

Bancarización de los no Bancarizados: Mejorar el Acceso a Servicios Financieros

By Asad Kamran Ghalib y Degol Hailu

I. Introducción

Tras los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), mejorar el acceso a servicios financieros en los países en desarrollo se ha convertido en un importante objetivo de las políticas. Este objetivo reconoce que el crecimiento económico puede acelerarse si se refuerza y amplía el sector de servicios financieros. La extensión de servicios financieros se asocia con suministrar acceso a capital y oportunidades laborales a los pobres.

El acceso limitado a servicios financieros en el mundo en desarrollo es uno de los principales obstáculos a la generación de ingresos y la protección social. Las cifras hablan por sí mismas: se estima que cerca de 4 mil millones de personas no tienen acceso a servicios financieros básicos como créditos, cajas de ahorros, transferencias de fondos, arrendamiento y seguro.



Foto: Steve Woods.

Diversas publicaciones de investigación del Centro Internacional de Pobreza (CIP) han analizado opciones para la creación de empleos, así como políticas financieras y monetarias. Las áreas destacadas incluyen políticas para generar ingresos y reducir la pobreza y la desigualdad. Este Policy Research Brief propone algunas recomendaciones en materia de políticas a fin de ampliar el acceso a servicios financieros.

II. Estado Actual del Acceso a Servicios Financieros en Países Específicos

La bancarización de las personas no bancarizadas, es decir, que no utilizan el sistema bancario, requiere la eliminación de barreras de precios y de otro tipo al uso de servicios financieros y al acceso a los mismos. Mejorar el acceso significa aumentar la asequibilidad de estos servicios. Resulta fácil medir el uso de servicios financieros (porque el uso se puede observar y medir) pero uso no siempre significa acceso. El "acceso", básicamente, se refiere a la provisión de servicios, en tanto que el "uso" está determinado por la demanda y la oferta (Demirgüç-Kunt, et al., 2008).

El Gráfico 1 (en la próxima página) ilustra la brecha entre el acceso a servicios financieros y el uso de los mismos por parte de la población objeto del estudio. Hay dos categorías generales de no usuarios: no usuarios voluntarios (quienes no utilizan servicios financieros porque no los necesitan o por motivos religiosos, culturales o sociales) y no usuarios que se ven excluidos de forma involuntaria. El último grupo incluye aquellas personas que desean usar servicios financieros pero no pueden debido a varias restricciones. Estas personas pueden ser consideradas "no bancarizables" porque se asume que pertenecen a grupos de alto riesgo o que no cuentan con solvencia suficiente. Sus ingresos pueden no ser suficientes para efectuar transacciones bancarias. Pueden sufrir discriminación social, religiosa o étnica. El costo de la provisión de servicios puede ser demasiado elevado para los prestadores de servicios financieros. El costo del transporte a los puntos de acceso podría estar fuera del alcance de algunos usuarios. El analfabetismo también obstaculiza el acceso ya que favorece la falta de información y conocimiento. Aquellos que son excluidos de forma involuntaria requieren respuestas diferentes por parte de los responsables de la formulación de políticas y medidas focalizadas adecuadamente.

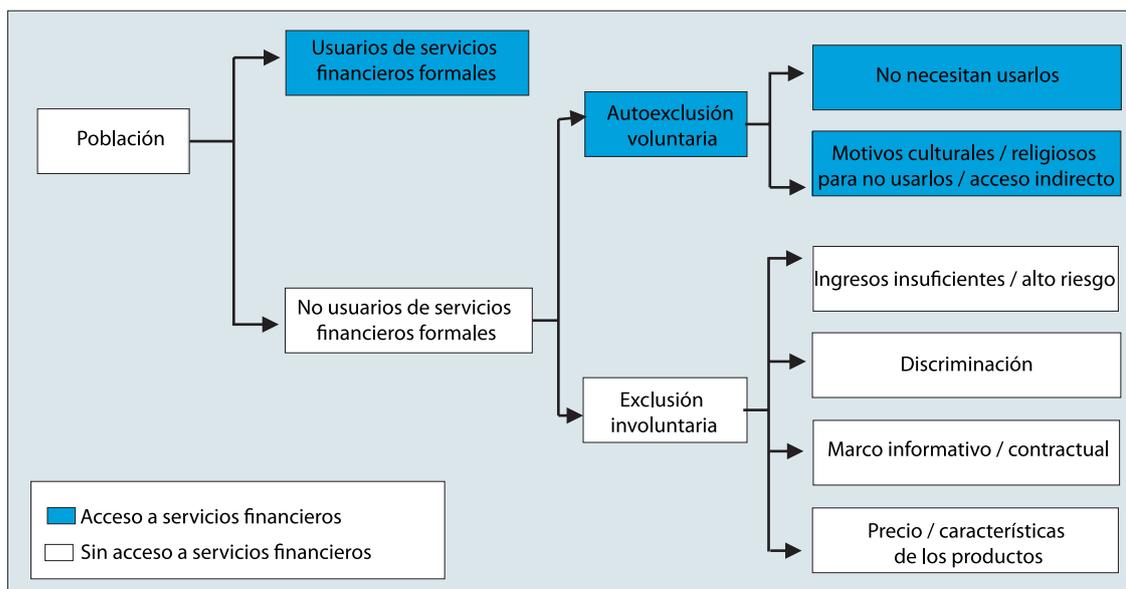
¿Qué sabemos sobre el acceso actual a servicios financieros? El Gráfico 2 (en la próxima página) muestra el estado del acceso a servicios financieros en todo el mundo. Claramente, los porcentajes son muy bajos (menos del 20 por ciento) para los habitantes de países menos desarrollados en Asia Meridional, África, partes de América Latina, etcétera, en donde el acceso más se necesita. En las regiones avanzadas del mundo (Europa Occidental, América del Norte y Australia, entre otras), el índice de acceso a servicios financieros es alto (superior al 80 por ciento). Estas cifras ilustran la importancia de formular políticas eficaces para garantizar la accesibilidad de los servicios financieros.

