicadores que midan esta dimensión. Elaborarlos es una tarea en la que se empieza a avanzar (CGAP y BM, 2010; AFI, 2011). Aunque todavía no existen indicadores concretos, todos están de acuerdo en que el marco de referencia para medir esta dimensión debe incluir temas como diversidad y adaptabilidad del producto a los clientes, variedad y alternativas de servicios financieros, regulación y supervisión apropiada de los servicios y productos financieros, así como políticas de protección al consumidor financiero y de educación financiera.

La importancia de esta última dimensión queda recogida en las principales políticas de inclusión financiera actuales, donde aparte de las medidas tradicionales, como son la promoción del ahorro o el financiamiento a las PYME, la protección al consumidor financiero, la educación financiera y la regulación de las microfinancieras desempeñan un papel primordial en la mayor parte de los países tanto desarrollados como en desarrollo (CGAP y BM, 2010). Algunos trabajos además señalan la importancia de esta última dimensión a la hora de garantizar que la estabilidad y la inclusión financiera sean objetivos compatibles (Roa, 2013a). La crisis mostró que algunas políticas de inclusión financiera demasiado enérgicas, sin estrategias y objetivos claros y concretos, pueden tener efectos muy negativos (las hipotecas *subprime* para convertir en

dueños de sus casas a todas las familias). Surgen entonces tensiones entre la estabilidad financiera y un mayor acceso financiero de la población. La regulación de las entidades populares y los nuevos productos financieros, así como las políticas de inclusión y educación financiera parecen decisivas para no poner en riesgo la estabilidad.

En los siguientes apartados se revisa el estado actual de las distintas dimensiones de la inclusión financiera en ALC a partir de estudios y fuentes de datos recientes. Con el fin de no duplicar información se mencionan las fuentes originales presentando aquí un resumen y visión del panorama general. A lo largo de la sección también se hace referencia a los antecedentes y la evolución de la inclusión financiera en ALC, dado que exponen la naturaleza de la inclusión financiera desde sus comienzos en la región; en especial la falta de regulación y supervisión financiera de las entidades financieras populares en algunos países.

2. DATOS DE ACCESO Y USO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En este apartado resumimos los principales datos de acceso y de uso de productos y servicios financieros para el caso de ALC. Los datos relativos al acceso vienen del lado de la oferta de productos financieros, mientras que los del uso vienen tanto por el lado de la demanda como del de la oferta. Antes de presentar la información describimos los principales indicadores para medir la inclusión financiera propuestos por los organismos responsables.

2.1 INDICADORES DE ACCESO Y USO

Las principales instituciones y organismos a cargo de la inclusión financiera destacan la importancia de obtener datos para el diseño, la ejecución y la evaluación de los programas. No obstante, aún no se utilizan medidas estándar para las distintas dimensiones del concepto. En la práctica cada país utiliza diferentes indicadores y metodologías. En

el plano internacional, organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial han realizado enormes esfuerzos en el diseño y aplicación de encuestas en distintos países que permiten establecer comparaciones entre las distintas regiones, como se expondrá más adelante.

En su mayor parte, como **o indicadores de acceso** se consideran **la infraestructura financiera** y los distintos canales de distribución de productos financieros disponibles: sucursales de entidades bancarias y no bancarias (microfinancieras, cajas y cooperativas, bancos de desarrollo, etc.), cajeros y ventanillas. Estos indicadores se suelen medir en términos geográficos o demográficos. Con los indicadores de acceso se busca identificar potenciales barreras relacionadas con los costos de transacción o proximidad física, pero no se recoge ni discrimina frente a las otras barreras relacionadas con los costos de información. La principal fuente de información para estos indicadores viene dada por el lado de la oferta: instituciones financieras reguladas, como bancos, cooperativas y microfinancieras, y otras instituciones. En general estos datos son obtenidos por encuestas periódicas que son aplicadas a las instituciones y a los reguladores y supervisores financieros, lo cual limita el ámbito de información a las instituciones reguladas. El FMI es uno de los principales organismos que recolecta datos del lado de la oferta.

Los indicadores de uso recogen información sobre el número de personas que cuentan con uno o varios productos financieros de ahorro, crédito, seguros o sistema de pagos, y la frecuencia y permanencia en el tiempo de la utilización de los mismos. Esta información viene tanto del lado de la demanda como del de la oferta de productos financieros. Los datos de oferta se adquieren de manera similar y de forma paralela a los indicadores de acceso. Del lado de la demanda, los datos se obtienen a partir de encuestas o técnicas de grupos focales a hogares, y encuestas a pequeñas y medianas empresas. El Banco Mundial es uno de los principales organismos que recolecta datos de uso por el lado de la demanda. En general, los

indicadores de uso tampoco permiten discriminar de que lado, oferta o demanda, están las barreras que dificultan el uso de servicios financieros. Por esta razón, como ocurre con los indicadores de acceso, en su mayor parte se utilizan indicadores sustitutivos.

Recientemente la AFI (2011) ha propuesto indicadores estándar para medir las dimensiones de acceso y uso de productos financieros. El cuadro 1 recoge información detallada de los indicadores considerados por este organismo.

La AFI destaca además que aunque todavía no han sido elaborados indicadores de calidad (en parte debido a que son más complejos), es fundamental comenzar a desarrollar un marco de referencia para medir la calidad del acceso y del uso.

2.2 ESTUDIOS DEL LADO DE LA OFERTA: ACCESO Y USO

Por el lado de la oferta, las principales fuentes son los informes y las encuestas realizadas a las entidades financieras por los bancos centrales o las superintendencias. Además de estos organismos algunas instituciones financieras de segundo piso, como asociaciones de microfinanzas, federaciones o confederaciones, también colectan datos por país. En general la información sobre entidades no bancarias es mucho más reducida que la información sobre bancos comerciales, en la medida que las primeras o no están reguladas, o están reguladas por organismos reguladores delegados que no proporcionan información periódica. Como se mencionó, los estudios del lado de la oferta proporcionan información tanto del acceso como del uso de productos financieros.

Del lado de la oferta destaca el proyecto del Fondo Monetario Internacional, Encuesta de Acceso al Financiamiento (FAS, por sus siglas en inglés), que comenzó en 2010 y recoge datos desde 2004. La FAS es la única fuente de datos del lado de la oferta que incluye datos de indicadores de acceso y uso, y que permite establecer comparaciones en el plano internacional. La base contiene datos

Cuadro 1

CONJUNTO BÁSICO DE INDICADORES DE LA AFI

<i>Dimensión</i>	<i>Definición de la dimensión</i>	<i>Indicador</i>	<i>Indicador sustitutivo</i>	<i>Comentarios a la definición</i>
Acceso	Habilidad de usar servicios financieros formales; es decir, barreras mínimas para abrir una cuenta <ul style="list-style-type: none"> • Proximidad física • Asequible 	1. Número de puntos de acceso por cada 10,000 adultos en escala nacional y segmentado por tipo y por unidades administrativas relevantes 2.1 Porcentaje de unidades administrativas con al menos un punto de acceso 2.2 Porcentaje de la población total viviendo en unidades administrativas con al menos un punto de acceso		Puntos de acceso regulados donde se realicen transacciones, tanto depósitos como retiros. Indicadores de distancia del lado de la demanda pueden ayudar, pero será determinado en escala nacional
Uso	Uso real de servicios o productos financieros <ul style="list-style-type: none"> • Regularidad • Frecuencia • Longitud de tiempo en uso 	3.1 Porcentaje de adultos con al menos un tipo de cuenta de depósito regulada 3.2 Porcentaje de adultos con al menos un tipo de cuenta de crédito regulada	3.a Número de cuentas de depósito por cada 10,000 adultos 3.b Número de cuentas de préstamo por cada 10,000 adultos	Adulto se define como aquel con 15 años o más, o según la edad definida por cada país. Definir cuentas activas y buscar medirlas en el futuro

Fuente: AFI (2011).

anuales de 187 países, 32 de ellos de América Latina y el Caribe. Los bancos centrales reciben los datos de las instituciones reguladas. Estas instituciones comprenden entidades tomadoras de depósitos como bancos comerciales, uniones de crédito y cooperativas financieras, microfinancieras y otras entidades financieras como corporaciones de seguros.

Si bien la base de datos del FMI genera variables que son comparables entre países, en ALC la información de las jurisdicciones hace complicado ofrecer un panorama de la inclusión financiera en la región. Esto se debe a que algunos países no reportan todas las variables, o bien reportan menos observaciones en el tiempo que otras. Por esta razón, se resume brevemente el estado y la

tendencia de la inclusión financiera de algunas economías de la región para el sistema bancario y las cooperativas.

Existen datos relacionados con el acceso y uso de productos de bancos comerciales para las siete economías más grandes de la región, AL7, que son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela. Cabe señalar que para los distintos indicadores que describimos a continuación, el desempeño del resto de países de la región es inferior que para AL7.

Si analizamos la información disponible sobre el acceso a los servicios financieros bancarios, se encuentra que los indicadores clave han crecido durante el periodo. La cantidad de cajeros ha crecido en un 10.49% anual después de la crisis,

para situarse en 54.84 cajeros en 2011.⁶ Además, las sucursales bancarias han crecido en un 6.12% anual, para situarse en 26.10 sucursales. En comparación con otras economías, el número de sucursales y cajeros es similar, pero bastante menor comparado con los países desarrollados y de Europa del Este.

En cuanto al uso de servicios financieros del sistema bancario, en AL7 se puede observar que en 2011 la cantidad de cuentas de depósitos era poco más del doble de la cantidad de cuentas de crédito (1,258.78 y 579.88 respectivamente). Empero, la proporción de depósitos con respecto al PIB era casi igual que la de créditos (34.21% y 35.77% respectivamente). A pesar de que los valores de las variables crecieron durante el periodo posterior a la crisis de 2009-2011, el crecimiento de la cantidad de cuentas fue casi el doble para las de crédito que para las de depósitos (un 10.12% contra un 5.17% anual). Incluso su proporción con respecto al PIB creció en un 12.71% para los créditos y en un 8.26% para los depósitos.⁷

Para el caso de las uniones de crédito y cooperativas financieras la FAS dispone de información para un análisis consistente de seis países: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica y Perú. Como indicador de acceso, el número de sucursales en estos países cayó en un 1.07%. La cantidad promedio de sucursales es de 2.98. No obstante, la región también mostró gran heterogeneidad: Colombia contaba con 0.61 sucursales, mientras que Jamaica con 6.62. Para el uso, encontramos de nuevo que en 2011 la cantidad de cuentas de depósito era mucho mayor que las de crédito (333.08 y 56.10 respectivamente). Sin embargo, la varianza entre países de este subconjunto llega a ser enorme. Por ejemplo, mientras que en Colombia sólo había 22.84 cuentas de depósito, en Jamaica

había 960.46; de igual forma, mientras que Chile contaba con 2.43 cuentas de crédito, Costa Rica con 151.69. Al estudiar la tendencia entre 2009 y 2011 se observa que a pesar de que el número de cuentas de depósito no creció (0.65% anual) y el de cuentas de crédito disminuyó en un 3.30%, el valor de los depósitos y créditos de estas instituciones como proporción del PIB han crecido un 5.71% y un 2.51% respectivamente.