III. Préstamos Directos en Apoyo de Reformas de Políticas

Centrarse en los préstamos directos en apoyo de reformas de políticas para llegar a una cantidad suficiente de personas excluidas es una medida importante. Los planes de este tipo de financiación han tenido éxito en diversificar clientes por sectores y grupos demográficos en muchos países en desarrollo. La reorientación de los préstamos directos en un mercado básicamente segmentado es fundamental para las iniciativas futuras de reducción de la pobreza. La captación de rentas, sin embargo, ha sido culpada por los fracasos del pasado. Los préstamos en apoyo de reformas de políticas pueden haber fracasado antes, pero su contribución debe ser revisada a la luz de experiencias en economías con elevado crecimiento.

Gráfico 1

Distinciones entre el Acceso a y el Uso de Servicios Financieros



Fuente: Demirgüç-Kunt et al. (2008).

La modernización agrícola y los programas de socorro en casos de desastre de Japón son buenos ejemplos. En este caso, cuando las instituciones financieras privadas no pudieron asumir los riesgos, el rol del Estado se limitó a subsidiar las tasas de interés a fin de promover la mecanización agrícola y proveer políticas en respuesta a desastres naturales (Izumida, 2003).

El Bank Rakyat Indonesia (BRI) fue establecido en 1973 para otorgar préstamos en apoyo de reformas de políticas que promovieran el desarrollo rural mediante programas de créditos para agricultores arroceros; los fondos se destinaron a la compra de insumos agrícolas.

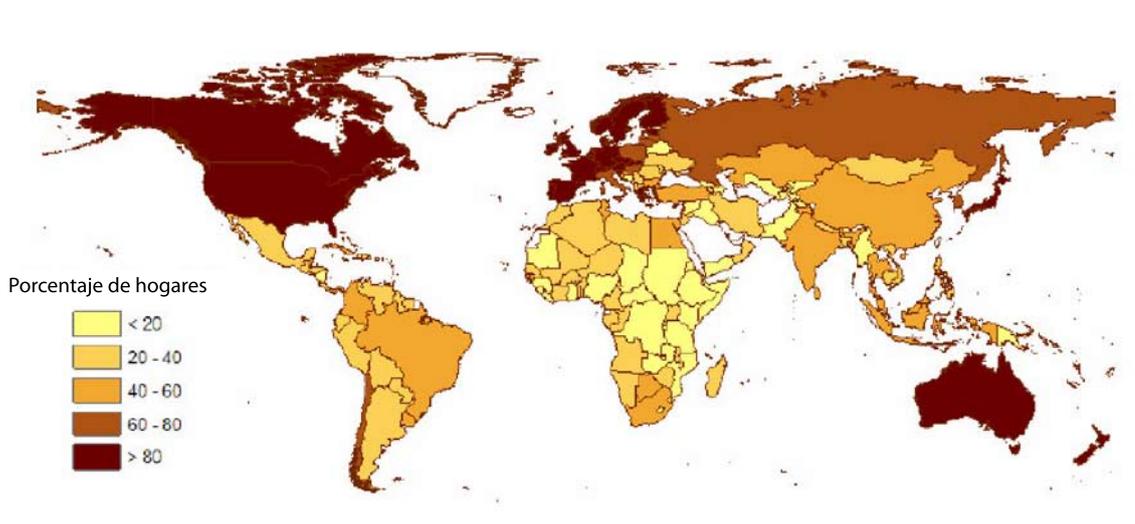
Para mediados de la década del 80, el BRI se había convertido en una empresa rentable. Gracias al aprendizaje de los errores del pasado, y con asistencia considerable de fuentes externas, el banco había dejado de recibir todo tipo de subsidio para finales de la década (Banco Mundial, 2004).