Para el caso del sector de las microfinanzas, la escasez de datos provistos por la FAS no permite establecer tendencias generales con respecto al acceso y uso de productos financieros, ni para la región ni para un grupo de países. Tan sólo México, Perú y Brasil cuentan con alguna información del sector. No obstante, existen numerosas bases de datos sobre sistemas de pagos, microfinanzas, uniones de crédito, bancos entre otros que complementan la FAS.⁸

En el caso de las microfinancieras destaca el trabajo de Pedroza (2011) del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN; miembro del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo, BID). En este estudio se sistematiza información de distintas fuentes⁹ y proporciona información de acceso y uso de productos del sector microfinanciero en la región. Como mostraremos más adelante el trabajo presenta también información puntual de la regulación y supervisión financiera de las instituciones microfinancieras.

El estudio de Pedroza para el FOMIN destaca el creciente tamaño, variedad y complejidad de las distintas instituciones que conforman el sector.¹⁰

⁸ Para una revisión y análisis de bases de datos ver Financial Access 2011 (Ardic *et al.*, 2012).

⁹ La investigación de FOMIN incluye datos de la ONG Microfinance Information Exchange, Inc. (MIX), redes y asociaciones de microfinanzas nacionales e internacionales, información de proyectos del FOMIN y del BID así como recolección de datos primarios.

¹⁰ En general, no existe una definición específica de las microfinanzas. En la mayor parte de los casos lo que se observa son menciones al tipo de productos: microcrédito, microseguros, microdepósitos y otros; o a las características de los productos: montos pequeños,

⁶ Los datos del estudio que citamos en este documento son por cada 100,000 adultos. El estudio incluye la información también por cada 1,000 km².

⁷ Se considera el promedio entre países del crecimiento anual promedio de cada país desde 2009 hasta 2011.

Se consideran instituciones microfinancieras a las cooperativas y organizaciones no gubernamentales (ONG) que reportaron cartera de microcrédito, así como a las instituciones *downscales*, *greenfield* y *upgrades*.¹¹ Se resalta la elevada escala y rentabilidad de las microfinancieras en la actualidad, algo que era difícil de imaginar hace apenas unos años.

En cuanto al acceso, el número de instituciones en la región (se consideran 17 países) pasó de 184 a 675.¹² Los datos muestran una gran heterogeneidad entre países. Por ejemplo, Brasil contaba con 184 instituciones y Chile sólo con seis.

Los datos de uso muestran que la cartera de microcrédito en ALC pasó de 1.2 millones de dólares en 2001 a 15.2 millones de dólares en 2010, mientras que el número de clientes para ese mismo periodo pasó de 1.8 millones a 12.5 millones de personas. El crédito promedio creció de 659 dólares a 1,216 dólares en el mismo periodo. En los últimos años, no obstante, el crecimiento ha sido mucho más reducido y tiende a cierto estancamiento. El grado de penetración para ALC¹³ fue del 16% en 2010; en tanto, los grados de penetración más altos por país fueron los de Bolivia con un 43.5% y Perú con un 33.9%, y los más bajos los de Argentina (0.8%) y de Venezuela (0.5 por ciento).

dirigidos a personas excluidas de la banca comercial y con bajos ingresos, financian actividades productivas de microempresas, y la fuente de repago es la actividad productiva (Cuasquer y Maldonado, 2011).

¹¹ Siendo *downscales*: instituciones reguladas que agregaron microcrédito como una nueva línea de negocio; *greenfields*: instituciones reguladas que desde sus comienzos se enfocaron en actividades de microcrédito; y *upgrades*: instituciones financieras no reguladas que se transformaron en reguladas.

¹² Cabe señalar que el estudio cuenta con una muestra de instituciones microfinancieras reguladas, de manera que el número total que refleja el estudio es menor que el número real. Ver nota al pie 8.

¹³ Medido en este estudio como el número de clientes de microcrédito con respecto al número de personas dentro de la categoría ocupacional: patrón y cuenta propia (sustitutivo del número de clientes potenciales de microcrédito).

De acuerdo con el entorno de negocios, los países mejor clasificados fueron Perú, Bolivia, El Salvador, Colombia, Ecuador y México; y los peor, Argentina, Haití, Venezuela y Trinidad Tobago. El indicador de entorno de negocios incluye dos categorías: a) el marco regulatorio y práctica, y b) el marco institucional. En términos de alcance, eficiencia y transparencia las mejores instituciones de microfinanzas se encuentran en Perú, Bolivia, Brasil, México y Colombia.

El estudio muestra que en general para ALC las tasas de interés de las instituciones de microfinanzas son mucho más elevadas que las de los bancos. La tasa media ponderada regional activa¹⁴ de las instituciones de microfinanzas, incluidas tanto las reguladas como las no reguladas es de un 30.7% anual; prácticamente el doble o más que las tasas bancarias de cualquier economía de la región. Comparado con otras economías emergentes estas tasas son altísimas y son una característica en ALC de estas instituciones desde sus comienzos. Entre los argumentos esgrimidos para justificar estas tasas están los altos costos de información, transacción y operativos en la región, además de la escasa competencia.

Un trabajo pionero en la elaboración de bases de datos del lado de la oferta con información sobre el sector bancario es el de Beck *et al.* (2008), cuya base reúne información de 209 bancos de 62 países (nueve pertenecen a la región). Los autores recabaron información sobre el acceso a los servicios bancarios para construir medidas sobre barreras a los servicios de depósitos, crédito y pagos. De este estudio se deduce que hay diversas barreras pecuniarias al acceso bancario para AL7. Mientras que los balances mínimos requeridos por los bancos en estos países eran similares al del resto de países en desarrollo, las comisiones de depósitos, de préstamos al consumo y de hipotecas eran más altas, en especial estas últimas. Para el resto de comisiones los valores resultaron muy

¹⁴ Indicador sustitutivo de ingresos financieros nominales con respecto a la cartera bruta promedio de créditos.

similares a los del resto de países emergentes. En cuanto a las barreras no pecuniarias, el número de documentos requeridos para abrir una cuenta en ALC superaba el número de requisitos de la mayor parte de los países. Sin embargo, el número de puntos de acceso para abrir una cuenta o solicitar un crédito era comparable incluso con las economías del G7.

Conviene subrayar también una encuesta reciente de Felaban documentada en Rojas-Suárez (2010) que explora las razones acerca del poco uso del crédito desde la perspectiva de la banca. Las principales razones que limitan el uso del crédito bancario desde la perspectiva de los bancos son de acuerdo con este estudio el nivel de ingreso, el carácter informal, la falta de cultura financiera y la falta de garantías. De nuevo los elementos que limitan el acceso son de naturaleza económica y social. En materia de acceso las principales barreras son geográficas.

2.3 ESTUDIOS DEL LADO DE LA DEMANDA: USO

Los estudios del lado de la demanda proporcionan información sobre el uso de instrumentos financieros. Hasta hace poco, la mayor parte de los estudios se basaban en encuestas generales realizadas de forma periódica por algunos países que incluían un sección de preguntas sobre uso de instrumentos financieros (Navajas y Tejerina, 2007; Tejerina y Westeley, 2007; Bebczuk, 2008). Esto, aunado a las diferencias metodológicas, dificultaba establecer comparaciones entre países. Bebczuk (2008) realizó un estudio para medir la inclusión financiera en América Latina revisando este tipo de encuestas desde finales de los noventa hasta principios del 2000. Entre otras cosas y en línea con los estudios que presentaremos a continuación, concluye que los niveles de inclusión financiera en la región son muy limitados y que esto se debe más a razones del lado de la demanda que a las de la oferta. En concreto, encontró que la falta de confianza y conocimiento financiero puede tener más peso que factores de la oferta, como comisiones altas

o balances mínimos, a la hora de no participar en el sector financiero formal.

Desde hace unos pocos años se realizan encuestas a hogares que permiten medir y comparar el uso de instrumentos financieros entre los países de la región. Una de ellas es la que realiza la CAF, el Banco de Desarrollo de América Latina. Esta institución aplica encuestas a hogares desde hace años, pero estas estaban limitadas a estudios comparativos de un grupo reducido de países en la región. En 2010 la CAF aplicó una encuesta a hogares sobre acceso y calidad de los servicios públicos donde incorporó una serie de preguntas sobre el uso de servicios financieros en 17 ciudades de la región. Este estudio muestra el escaso uso de instrumentos financieros formales en la región (CAF, 2011). Resumimos enseguida los resultados más relevantes.

Por el lado del ahorro, el 53% de los hogares entrevistados señalaron generar algún tipo de ahorro. De estos hogares, menos del 40% lo hacían a través del sistema financiero formal y más del 80% respondió que utiliza algún tipo de ahorro del sector informal. La convivencia del ahorro en el sector financiero formal e informal es un hecho más que evidente en la región.¹⁵ El porcentaje de hogares que poseía una cuenta de ahorro era en promedio del 51 por ciento.

Aunque la tenencia de cuentas de ahorro está relacionada positivamente con el ingreso, su uso no sube drásticamente con el nivel de ingreso. Los resultados sugieren que si bien el ingreso es un factor determinante para el uso de cuentas de ahorro, existen circunstancias de cada país relacionadas con la falta de información de los hogares, el entorno regulatorio, políticas públicas, y equilibrios macroeconómicos que inciden en el uso de forma considerable. Por ejemplo, el estudio muestra que aquellos que no informaron tener una cuenta alegan como principal motivo el no tener ingreso y empleo, pero también, aunque en menor medida,

¹⁵ Para una clasificación de los distintos servicios financieros informales, ver el trabajo de Mansell (1995).

que desconfían de las instituciones financieras. Esto último en algunos países es muy marcado debido a las crisis financieras y los descalabros macroeconómicos. Hay un grupo numeroso que reporta no ver las ventajas de tener una cuenta o no conocer los requisitos, lo que pone de relevancia la falta de conocimientos en general de finanzas como una de las principales barreras para el uso de instrumentos financieros.