China dependió de los préstamos directos para desarrollar políticas sociales y sólo recientemente ha separado de forma parcial los préstamos en apoyo de políticas de los préstamos en condiciones comerciales. El Agricultural Bank of China y las cooperativas rurales de crédito otorgan préstamos a agricultores, emprendimientos rurales no agrícolas y emprendimientos en aldeas y pueblos. Las cooperativas también se han integrado exitosamente con otros planes de préstamos rurales y en 1999 se estimó que los créditos pendientes de cancelación ascendían al 30 por ciento del PIB (Chandrasekhar, 2004).

Vietnam representa un caso reciente en el que la reducción sostenida de la pobreza es un objetivo explícito de los préstamos en apoyo de políticas sociales. El gobierno estableció el Fondo de Asistencia para el Desarrollo (FAD) y el Vietnam Bank for Social Policies (VBSP) en 2002 para contrarrestar el desempleo. El FAD, que cuenta con más de 60 sucursales en

Gráfico 2

Acceso a Servicios Financieros



Fuente: Honohan (2007).

todo el país, se fundó para otorgar préstamos subsidiados, incluyendo tasas de interés selectivas, garantías de inversiones y créditos para promoción de exportaciones. Los créditos del FAD ascienden al 24 por ciento del crédito interno total o al 3,3 por ciento del PIB (Chandrasekhar, 2004). Del mismo modo, el VBSP se creó para otorgar préstamos con tasas de interés bajas y subsidiadas. Con 600 sucursales, el VBSP garantiza bonos del Estado y ofrece servicios de depósitos y otros servicios financieros a grupos que no tienen acceso a financiación comercial. Los registros financieros muestran que para finales de 2004, el 51 por ciento de sus préstamos se había otorgado a hogares pobres, el 29 por ciento se había destinado a beneficiarios en zonas remotas y el 12 por ciento se había aplicado a la generación de empleos. Los estudiantes de origen humilde y los extranjeros que migran por trabajo recibieron cerca del 1 por ciento cada grupo (Izumida, 2003).

Las tasas de interés del VBSP eran menores que las tasas de interés mensuales sobre los depósitos y los préstamos en el sector comercial. Los críticos han observado que esta política "distorsiona" el mercado: si los costos de transacción fueran bajos, los prestatarios del VBSP depositarían los mismos fondos en los bancos comerciales. Pero se trata de un problema técnico y si los clientes de los préstamos en apoyo de reformas de políticas y de los préstamos en condiciones comerciales son lo suficientemente diferentes (por ubicación, sector, etc.), los costos de transacción serán elevados o se podrían encontrar soluciones técnicas. El tema fundamental es cómo satisfacer la demanda de préstamos en apoyo de políticas ante la falta de financiación comercial, en particular para aquellos que no pueden acceder a dichos fondos por motivos espaciales o por falta de garantía.

El principio de los préstamos internos en apoyo de reformas de políticas encuentra su equivalente en los préstamos internacionales con el mismo fin por parte de organismos multilaterales. En principio, resulta contradictorio oponerse a este tipo de préstamos. Es precisamente la escasez de financiación no condicionada y de carácter concesionario por parte de fuentes privadas y bilaterales lo que llevó a instituciones multilaterales a involucrarse en los préstamos en apoyo de políticas. Estos son buenos ejemplos de préstamos preferenciales cuando no se dispone de capitales internacionales privados. La ayuda externa no reemplaza la financiación privada que de otro modo se podría esperar, o al menos el sistema de ayuda internacional acepta que esto es así, hasta que la categoría de los países pasa de ser de bajos ingresos a de mayores ingresos. Esto ha sucedido con economías de Asia Oriental y América Latina que de recibir financiación de ayuda pasaron a contar con capitales extranjeros y nacionales privados. Cuando los ahorros y las inversiones son bajos, los gobiernos pueden otorgar créditos de forma directa. Esto puede ser supervisado estrictamente a fin de garantizar que los beneficiarios no hayan financiado aparte sus proyectos con fuentes nacionales privadas.

IV. Algunas Medidas para Financiar de Forma Inclusiva

En muchos países de bajos ingresos, tendrá que transcurrir mucho tiempo aún para que los préstamos en condiciones comerciales puedan ocuparse de todas sus necesidades de financiación. Hasta ese momento, las políticas deberán incluir una combinación de medidas diseñadas para garantizar que los excluidos de forma involuntaria tengan acceso a los servicios financieros que podrían sacarlos de la pobreza. Además de los

préstamos en apoyo de políticas, a continuación se describen algunas medidas propuestas.