En relación con el crédito, su uso era aún más escaso. De acuerdo con la encuesta, en promedio, el 19% de los entrevistados tenía un crédito vigente; de estos el 65% lo recibió del sector financiero formal, mientras que el 21% lo hizo de familiares, amigos, prestamistas y casas de empeño. El uso del crédito sube con el ingreso, pero sólo ligeramente; concluyéndose que para la mayor parte de la muestra el no uso de instrumentos financieros formales en la región no es exclusivo de las clases más pobres, también de las medias y medias altas. Para el caso de economías donde el desarrollo del sistema microfinanciero es alto, como el caso de Bolivia, el uso del crédito del sector financiero formal por medio de bancos, microfinancieras y cooperativas es muy importante.

La encuesta muestra que las principales razones para denegar una solicitud de crédito fueron la falta de garantías, el ingreso insuficiente y un mal expediente crediticio. Cabe señalar que apenas el 25% de los que solicitaron un crédito fueron rechazados. En cuanto a este último dato, los hogares que no han solicitado un préstamo principalmente alegan que no lo hicieron porque piensan que es riesgoso y tienen miedo a endeudarse, seguido de no tener ingresos o garantías suficientes, y falta de conocimiento de los requisitos. Así, a partir del estudio se puede afirmar que las razones señaladas para no participar en el sector financiero formal no sólo son económicas (como la falta de garantías o ingreso), sino que también se deben a la autoexclusión por falta de confianza y conocimiento financiero.

En cuanto al uso de medios de pago, el 80% de los hogares respondieron estar familiarizados con los cheques y el 70% que conocían las tarjetas de

crédito y débito. El medio más utilizado después del efectivo (más del 80% lo señaló como el más utilizado) era la tarjeta de débito. Apenas el 10% utilizaba transacciones vía internet y sólo el 2.3% vía telefonía móvil.

La encuesta también recoge información sobre el aseguramiento, siendo este principalmente para la salud y laboral. Los porcentajes en general son muy bajos, el 45.8% de los hogares tenía un seguro médico público y algo más del 27% contaba con un seguro médico privado. Ante una emergencia personal, la mayor parte de la muestra recurriría en primer lugar a familiares, amigos y vecinos (66.1%), un 10.6% al banco y un 2.8% a prestamistas. Por otro lado, poco más del 14% de los hogares había prestado a familiares y un 11.4% a amigos para atender una emergencia, lo que muestra la importancia del préstamo informal, esto además para todos los estratos socioeconómicos.

El estudio más reciente del lado de la demanda, es el *Global Financial Inclusion (Global Findex Database)* del Banco Mundial y la Fundación Bill & Melinda Gates (Demirgüç-Kunt y Klapper, 2012). El Global Findex es un conjunto de indicadores que miden cómo los adultos de 148 países realizan distintas transacciones financieras (ahorro, préstamo, pagos y manejo del riesgo). Se llevaron a cabo 150,000 encuestas en 2011 y la información fue publicada en abril de 2012. La encuesta constó de 18 preguntas, y fue aplicada a los adultos mayores de 15 años representativos de cada país y seleccionados de forma aleatoria.

Para el caso de ALC, el estudio destaca cómo a pesar de que la región ha estado a la cabeza de algunas iniciativas, como la expansión de las microfinanzas o los sistemas de pago entre el gobierno y los particulares, más de 250 millones de adultos de la región todavía están al margen del sistema financiero formal.

En relación con el ahorro, en toda la región el 39% de los encuestados declaró tener una cuenta en el sistema financiero formal (banco, cooperativa, unión de crédito, oficina postal o microfinanciera); aunque hay heterogeneidad, este

porcentaje era del 14% en El Salvador y Nicaragua, y del 71% en Jamaica. El uso de cuentas en instituciones financieras formales depende de las características personales; en concreto el ser hombre, tener educación terciaria y mayores ingresos hace más probable que se posea una cuenta en una institución financiera formal. A pesar de que las tasas de ahorro son muy similares a las del resto del mundo en desarrollo (42%), sólo el 26% afirma haber ahorrado en los últimos 12 meses; el 10% informa haber ahorrado en el sector financiero formal y el 16% en el sector informal (familiares, amigos, grupos informales de ahorro u otros).

En cuanto a las razones para no usar una cuenta en el sector financiero formal, la más frecuente fue la falta de dinero (55%), seguida del elevado costo (40%), la falta de confianza (28%) y la carencia de documentación (21%).

En general las cuentas en el sector financiero formal fueron abiertas para recibir pagos del gobierno, no para ahorrar. En este punto cabe mencionar que varios países en ALC han sido pioneros en el desarrollo de programas de transferencias condicionadas. Estos programas son una oportunidad potencial para promover la inclusión financiera dada su población objetivo (Marulanda *et al.*, 2012). De acuerdo con Cuasquer y Maldonado (2011), del total de beneficiarios de transferencias en la región, un 17% las recibe en efectivo; un 56% lo hace por medio de tarjetas prepago y el 28% las recibe en una cuenta de depósito. Sin embargo, esto no significa, como muestran los datos del Banco Mundial, un proceso de inclusión financiera *per se*, y gran parte de las cuentas de depósitos sólo se abren para recibir las transferencias y no para ahorrar.

Para el caso del crédito, el 8% de los adultos señaló haberse endeudado con una institución financiera formal durante el año pasado. Una mayor proporción (22%) declaró haberse endeudado con amigos o familiares (14%) u otros mecanismos informales.¹⁶ El instrumento de pago

más común en la región es la tarjeta de crédito, con un 18% que informa tener una. El estudio no recoge las razones por las cuales los individuos no se endeudan.

En relación con el uso de nuevos intermediarios financieros, menos del 5% de los titulares de una cuenta mencionaron que utilizan la figura de agente o corresponsal bancario para realizar sus transacciones financieras. Para el caso de nuevos instrumentos financieros, el 3% reportó usar teléfono móvil para sus transacciones financieras y algo más del 10% que utiliza un sistema de pagos electrónicos. El principal modo de realizar depósitos era en una sucursal (57.5%), seguido de los cajeros electrónicos (19.4%). Algo más del 60% de la población realizó dos depósitos por mes. En cuanto a la forma de retirar dinero, algo más del 50% de la población mencionó que lo hizo en cajeros, seguido de las sucursales bancarias (33.1%). El 53% de la población sacó dinero un par de veces al mes y el 30.5% lo hizo tres o más veces. En general, la región aparece bastante rezagada en relación con el resto del mundo en desarrollo.

Del lado de la demanda de instrumentos financieros por parte de las empresas, el Banco Mundial elabora de manera regular una encuesta Enterprise Survey (ES). De acuerdo con la ES (Banco Mundial, 2010) más del 90% de las empresas de la región tenían una cuenta de depósitos. El estudio divide entre empresas grandes y PYME. En general la tenencia de una cuenta bancaria no parece ser un problema, incluso para las más pequeñas. El acceso al crédito, sin embargo, era menor y hay una marcada diferencia entre las grandes y las pequeñas.

e informales conviven en toda la región, los datos muestran heterogeneidad entre las economías. Por ejemplo, en Guatemala el 42% de la población tenía un préstamo en el sector informal mientras que el 2% en instituciones financieras formales, y para Uruguay estas mismas cifras eran del 24% y 14% respectivamente. Para el ahorro, en México el 30% de la población indicó que ahorra en una institución financiera formal y el 21% en la informalidad, y estas mismas cifras son 9% y 24% respectivamente para Colombia y del 10% y 8% para Perú.

¹⁶ A pesar de que los mercados financieros formales

El problema del acceso al crédito como obstáculo para desarrollar sus negocios es señalado más por las PYME que por las grandes empresas. Además la encuesta muestra que la decisión de no participar en el mercado financiero formal para financiar sus actividades resultó muy común en toda la región; el 65% de las empresas pequeñas señaló no haber solicitado un préstamo en el último año al igual que el 42% de las empresas grandes. Las razones que manifiestan las empresas, y en especial las PYME, como problemas para no acceder al crédito, eran la dificultad del proceso de solicitud del crédito, las altas tasas de interés, los requisitos de garantías y la preconcepción de que los préstamos no serían aprobados.

2.4 ESTUDIOS DEL LADO DE LA OFERTA Y DEMANDA: ACCESO Y USO

El trabajo de CGAP y Banco Mundial (2010), *Financial Access 2010*, elaboró una base de datos de acceso y uso de instrumentos financieros con datos tanto de la demanda como de la oferta de servicios financieros. Para ello realizó una encuesta a los organismos reguladores de 142 economías en el 2009. Estos organismos obtuvieron sus datos previamente de encuestas a hogares, entidades financieras y empresas; las encuestas a hogares fueron las más utilizadas, seguidas por las de entidades financieras.

La información de acceso muestra que comparado con otras regiones, entre el periodo de 2008 a 2009 los países de ALC tuvieron un bajo crecimiento de las redes minoristas, consistentes en sucursales, cajeros automáticos y terminales de punto de venta de una institución financiera. En particular los puntos de venta no crecieron, el número de sucursales bancarias sólo creció el 2% y el de cajeros algo menos de un 10%. Sin embargo, la región tiene el mayor número de cajeros automáticos por banco de todas las economías emergentes.¹⁷

¹⁷ Merece señalar, empero, que el alto número de cajeros automáticos en las economías en desarrollo

El número de sucursales de bancos comerciales resultó ser el mayor (85%) comparado con las entidades no bancarias como las cooperativas (8%), las instituciones financieras estatales especializadas (4%) y las microfinanzas (3%). Llama la atención que la mayor parte de las sucursales para todas las entidades se encontraban en las zonas urbanas. La cobertura de sucursales resultaba mucho menor en las zonas rurales incluso para las microfinancieras y cooperativas. Los bancos comerciales aportan la mayor cobertura rural (85%), siendo mucho menor la cobertura rural de las instituciones no bancarias.

La encuesta recoge información sólo de instituciones financieras reguladas por los organismos estatales, dejando de lado las instituciones no reguladas. En el caso de instituciones reguladas por otros organismos distintos del regulador estatal los datos eran muy escasos para la mayor parte de las economías. Por ello, como el propio estudio indica, los datos ofrecidos subestiman el tamaño del segmento no bancario en relación con los bancos comerciales. A pesar de la falta de datos, existe evidencia de que el sector bancario en la región tiene mayor peso que las entidades no bancarias, en especial para los hogares y las pequeñas y medianas empresas (De la Torre *et al.*, 2012).

En cuanto al uso, para el periodo de 2008 a 2009, la cantidad de cuentas de depósitos¹⁸ en una institución financiera formal aumentó un 8% y el número de depósitos en bancos comerciales disminuyó un 10%. Para el caso de los préstamos de bancos comerciales sobre el PIB y el número de préstamos en bancos comerciales estos han disminuido en un 18% y un 1% respectivamente.

Para terminar esta sección, resumimos los principales indicadores y fuentes que hemos

puede ser debido a la falta de interconexión entre los cajeros de los distintos bancos. En las economías en desarrollo suele ser habitual que sólo se pueda retirar dinero del cajero de tu institución financiera y no de otras.

¹⁸ Los datos citados de este estudio son por cada 1,000 adultos.

presentado. El cuadro 2 recoge los principales indicadores de acceso y las principales fuentes de donde fueron obtenidos.

Cuadro 2	
INDICADORES DE ACCESO Y FUENTES PARA ALC	
<i>Indicadores</i>	<i>Fuentes</i>
Número de sucursales, ATM y puntos de venta	CGAP y BM (2010): bancos comerciales, CAC, IFEE e IMF
Número de ATM (por cada 1,000 km ² y por cada millón de adultos)	FAS: bancos comerciales
Número de sucursales (por cada 1,000 km ² y por cada millón de adultos)	FAS: bancos comerciales y CAC
Número de instituciones	FOMIN (Pedroza, 2011): IMF

Nota: CAC indica cooperativas de ahorro y crédito; IFEE, instituciones financieras estatales especializadas; e IMF, instituciones microfinancieras.

Como ya fue mencionado, la mayor parte de los indicadores recogen información sobre los puntos de acceso, y hacen referencia a los costos de transacción asociados con la intermediación financiera. Estos indicadores, empero, no permiten discriminar entre otras barreras que limitan el acceso financiero, como las que vienen dadas por los problemas de asimetría de información. Esta es una tarea en la que se debe avanzar para poder lograr un mayor acceso de productos financieros.

El cuadro 3 resume los principales indicadores de uso que acabamos de presentar y sus fuentes. Al igual que ocurre con el acceso, es necesario elaborar indicadores más afinados que permitan diferenciar entre las distintas barreras que limitan el uso de productos financieros. Esto con el objetivo de detectarlas y diseñar programas que permitan su paulatina eliminación.

Por último, el cuadro 4 recoge la información presentada sobre el uso de productos financieros

Cuadro 3	
INDICADORES DE USO Y FUENTES PARA ALC	
<i>Indicadores</i>	<i>Fuentes</i>
Depósitos (% del PIB)	FAS: bancos comerciales y CAC-CGAP Banco Mundial (2010): bancos comerciales, CAC, IFEE e IMF
Créditos (% del PIB)	FAS: bancos comerciales y CAC CGAP Banco Mundial (2010): bancos comerciales, CAC, IFEE e IMF
Cuentas de crédito por 1,000 adultos	FAS: bancos comerciales y CAC-CGAP Banco Mundial (2010): bancos comerciales, CAC, IFEE e IMF
Cuentas de depósito por 1,000 adultos	FAS: bancos comerciales y CAC CGAP Banco Mundial (2010): bancos comerciales, CAC, IFEE e IMF
Número de clientes	FOMIN (Pedroza, 2011): IMF
Cartera de clientes	FOMIN (Pedroza, 2011): IMF
Crédito promedio (en USD)	FOMIN (Pedroza, 2011): IMF
Grado de penetración (% de población objetivo que usa los servicios)	FOMIN (Pedroza, 2011): IMF

Nota: CAC indica cooperativas de ahorro y crédito; IFEE, instituciones financieras estatales especializadas; e IMF, instituciones microfinancieras

y sus fuentes, diferenciando entre el uso por parte de los hogares y el uso por parte de las empresas.

3. NATURALEZA O CALIDAD DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Como señalamos anteriormente, la inclusión financiera considera una dimensión más amplia que

Cuadro 4

INDICADORES DE USO (HOGARES Y EMPRESAS) Y FUENTES PARA ALC

<i>Indicadores</i>	<i>Fuentes</i>
Hogares	
Población con cuentas en instituciones financieras formales (%)	CAF (2011) y Global Index (2012): instituciones bancarias y no bancarias reguladas
Población con ahorros (%)	CAF (2011) y Global Index (2012): instituciones financieras y mecanismos informales
Población con crédito vigente (%)	CAF (2011) y Global Index (2012): instituciones financieras y mecanismos informales
Población con seguro (%)	CAF (2011) y Global Index (2012): público o privado
Uso de medios de pago	CAF (2011) y Global Index (2012): cheques, tarjetas de débito o crédito, banca por internet, telefonía móvil, pagos electrónicos y corresponsales bancarios
Porcentaje de población que lo utiliza	Global Index (2012): ATM, sucursales, corresponsales bancarios y banca por internet
Frecuencia de uso (veces al mes)	Global Index (2012): ATM, sucursales, corresponsales bancarios y banca por internet
Empresas	
Empresas con cuenta de depósito (%)	Enterprise Survey (Banco Mundial, 2010): Bancos comerciales
Empresas que han solicitado préstamo durante el último año (%)	Enterprise Survey (Banco Mundial, 2010): Bancos comerciales

incluye la naturaleza o calidad del acceso y del uso de instrumentos financieros. A pesar de que todavía no existen indicadores concretos de esta tercera dimensión, los organismos y actores responsables del tema de la inclusión están de acuerdo en que el marco de referencia para medir esta dimensión debe incluir la regulación y supervisión apropiada de los servicios y productos financieros, así como políticas de protección al consumidor financiero y de educación financiera eficaces.

La importancia de esta dimensión se ve reflejada en los temas que están a cargo de los reguladores y supervisores, así como en las reformas que están llevando a cabo las economías en los temas de inclusión financiera. El Financial Access 2010 es uno de los estudios más completos sobre los temas de inclusión financiera que están a cargo de los principales reguladores y supervisores financieros. Estos temas incluyen: *a)* la protección al consumidor financiero, *b)* la educación financiera, *c)* la regulación de las microfinanzas y *d)* la promoción del ahorro, del financiamiento a las PYME y del financiamiento rural.¹⁹ Para el caso de ALC este estudio muestra información de 26 países.²⁰ En la mayor parte de las economías de la región el organismo regulador se encarga principalmente de las áreas de alfabetización (73% de las economías) y protección del consumidor financiero (54%). Otros temas relacionados con la inclusión financiera son mencionados con menor frecuencia que el resto de las economías emergentes (39%). En particular y en un número menor de economías el organismo regulador es responsable de las microfinanzas

¹⁹ Los recientes informes de inclusión financiera de México, Brasil y Colombia también proporcionan información sobre la mayor parte los temas relacionados con la dimensión de calidad para estos países.

²⁰ Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Uruguay y Venezuela.

(31%), promoción del ahorro (27%), ayuda a las PYME (35%), y promoción del ahorro rural (19%). Sin embargo, sólo el 33% de las economías de la región tienen una unidad de inclusión financiera dentro del organismo regulador, y el 38% cuenta con un documento de estrategia nacional de inclusión financiera.

A la pregunta de en qué áreas se realizan las reformas el estudio muestra que aunque no hay un gran número de economías que estén llevando a cabo reformas, la protección del consumidor financiero, la alfabetización y el sobreendeudamiento son las de mayor presencia. El 38% de las economías señalaron estar llevando a cabo reformas de este tipo. Apenas el 23% de las economías están llevando a cabo reformas sobre temas de inclusión como el microfinanciamiento, financiamiento y ahorro rural. De este estudio se deduce que los reguladores y supervisores estatales se encargan más de temas relacionados con la calidad de la inclusión que con el acceso y uso de instrumentos financieros.

3.1 REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE COOPERATIVAS Y MICROFINANCIERAS

En general, los países en la región tienen problemas a la hora de supervisar y regular las instituciones de inclusión financiera, como cooperativas de crédito y microfinancieras. Debido a la falta de recursos humanos y financieros, las tareas de regulación y supervisión son delegadas en agencias como asociaciones industriales (Paraguay) o federaciones (México). Sin embargo, la regulación delegada permanece dentro del perímetro de regulación de los reguladores estatales. Durante muchos años la regulación delegada estuvo prohibida, pero a principios de los años ochenta se comienza a permitir en varios países y se desarrolla rápidamente. A pesar de que han existido algunos esquemas piramidales de regulación que resultaron ser ilegales (caso de Colombia), hoy en día se considera el método más efectivo para extender la regulación financiera a las entidades financieras no bancarias.

Según el Financial Access 2010, sólo la mitad de las cooperativas en la región y algo más de la mitad de las microfinancieras son reguladas por los organismos reguladores estatales. La regulación delegada tampoco es suficiente. La mayor parte de estas entidades están fuera del perímetro de regulación de las superintendencias y bancos centrales.

Para el caso de las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) ha existido una larga historia de nula regulación financiera²¹ o regulación poco eficiente. En ALC comienzan a surgir a principios del siglo XX ligadas en su mayor caso a estrategias de desarrollo de la Iglesia, el Estado o partidos políticos. En la mayoría de los países hubo un auge de formación de las CAC en los años sesenta y primera mitad de los setenta con el objetivo de abrir el acceso a ciertos servicios financieros a los segmentos desfavorecidos de la población. Su grado de penetración fue alto en la mayor parte de los países, en algunos incluso mayor que en la actualidad. Su evolución, muy similar al resto de entidades financieras, vino determinada por el paso a un sistema financiero de mercado menos dependiente del Estado.

El sistema cooperativo entró en crisis en la mayor parte de los países a partir de la segunda mitad de los setenta y hasta comienzos de los noventa. Las razones fueron su falta de regulación y control durante estos años (totalmente desvinculadas de la supervisión de las superintendencias de los bancos y del Estado), aunado a una serie de fraudes y falta de consolidación interna. Todo ello dio lugar a un enorme y fuerte deterioro de su imagen. Por su naturaleza *social* y de entidad cooperativa, radicalmente distinto al del sistema bancario, las instituciones estaban sometidas solamente al control de institutos estatales de cooperativas que no tenían ninguna experiencia en supervisión

²¹ Todas estas instituciones cuentan con marcos regulatorios de naturaleza social, no así financieros. Por ello cuando hablamos de instituciones no reguladas hacemos referencia a aquellas que no están sujetas a regulaciones o supervisiones financieras por parte de los organismos reguladores estatales.

o legislación. La falta de control absoluto dio lugar al crecimiento de un sector heterogéneo e ineficiente, con una falta de personal calificado en puestos directivos y gerenciales. Todo ello llevó a políticas de captación de depósitos y concesión de créditos totalmente inadecuadas. El crecimiento de estas entidades fue acompañado en toda América Latina por la creación de estructuras de integración, las federaciones y confederaciones. Pero el debilitamiento de estas al dejar de recibir ayuda externa en los setenta redujo sus servicios y dio lugar a una evolución menos controlada aun que las primeras cooperativas (Hübenthal y Gattelet, 1999).

Desde finales de los ochenta y principios de los noventa ocurrió un resurgimiento de las CAC. En estos mismos años fueron apareciendo otras entidades financieras populares, como microfinancieras, bancos cooperativos y algunas ONG entre otras. Muchas surgieron y evolucionaron a partir de una CAC, cambiando su naturaleza legal o administrativa por ejemplo. Algunas otorgan créditos, otras sólo aceptan depósitos y algunas realizan ambas actividades. En general todas ellas tienen el mismo objetivo: la inclusión de los segmentos de la población no atendidos por el sistema bancario tradicional; y gran parte adolece de las mismas debilidades: la falta de regulación y la ineficiencia.

Arzbach *et al.* (2012) elaboraron un documento para la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV), donde describen el panorama actual en cuanto a supervisión y regulación de las CAC en 18 países de ALC. En todos los países de la muestra existe una ley de cooperativas, en la cual se regula de manera genérica a todas las cooperativas. El estudio muestra que del total de las CAC de la muestra sólo el 27% tienen supervisión especializada de parte de un banco central o superintendencia. Con excepción del caso de Brasil, donde el banco central supervisa las CAC, sólo 281 de las más de 5,260 CAC en América Latina y el Caribe están vigiladas por una superintendencia o banco central, y la mitad de éstas 281 sólo tienen supervisión auxiliar o de agencias no supervisoras.

En cuanto a su regulación, el estudio muestra que en algunos países las CAC son reguladas por la ley bancaria general y en una gran mayoría existen regulaciones muy vagas y generales. Una tercera opción, la cual empieza a prevalecer en los últimos años en algunos países, es la promulgación de leyes o decretos especiales de naturaleza específica para las actividades de las CAC. Esta legislación especializada, junto con la cada vez mayor relevancia de las tareas de supervisión especializada de los institutos o departamentos de cooperativas con *upgrade*,²² puede ser un paso adelante para el buen funcionamiento de estas entidades. Sin embargo, todavía queda camino por recorrer y cada vez es más grande la necesidad de que estas entidades sean supervisadas de forma eficiente, en especial para aumentar la confianza del consumidor financiero.

Como entidades de inclusión financiera más reciente que las CAC, cabe destacar, a las microfinancieras. Estas entidades surgen con el microcrédito: instrumento financiero que consiste en dar créditos de montos pequeños a la población de muy bajos recursos mediante una estructura de concesión de créditos grupales o individuales. Las instituciones que nacieron sólo para proveer microcréditos en los setenta, como Grameen Bank en Bangladesh, fueron evolucionando para ofrecer productos y servicios financieros más amplios de crédito, ahorro y aseguramiento a este segmento de la población y así surgen las instituciones de microfinanzas (Armendáriz y Morduch, 2010). A principios del año 2000, el sector de las microfinanzas evolucionó desde un pequeño grupo de instituciones (en su mayor parte sin fines de lucro), a una gama de instituciones de diversa naturaleza, donde comenzaron a destacar instituciones con fines de lucro. La existencia de una amplia disponibilidad de recursos, un marco regulatorio flexible y las altas tasas de interés toleradas por un mercado

²² Entidades que aspiran a hacer una supervisión especializada, más allá de un puro control estatutario legal.

con poca oferta, generaron un entorno propicio que incentivó la creación de instituciones que deseaban dedicarse al negocio de otorgar créditos a los segmentos de bajos ingresos.

En ALC los resultados han sido bastante heterogéneos en el sector de microfinanzas. Mientras la mayoría no logran ser autosuficientes, y quiebran al dejar de recibir ayuda de donantes o subsidios, las que llegan a tener ganancias y a consolidarse independientemente como el Banco Solidario en Bolivia o Compartamos en México, lo han hecho a expensas del alcance que tienen hacia los sectores de menor ingreso: ofreciendo tasas de interés muy altas, e imponiendo restricciones a la solicitud de crédito que los más pobres son incapaces de cumplir. Por ello, el microcrédito en la región tienen una orientación principalmente comercial hacia empresas con acceso insuficiente a servicios financieros y a familias que no participan en el sector bancario con niveles de ingreso por encima de la línea de pobreza²³ (Berger *et al.*, 2007).

Las tendencias más recientes apuntan a que cada vez más microfinancieras están siendo vistas por inversionistas profesionales como una oportunidad de inversión rentable y ha comenzado a surgir inversión extranjera en las mismas (Sengupta y Aubuchon, 2008). En esta evolución, dichas instituciones pasaron de regirse por concepciones altruistas a la búsqueda de excelencia financiera y operativa, y se fueron incluyendo al sistema financiero formal. En general, en la región el crecimiento ha sido sostenido, en especial comparado con el crecimiento de otras instituciones. Además han mostrado ser menos vulnerables a la crisis financiera reciente. Cabe señalar, como se mencionó anteriormente, que existen notables diferencias entre los distintos países de la región con respecto a la evolución de este sector.

La mayor complejidad y tamaño del sector microfinanciero han venido acompañados por varias

iniciativas de supervisión y regulación, en especial tras varios problemas de préstamos en mora y sobreendeudamiento. El trabajo desarrollado por FOMIN (Pedroza, 2011) señala a partir de información recolectada de distintas fuentes que de una muestra de 675 instituciones de microfinanzas en 20 países de ALC para el 2010 sólo 180 estaban reguladas y supervisadas por una superintendencia o autoridad financiera equivalente. La regulación de las mismas depende en gran medida de la naturaleza de la institución, la cual es cada vez más variada y compleja. Las ONG y las cooperativas con cartera de microcrédito son las figuras más numerosas y las menos reguladas, en especial las primeras.

El informe *Microscopio Global* realizado por la Economist Intelligence Unit, con la colaboración del FOMIN y la CAF, proporciona información sobre el marco institucional, regulatorio y de práctica del sector de microfinanzas desde hace seis años para ALC. El último informe (Economist Intelligence Unit, 2012) sugiere que los principales obstáculos para la regulación del sector vienen dados por los fuertes requisitos y restricciones de algunos marcos regulatorios, como la imposición de requisitos de capital relativamente altos, los cuáles son muy difíciles de cumplir por gran parte de las instituciones. El estudio destaca el caso exitoso de Perú por su refinado entorno regulatorio en el plano mundial, seguido de Bolivia. El establecimiento de un marco regulatorio apropiado ha sido uno de los factores clave del fuerte y sólido desarrollo de las microfinanzas en estos países. La regulación de estas entidades en estos países se ha flexibilizado con el objetivo de promover su formalización, pero siempre cuidando los principios de prudencia y manejo apropiado del riesgo. En especial para estos países se destaca el desarrollo de mecanismos que suministran información confiable y completa sobre los prestatarios. Estos países junto a Chile mejoraron sus marcos regulatorios para la captación de depósitos. En el otro extremo del desempeño del sector están países como Venezuela, Trinidad y Tobago, y Ecuador. El estudio señala que a pesar de que el

²³ Para mayor información y datos sobre el modelo de microfinanzas en América Latina, y en especial del microcrédito productivo, ver el estudio de la CAF (2011).

desempeño en los marcos regulatorios en la región comparado con el resto de países emergentes es bueno, siguen existiendo obstáculos para la constitución de entidades microfinancieras reguladas, y aunque se han observado cambios regulatorios (en especial en Brasil, Nicaragua y Chile) todavía no se perciben los efectos de estos.

El estudio de la CAF (2011) también recoge datos sobre regulación de las entidades microfinancieras. Como señalan otros estudios, indica la cada vez mayor variedad de instituciones que operan en el sector: ONG, cooperativas, instituciones financieras no bancarias (IFNB) y bancos microfinancieros. La forma particular que adquiera la microfinanciera depende de la legislación de cada país. En su mayoría, su forma institucional está relacionada con el estar regulada o no por la agencia de supervisión bancaria. Así por el ejemplo, el 45% de las cooperativas están reguladas, el 63% de las IFNB están reguladas y sólo el 2% de las ONG están reguladas. Los bancos microfinancieros son los que proveen la mayor gama de servicios y todos están regulados. En el otro extremo están las ONG que son las menos reguladas y las que prestan servicios financieros de manera más restringida. Desde 2007 la banca tradicional también ha comenzado a participar en este segmento con una estructura de *downscale*. El estudio señala que comparado con el resto de países emergentes la regulación de las entidades microfinancieras pequeñas y medianas es muy baja. La regulación de las ONG (*upgrade*) es vista como un área de acción de políticas públicas en esa dirección.

3.2 REGULACIÓN DE NUEVOS INSTRUMENTOS E INTERMEDIARIOS FINANCIEROS

Como ya se ha comentado, en los últimos años han aparecido nuevos instrumentos y entidades de inclusión financiera. El uso de los mismos, así como su regulación apenas está empezando en la mayor parte de la región. No existen trabajos concretos que proporcionen información para la región sobre la regulación de los nuevos actores e

instrumentos. Asimismo, son muy pocos los países que cuentan con información disponible. Por ello, a continuación resumimos la información general encontrada y la descripción de los nuevos instrumentos e intermediarios de inclusión financiera.

La intermediación por parte de las empresas no financieras mediante grandes tiendas parece estar extendiéndose con rapidez en la región. Las grandes superficies o tiendas comerciales conceden créditos al consumo por medio de tarjetas de crédito. No obstante, en tiempos recientes han salido a la luz pública diversos casos de fraude (por ausencia de regulación prudencial como en Chile) y de quiebra (con gran afectación hacia los intermediarios financieros que les prestaron, como en el caso de Comercial Mexicana en México). Como señalan De la Torre *et al.* (2012), el desafío de ampliar el perímetro regulatorio financiero a estas empresas es inviable por lo que proponen alguna forma de supervisión delegada.

Otros de los nuevos intermediarios financieros son los corresponsales bancarios. En los últimos diez años los reguladores han comenzado a permitir que los bancos operen esta figura. Este modelo consiste en que en lugar de utilizar sucursales, las entidades financieras ofrecen servicios financieros tales como depositar y retirar dinero de cuentas, realizar pagos de préstamos y servicios, y realizar transferencias de remesas nacionales e internacionales, con agentes en comercios como farmacias, gasolineras, tiendas de barrio, supermercados o servicios postales entre otros. Las transacciones se realizan cliente-corresponsal-banco, en tiempo real, en las cuentas correspondientes de acuerdo con el tipo de operación de que se trate. La institución financiera es la responsable ante el cliente de todas las operaciones realizadas en sus corresponsales. Las instituciones financieras logran ampliar su cobertura a un menor costo y los clientes tienen una alternativa más accesible por su alta penetración y por sus menores costos.

Comparado con el resto de países emergentes, en especial con los países asiáticos, en ALC la banca corresponsal es menos frecuente y en caso

de permitirse se limita a la banca comercial y no a las demás entidades de inclusión financiera. Un gran número de países todavía no han adoptado una regulación específica para esta figura. En la región destaca el caso de Brasil y más recientemente Perú, Colombia, México y Ecuador, países donde los reguladores están tomando un papel activo (Ontiveros *et al.*, 2009). Las sucursales móviles son más comunes en la región que en Asia (menos China e India), Europa del Este y las economías del G7. Las sucursales móviles consisten en intermediarios financieros, generalmente bancos comerciales, que prestan servicios financieros en camiones o semirremolques.

En cuanto a los nuevos instrumentos, el uso mediante sistemas de pagos electrónicos está cada vez más extendido en la región. Este instrumento comprende tarjetas utilizadas con terminales de punto de venta, monederos electrónicos y servicios en línea entre otros.

Otro instrumento reciente de inclusión financiera son las aplicaciones que permiten realizar transacciones de crédito y débito mediante un teléfono móvil contra una cuenta abierta en una entidad financiera. Este instrumento disminuye enormemente los costos de transacción, en especial en áreas rurales y remotas. Los servicios financieros móviles han surgido más tarde en América Latina y el Caribe que en otras economías emergentes, pese a no tener diferencias significativas en la renta o niveles de penetración de tecnología móvil. Aunque su uso es aún muy escaso, cada vez más entidades financieras están tratando de utilizar esta tecnología para extender la inclusión financiera en ALC con referencia en la experiencia internacional. Aun con cierto retraso en relación con las economías emergentes, América Latina y el Caribe ya están avanzando en el desarrollo de entornos regulatorios y normativos para uso de telefonía móvil en transacciones financieras. Destacan los esfuerzos realizados por Brasil, México y Perú entre otros (Ontiveros *et al.*, 2009).

De la Torre *et al.* (2012) discuten los riesgos de la innovación financiera y afirman que en general la

región ha seguido un enfoque muy conservador en este ámbito. Los nuevos productos financieros tienen que someterse a una aprobación previa antes de ser permitidos y los reguladores sólo aprueban aquellos productos que han entendido bien. Esto ha permitido mantener al margen algunos de los derivados considerados como más riesgosos, pero también se ha constituido en una barrera para los nuevos instrumentos de inclusión financiera como la telefonía móvil o los pagos electrónicos. Encontrar el equilibrio entre la innovación y la estabilidad es un reto por cumplir por todas las economías, no sólo en América Latina y el Caribe.

3.3 PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR FINANCIERO

Para el caso de la protección al consumidor, el Financial Access 2010 presenta un panorama único y completo de distintas políticas de protección al consumidor financiero. Aunque las estructuras de supervisión difieren entre las economías, es común que diversos organismos gubernamentales participen en la regulación, supervisión y aplicación de las leyes asociadas a la protección del consumidor financiero. Específicamente, los bancos centrales, las superintendencias, las comisiones de valores y demás organismos de regulación de protección financiera del consumidor participan en la aplicación de la regulación. El estudio muestra que en el 56% de las economías de la región los principales organismos de regulación financiera son responsables por lo menos de algunos aspectos de la protección al consumidor financiero. Este porcentaje es bajo si se compara con los países de ingreso alto de la OCDE (79%) pero también con las economías emergentes (casi 70%), excepto Asia Meridional. Para la región de ALC el estudio incluye 26 economías. Casi todas las economías en ALC (20) cuentan con algún marco de protección al consumidor, aunque sólo algo más de la mitad (15) cuentan con un marco de protección al consumidor con referencia a servicios financieros.

Según este trabajo, un marco eficiente de protección financiera al consumidor considera tres

dimensiones: a) el tratamiento justo y libre de prácticas engañosas por parte de los proveedores financieros, b) la transparencia y c) los mecanismos de recurso para atender a quejas y resolver controversias. Todos los países de ALC del estudio tienen al menos una ley que se ocupa del tratamiento justo, en particular todas las economías cuentan con restricciones a la publicidad engañosa y casi todas (23) cuentan con restricciones en materia de violación de confidencialidad. En 19 economías se establece algún mecanismo de transparencia, y la mayoría de los requisitos de transparencia se aplican a la apertura de cuentas y no a la provisión de información periódica. En cuanto a las entidades sujetas a mecanismos de transparencia de apertura, 19 países informaron aplicarlo a los bancos, 18 a las instituciones financieras reguladas y sólo nueve a las instituciones financieras no reguladas.²⁴ Sobre los mecanismos de información periódica, 13 países reportaron exigirlo a los bancos, 11 a las instituciones financieras reguladas y sólo dos a las no reguladas. La brecha entre las regulaciones a instituciones financieras no reguladas y el resto de entidades es amplia para todas ALC, como ocurre para el resto de las economías.

En general, los organismos de control a cargo de la protección al consumidor no suelen tener una unidad o personal específico dedicado a la protección al consumidor financiero. En ALC sólo el 48% de las economías en las cuales el organismo regulador se encarga de la protección al consumidor financiero tienen una unidad dedicada a esto.

Como ocurre para el resto de economías, los organismos de regulación tienen una autoridad limitada para hacer cumplir las regulaciones de protección del consumidor en ALC. En alrededor del 50% de las economías el organismo regulador

tiene autoridad para emitir advertencias a las entidades financieras o imponer multas y penalizaciones. Para el resto de medidas de advertencia apenas se aplican en el 20% o menos de las economías. La baja cantidad de medidas indica que no hay mecanismos eficaces para supervisión y aplicación de la ley. Además, como ocurre en el resto de las economías las medidas de seguimiento en ALC son básicamente inspecciones en el terreno de las instituciones financieras y con mucha menor frecuencia el control de la publicidad o línea telefónica de quejas. En relación con los mecanismos de resolución de quejas, el 67% de las economías cuentan con ellos, aunque sólo México y Perú cuentan con una entidad para investigar reclamos y mediar acuerdos justos que sea especializada exclusivamente en finanzas.

El estudio concluye que en promedio los países de ingreso alto tienen el marco más amplio de protección al consumidor, y que las economías de ALC le siguen de cerca, sobre todo en lo que respecta a los requisitos de trato justo y mecanismos de recursos.

De la Torre *et al.* (2012) señalan que el grupo de países formado por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, y Uruguay, se sitúa por delante de cualquier otro país en desarrollo en términos de alcance y accesibilidad de información crediticia. Sin embargo, en relación con la protección de los derechos de prestatarios y prestamistas por parte de la legislación sobre garantías y quiebras, el desempeño de la región es inferior al de la mayor parte de países desarrollados y en vías de desarrollo.

3.4 EDUCACIÓN FINANCIERA

El reconocimiento de la importancia de la educación financiera en escala mundial ha llevado al desarrollo de cada vez más iniciativas y un mayor reconocimiento por parte de los formuladores de política también en América Latina y el Caribe. La educación financiera permite a los individuos un mejor manejo de sus finanzas personales y una mejor toma de decisiones financieras. Además,

²⁴ En la encuesta se solicitó a los organismos de regulación que determinaran si existían requisitos de revelación de información, no si su ejecución era responsabilidad suya. Por ello existe información sobre las instituciones financieras no reguladas; siendo posible que los encuestados no estuvieran al tanto de normas que afectaran a las no reguladas.

como ya se mencionó, la educación financiera contribuye a eliminar o reducir las barreras para la inclusión financiera del lado de la demanda. Todo ello repercute en la economía en general y favorece a la estabilidad y el desarrollo de los sistemas financieros.

Recientemente, la OCDE y su Red Internacional de Educación Financiera (INFE), el Banco Central de Colombia, la CAF y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras de Colombia (García *et al.*, 2013) publicaron un informe con las principales iniciativas de educación financiera en ALC y la tendencia regional general. El estudio señala que a pesar de la falta de encuestas y de otros estudios empíricos²⁵ que den suficiente evidencia sobre las necesidades y carencias acerca de la educación financiera en la región, es posible mostrar una serie de tendencias generales. En general hay un amplio desconocimiento sobre los conceptos económicos básicos como la inflación o la tasa de interés, y la relación entre riesgo y rentabilidad. Las personas con mayores ingresos y los hombres tienen mayor conocimiento financiero, a pesar de que las mujeres son las principales responsables del presupuesto del hogar y parecen tener mejor manejo del dinero y las cuentas en el corto plazo. La mayoría de la población no ahorra para el retiro, y la de menores recursos lo hace en el sector financiero informal. Lo mismo ocurre con el crédito, donde gran parte de la población recurre a familiares y amigos.

Con el propósito de identificar las principales iniciativas en la región se aplicó una encuesta a 28 instituciones de 16 países de ALC. Las instituciones fueron principalmente bancos centrales, superintendencias, ministerios, entidades de depósito y otras. A pesar de la enorme heterogeneidad de la región sobresalen algunas características comunes.

Los resultados de la encuesta muestran cómo Brasil, El Salvador, México y Colombia han

diseñado una estrategia nacional de educación financiera, y los tres primeros países ya la han ejecutado. El resto de economías parten ya de algunas condiciones para desarrollarla, como ciertas colaboraciones con otras instituciones públicas, pero todavía no lo han hecho. La encuesta muestra que los líderes en el desarrollo de estas estrategias nacionales son, por orden de importancia: los bancos centrales, las superintendencias, los ministerios de educación y de finanzas, las entidades de depósito y otras agencias de gobierno. En general estas estrategias nacionales forman parte de otras estrategias que buscan un mayor empoderamiento del consumidor de servicios financieros como resultado del acceso a estos y la protección al consumidor financiero, entre otras.

El estudio muestra que para el 81% de los encuestados los programas de educación financiera que desarrollan tienen como principal objetivo la educación financiera y económica, seguidos de la protección al consumidor financiero (63%) y la inclusión financiera (56%).

Por otro lado, en el 63% de los países los programas de educación financiera están dirigidos al público general, lo que contrasta con otras experiencias internacionales. La evidencia internacional muestra que la falta de distintos programas adaptados a distintos segmentos de la población podría obstaculizar el éxito de los mismos. No obstante, el panorama no es del todo negativo: un 81% de los países indicaron tener programas para educación secundaria, un 63% en las universidades, y el 50% para educación primaria.

De los 17 países que cuentan con programas de transferencias condicionadas nueve de ellos proveen programas de educación financiera de distintos contenidos. ALC ha sido pionero en el desarrollo de programas de transferencias condicionadas a hogares de bajos recursos. Este tipo de programas, como se ha señalado, son una enorme oportunidad de promover la inclusión financiera. Sin embargo, en muchos casos la falta de su éxito en esta área viene dada por la falta de conocimientos financieros (Cuasquer y Maldonado, 2011).

²⁵ Los países con mayor información disponible son Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México y Perú. Las tendencias generales son principalmente extraídas a partir de la información de estos países.

El estudio concluye resaltando una serie de recomendaciones relacionadas con: a) la falta de coordinación tanto nacional como regional de estos programas, b) la falta de programas de evaluación de sus resultados (con la excepción de Brasil, Perú y República Dominicana), c) la necesidad de una mayor coordinación con el sector privado, y por último, d) la necesidad de desarrollar programas de educación financiera para distintos segmentos de la población que tengan en cuenta sus necesidades específicas, como la población excluida del sector financiero o la población rural. Para este punto, se destaca que la mayor parte de las encuestas y estudios empíricos son aplicados a poblaciones en áreas urbanas, las cuales suelen tener mayores niveles de educación y acceso financiero.

A principios de este año el CEMLA (Roa, 2013b) aplicó una encuesta a los bancos centrales de la región sobre su participación en programas de educación e inclusión financiera. El estudio muestra que todos los bancos centrales están teniendo un papel activo en el diseño de estrategias de educación financiera, coordinándose principalmente con los ministerios de educación, y en algunos casos con los de economía y finanzas, así como con superintendencias, gobiernos nacionales y municipales, y organismos internacionales. Además de mantener la credibilidad e imagen del banco central y promover la política monetaria, con estos programas se busca que el público tenga un mejor manejo de sus finanzas personales y evitar problemas como el sobreendeudamiento.

De la encuesta se deduce que los programas en su mayoría están dirigidos a niños y jóvenes a través de distintos canales como ferias, material didáctico o visitas al banco central. Algo más del 50% de los bancos centrales están participando en alguna etapa del proceso de introducir en el currículo escolar conocimientos económicos y financieros. La mayor parte se encuentra en las primeras etapas, excepto el caso de Brasil que ya ha diseñado y aplicado un programa piloto para evaluar la introducción en el currículo escolar de conocimientos económicos y financieros.

Los resultados de la encuesta sobre las estrategias de inclusión financiera a cargo de los bancos centrales están en consonancia con el estudio de Financial Access 2010. Los bancos centrales de la región tienen un papel menor y participan en menor medida que en los programas de educación financiera. Sólo la mitad de los bancos encuestados consideran que los programas de educación financiera forman parte de estrategias nacionales más amplias relacionadas con la inclusión financiera. En concreto, consideran que los programas de educación financiera que están llevando a cabo promueven y facilitan el acceso a productos y servicios financieros de los participantes. Además de los programas de educación financiera, algo menos de la mitad de los bancos centrales tienen otros programas y estrategias de inclusión financiera. La mayor parte de ellas están relacionadas con normativas y regulaciones de nuevos productos y tipos de entidades financieras así como telefonía móvil, cuentas simplificadas, microfinancieras, pagos electrónicos y agentes bancarios.

El Financial Access 2010 menciona que la función del organismo regulador en los programas de educación financiera suele ser de coordinación, de consulta con asociaciones privadas e instituciones financieras, y con menos frecuencia, de ejecución. Como se mencionó, en el 73% de las economías el organismo regulador se encarga de la educación financiera. Todos los países donde la autoridad estatal es la encargada de los programas de educación financiera tienen además un equipo dedicado exclusivamente a ello.

Para terminar esta sección, el cuadro 5 resume la información discutida sobre los elementos básicos para el desarrollo de un marco de referencia que permita medir la calidad o naturaleza del acceso y uso de servicios financieros. Se indican también las fuentes de donde fueron obtenidos.

Como menciona el trabajo de la AFI (2011), a pesar de la mayor complejidad que implica el desarrollo de este tipo de indicadores, se deben dar pasos al respecto; en la medida que la naturaleza

Cuadro 5

MARCO DE REFERENCIA Y FUENTES PARA INDICADORES DE CALIDAD EN ALC

<i>Temas</i>	<i>Fuentes</i>
Regulación y supervisión de CAC	DGRV (Arzbach <i>et al.</i> , 2012); y CGAP y Banco Mundial (2010)
Regulación y supervisión de IMF	FOMIN (Pedroza, 2011); Economic Intelligence Unit (2012); y CGAP y Banco Mundial (2010)
Regulación y supervisión de nuevos instrumentos e intermediarios	De la Torre <i>et al.</i> (2012) y Ontiveros <i>et al.</i> (2009)
Protección al consumidor financiero	De la Torre <i>et al.</i> (2012); y CGAP y BM (2010)
Educación financiera	OCDE, BCC, CAF y Fogafin (García <i>et al.</i> , 2013); Roa (2013b); y CGAP y Banco Mundial (2010)

de la inclusión financiera determinará la eficacia de la misma, así como otros fenómenos económicos como la estabilidad financiera.

4. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El propósito de este trabajo ha sido mostrar las tendencias generales de la inclusión financiera en ALC a partir de sus diferentes dimensiones. Para el caso de la región los distintos estudios muestran que la inclusión financiera en términos de acceso, uso y calidad es baja comparada con los países desarrollados y algunas economías emergentes, en especial en relación con el uso y la calidad.

Los niveles de acceso son equiparables al resto de economías emergentes, con un crecimiento sostenido del número de puntos para realizar transacciones, en especial de cajeros automáticos. No obstante, hay un importante retraso en los niveles de acceso con respecto al de las economías más desarrolladas. Las barreras más importantes en

ALC son las altas comisiones de los préstamos y depósitos, así como las barreras geográficas.

Destaca el hecho de que la mayor parte de las sucursales son bancarias, incluso en las áreas rurales. Mientras, la mayor parte de las sucursales se encuentran en áreas urbanas. El número de sucursales de otras entidades como microfinancieras y cooperativas es pequeño excepto para algunas economías donde estos sectores están bastante desarrollados. En general, a pesar de la falta de datos sobre instituciones no bancarias, la banca comercial tiene mucho mayor peso en la región que estas entidades. Probablemente, este hecho esté relacionado con la pérdida de confianza en estas entidades, tras la larga historia de quiebras y mala gestión, además de sus altas tasas de interés en los préstamos y altos costos.

De los trabajos de la demanda y oferta se deduce que el grado de uso de instrumentos financieros es bastante limitado, tanto para el ahorro como para el crédito, pero en especial para este último. Esto se aplica tanto para los hogares como para las pequeñas y medianas empresas. Gran parte de la población acude al sector financiero informal para solicitar un crédito. El uso de tarjetas está bastante extendido, así como su conocimiento. Sin embargo, los nuevos instrumentos de inclusión financiera, como agentes bancarios o transacciones mediante telefonía móvil, apenas han penetrado en la región y su uso es muy escaso a diferencia de otras economías emergentes, como Asia. El desarrollo de estos nuevos instrumentos financieros en la región será clave para lograr un mayor acceso, en especial en áreas remotas y de difícil ubicación. Destaca la importancia de que las razones del escaso uso de instrumentos financieros formales no son sólo económicas: la falta de confianza, de conocimientos financieros, de documentación y el miedo a endeudarse son igual de relevantes.

En cuanto a la naturaleza de la inclusión, la regulación y supervisión de las entidades e instrumentos de inclusión todavía sigue siendo una asignatura pendiente. Cabe destacar la historia de

grandes lagunas para el caso de las cooperativas, que quedan en su mayor parte fuera del perímetro de los organismos reguladores y supervisores estatales. En el caso de las microfinancieras, la variedad y tamaño de las instituciones han dado lugar a varias iniciativas de regulación y supervisión, las cuales han resultado muy exitosas en algunos países. No obstante, gran parte de las naciones de la región están en proceso de instrumentar algún tipo de regulación o todavía no han llevado a cabo las reformas requeridas para ello.

La regulación de los nuevos instrumentos de inclusión financiera, como ocurre en el caso de las entidades de microfinanzas y cooperativas, es fundamental para su correcto funcionamiento. Adicionalmente, algunos organismos nacionales e internacionales comienzan a alertar que la innovación de servicios financieros y la entrada de nuevos agentes requieren que los bancos centrales y las superintendencias establezcan un entorno regulatorio que se adapte a esta nueva realidad, y que no ponga en riesgo la estabilidad financiera. Las tensiones regulatorias entre inclusión financiera y estabilidad se hacen mayores a raíz de la crisis financiera internacional, lo que puede llevar a los reguladores a tomar medidas más conservadoras, como ha sido el caso en la región. El principal reto será encontrar el equilibrio entre fomentar la inclusión y garantizar la estabilidad del sistema financiero.

En cuanto a la protección al consumidor financiero, hemos visto que la mayor parte de las economías cuentan con algún marco de protección al consumidor, aunque son menos las que cuentan con un marco de referencia para servicios financieros. En general, no hay mecanismos eficaces para la supervisión y aplicación de la ley.

Los niveles de conocimiento financiero y económico en la región son muy bajos. En la mayor parte de los países apenas se están dando los primeros pasos para el desarrollo de estrategias nacionales concretas. No obstante, las entidades reguladoras y supervisoras estatales tienen a su cargo estos dos últimos temas de inclusión financiera, la

protección y la educación financiera, así como las reformas para fortalecer estas áreas. Los temas de ahorro rural o las microfinanzas tienen menor peso en las reformas.

Del trabajo se deduce la importancia de considerar la naturaleza multidimensional de la inclusión financiera para entender las características propias de la región y sus necesidades. Tomar esta información como base es clave para el diseño de políticas que promuevan la inclusión. Pensamos que todas las dimensiones deben formar parte de una estrategia general en vez de considerarse como objetivos independientes. Por ejemplo, tanto las políticas de educación y protección al consumidor financiero como de regulación y supervisión de las entidades e instrumentos financieros pueden promover la confianza en las instituciones financieras formales. Recordemos que la falta de confianza en estas instituciones es una de las razones fundamentales detrás de la ausencia de participación en el sector financiero formal. El tomar en cuenta las distintas dimensiones requeriría un esfuerzo de coordinación por parte de los distintos actores de cada dimensión.

Conviene también destacar el resultado de que los mercados financieros formales e informales conviven de forma cotidiana en toda la región, en particular para el crédito. A pesar de la mayor flexibilidad en trámites y requisitos de las entidades financieras populares frente a los bancos, y las altas tasas de interés que suelen cobrar los prestamistas informales, la población aún decide seguir participando en el sector financiero informal. El éxito de este sector entre la población de bajos recursos tiene que ver con las barreras del acceso y de uso mencionadas a lo largo de este trabajo, tanto económicas como no económicas. A diferencia del sector financiero formal, el sector financiero informal puede estar dispuesto a aceptar tipos de garantías más viables para los sectores más pobres (trabajo, pequeñas cantidades de tierra, ganado, etc.) o bien la garantía solidaria o garantía social. Por otro lado, el prestamista informal suele tener mucha mejor información sobre las características

y el comportamiento de sus clientes y viceversa. En las áreas rurales y poco desarrolladas las relaciones entre sus habitantes son muy estrechas: *todo el mundo se conoce*. Así, es posible que se impongan sanciones y censuras sociales que reduzcan los costos de información y transacción, y fomenten la participación en el sector financiero informal.

En este sentido, pensamos que identificar las dinámicas o mecanismos de los que se sirve la población excluida del sector financiero formal para realizar sus transacciones financieras puede ser relevante en el diseño de mecanismos financieros alternativos que alcancen a la mayor parte de la población. Uno de los instrumentos básicos en la lucha contra la pobreza en los últimos años, como es el microcrédito grupal, se basa en buena parte en estas dinámicas. El microcrédito a grupo y sus elementos asociados (producción de información y sanciones sociales) se consideran un mecanismo que garantiza el repago.

Por último, cabe señalar que gran parte de los programas de inclusión financiera se han basado en estudios y experiencias exitosas de otros países con culturas e historias muy diferentes. En la mayor parte el resultado no ha sido el esperado. Debido a que el comportamiento humano se ve influido por elementos antropológicos, culturales, históricos, sociales, etc., los resultados que se obtengan en los trabajos teóricos y empíricos no deben generalizarse para todos los individuos; estos dependerán del país o la región que se estudie y su propia idiosincrasia.

REFERENCIAS

- AFI (2011), *Measuring Financial Inclusion. Core Set of Financial Inclusion Indicators*, Financial Inclusion Data Working Group, Alliance for Financial Inclusion, Bangkok, Tailandia.
- Ardic, O. P., G. Chen, y A. Latortue (2012), *Financial Access 2011. An Overview of the Supply-Side Data Landscape*, Reports by CGAP and its Partners No. 5, Access to Finance FORUM, Washington D. C.
- Armendáriz, B., y J. Morduch (2010), *The Economics of Microfinance*, segunda edición, The MIT Press Cambridge, Mass.
- Arzbach, M., Á. Durán, y C. Japp (2012), *Regulación y supervisión de cooperativas de ahorro y crédito en América Latina y el Caribe*, Documentos de la DGRV, núm. 3, 111 pp.
- Banco Central do Brasil (2011), *Relatório de Inclusão*, Brasília, Brasil.
- Banco Mundial (2010), *Enterprise Survey*, en: <<http://www.enterprisesurveys.org/>>.
- Bebczuk, R. N. (2008), *Financial Inclusion in Latin America and the Caribbean: Review and Lessons*, Documento de Trabajo, núm. 68, CEDLAS, Buenos Aires.
- Beck, T., y A. De la Torre (2007), "The Basic Analytics of Access to Financial Services", *Financial Markets, Institutions & Instruments* 16(2), 79-117.
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt, y M. S. Martínez Peria (2008), "Banking Services for Everyone? Barriers to Bank Access and Use Around the World", *The World Bank Economic Review*, 22(3), 397-430.
- Berger, A. N., R. J. Rosen, y G. F. Udell (2007), "Does Market Size Structure Affect Competition? The Case of Small Business Lending", *Journal of Banking and Finance*, 31, 11-33.
- Bruhn, M., e I. Love (2012), "The Economic Impact of Expanding Access to Finance in Mexico", en Robert Cull, Asli Demirgüç-Kunt, y Jonathan Morduch (eds.), *Banking the World: Empirical Foundations of Financial Inclusion*, MIT Press Cambridge, Mass.
- Burgess, R., y R. Pande (2005), "Can Rural Banks Reduce Poverty? Evidence from the Indian Social Banking Experiment", *American Economic Review*, 95(3): 780-95.
- CAF (2011), *Servicios financieros para el desarrollo: promoviendo el acceso en América Latina*, Corporación Andina de Fomento, Bogotá, Colombia.
- CGAP y BM (2010), *Financial Access 2010, La inclusión durante la crisis: estado de situación*, Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP) y el Grupo del Banco Mundial, Washington D. C.

- CNIF (2012), *Reporte de Inclusión Financiera 4*, Consejo Nacional de Inclusión Financiera, México D. F.
- Cuasquer, H., y R. Maldonado (2011), "Microfinanzas y microcrédito en Latinoamérica", *Boletín del CEMLA*, vol. LVII, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 179-193.
- De la Torre, A., A. Ize, y S. L. Schmukler (2012), *Desarrollo financiero en América Latina y el Caribe*, Banco Mundial, Washington D. C.
- Demirgüç-Kunt, A., y L. Klapper (2012), *Measuring Financial Inclusion. The Global Findex Database*, The World Bank Policy Research Working Paper 6025, 61 pp.
- Economist Intelligence Unit (2012), "Microscopio global sobre el entorno de negocios para las Microfinanzas 2012", *The Economist*.
- García, N., A. Grifoni, J. C. López, y D. Mejía (2013), *Financial Education in Latin America and the Caribbean: Rationale, Overview and Way Forward*, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, núm. 33, OECD Publishing.
- GPFI y CGAP (2011), *Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion for the Poor: Towards Proportionate Standards and Guidance*, informe preparado por CGAP por encargo de Global Partnership for Financial Inclusion, Washington D. C.
- HM Treasury (2004), *Promoting Financial Inclusion*, HM Treasury, Londres.
- Honohan, P. (2004), *Financial Sector Policy and the Poor: Selected Findings and Issues*, The World Bank Working Paper, núm. 43, Washington D. C.
- Hübenthal, D., y R. Gattelet (1999), *La regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina y el Caribe: un estudio comparativo de la situación en 11 países*, Cuadernos de Investigación, núm. 47, enero, 146 páginas, CEMLA.
- Mansell Carstens, C. (1995), *Las finanzas populares en México: el redescubrimiento de un sistema financiero olvidado*, Milenio, México D. F.
- Martínez, J. C. (2002), "Las cooperativas en América Latina: visión histórica general y comentario de algunos países tipo", *CIRIEC - España*, 43, 145 - 172.
- Marulanda, B., M. Paredes, y L. Fajury (2012), *Colombia. Promoción de la cultura de ahorro en familias en pobreza*, Instituto de Estudios Peruanos, 92 páginas.
- Morales, L., y Á. Yáñez (2006), *La bancarización en Chile*, Serie Técnica de Estudios de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Santiago, Chile.
- Navajas, S., y L. Tejerina (2007), *Las microfinanzas en América Latina y el Caribe ¿Cuál es la magnitud del mercado?*, Serie de informes de buenas prácticas para el desarrollo sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.
- Ontiveros B., E., Á. M. Enríquez, S. Fernández de Lis, I. Rodríguez T., y V. López S. (2009), *Telefonía móvil y desarrollo financiero en América Latina*, Ariel, BID, Fundación Telefónica, Barcelona, España.
- Pedroza, P. A. (2011), *Microfinanzas en América Latina y el Caribe: el sector en cifras 2011*, Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), miembro del Grupo BID, Washington D. C.
- Roa, M. J. (2013a), *Inclusión financiera y estabilidad financiera: hacia un marco conceptual*, Documento de trabajo, CEMLA, de próxima publicación.
- Roa, M. J. (2013b), *Participación de los bancos centrales en la educación e inclusión financiera en América Latina y el Caribe*, Documento de trabajo, CEMLA, de próxima publicación.
- Rojas-Suárez, L. (2010), *Promoviendo el acceso a los servicios financieros: ¿qué nos dicen los datos sobre bancarización en América Latina?*, estudio basado en la encuesta de Felaban sobre bancarización, documento elaborado para CAF y Felaban, 38 páginas.
- Sengupta, R., y C. P. Aubuchon (2008), "La revolución de las microfinanzas: una visión general", *Boletín del CEMLA*, vol. LIV, núm. 2, abril-junio, pp. 64-83.
- Superintendencia Financiera de Colombia y Banca de Oportunidades (2012), *Reporte de Inclusión Financiera*, Bogotá, Colombia.
- Tejerina, L., y G. D. Westley (2007), *Financial Servi-*

ces for the Poor: Household Survey Sources and Gaps in Borrowing and Saving, Interamerican Development Bank.

Zhan, M., y M. Sherraden (2011), "Assets and Liabi-

lities, Educational Expectations, and Children's College Degree Attainment", *Children and Youth Services Review*, vol. 33, núm.6, pp. 846-854.