Es fundamental quitar las barreras físicas al acceso y uso, ya que tal vez constituyen los mayores obstáculos que enfrentan los habitantes rurales. La lejanía de las sucursales bancarias, por ejemplo, hará que clientes potenciales desistan de abrir cuentas y acceder a líneas de crédito. Desde sus inicios, el Grameen Bank contrarrestó este problema con la estrategia expresada por su eslogan "si no puede venir al banco, el banco va a usted". En la actualidad, únicamente el primer pago de un préstamo se completa en la sucursal; todas las transacciones posteriores se realizan en centros de reunión en las aldeas, de fácil acceso para todos los prestatarios. Redes innovadoras vincularían los hogares rurales con las ciudades y ayudarían así a permitir el acceso.

Difundir los productos financieros ayuda notablemente. Los potenciales usuarios de servicios financieros pueden beneficiarse al recibir información, orientación y asesoramiento que los familiarice con los diversos productos disponibles en el mercado financiero. Esto les permite desarrollar las habilidades y la confianza necesarias para tomar decisiones fundamentadas y correctas, además de asumir riesgos calculados. Los bancos se podrían beneficiar a partir de incentivos para llevar adelante campañas de comercialización o abrir centros de información, de forma individual o bien con recursos en común, con el fin de concientizar a la población. Los medios de comunicación pueden ser aprovechados para este fin. Se debería fomentar que los consumidores de servicios financieros corran la voz acerca de los beneficios; además es factible realizar campañas que fomenten que cada usuario familiarice a al menos una persona con los servicios ofrecidos.

Al minimizar los trámites y eliminar las formalidades, se alienta el uso de los servicios financieros. Este tema tiene particular importancia para aquellas personas que no pueden leer ni escribir y que pueden sentirse intimidadas por el papeleo, la recolección de datos y las firmas o impresiones dactilares. Reducir al mínimo los trámites burocráticos y procesar al instante las cuentas de clientes facilitaría el acceso.

Los servicios financieros pueden ser integrados mediante la creación de alianzas entre diferentes instituciones. Los desembolsos de efectivo como parte de diferentes programas de transferencias pueden ser gestionados por instituciones financieras, que pueden proveer también otros servicios bancarios. Por ejemplo, si todos los pagos de asistencia social y los salarios del sector público se pagaran mediante cuentas bancarias, dicha medida haría obligatoria la apertura de cuentas y promovería las transacciones bancarias. Caixa Econômica Federal es el principal banco federal del gobierno en Brasil. Ha construido una red de "corresponsales bancarios", alianzas con tiendas de venta al público y al por menor, equipados con una terminal de punto de venta que puede ofrecer la gama completa de servicios bancarios y de pago. En la actualidad, Caixa cuenta con más de 20.000 corresponsales en los 5.562 municipios del país y casi el 50 por ciento de sus transacciones se realizan a través de dichos puntos de venta.

Dado que las instituciones de microfinanciación y los bancos comerciales trabajan para aumentar el acceso a servicios financieros, ambos podrían beneficiarse con el desarrollo de sinergias entre sí. Los bancos comerciales cuentan

con la capacidad de su funcionamiento en red para facilitar este proceso, y de este modo cada parte podría sacar provecho de la experiencia y los conocimientos de la otra. Por consiguiente, los grupos que se desea abarcar y los beneficiarios previstos podrían tener mayor acceso tanto a servicios crediticios como no crediticios. Además de planes de seguro y de garantía, podrían beneficiarse con las prestaciones que los bancos podrían ofrecer para transferencias monetarias y remesas.

Por otra parte, podrían utilizar servicios para facilitar pagos, por ejemplo, mediante cajeros automáticos, cheques, y recibos de fideicomiso, entre otros.

Resulta siempre más costoso proveer servicios financieros en zonas rurales que en pueblos, por varios motivos: economías de escala y actividades de extensión; requisitos de dotación de personal; capacitación; costos por transacción; mayor uso del tiempo del personal; depósitos, ahorros y empréstitos de menor envergadura; mayor cantidad de transacciones pequeñas frecuentes, entre otros. Para ampliar el acceso y el uso, es fundamental reducir el costo de los servicios bancarios con tecnología y economías de escala, oportunidades y actividades de difusión. Una medida efectiva en materia de políticas podría ser el uso de tecnologías de información y comunicación, ya que son clave para una estrategia de expansión financiera de bajo costo para el mercado rural. Además de reducir el costo del dinero inactivo, la tecnología puede reducir de manera considerable los costos relacionados con la infraestructura necesaria para manejar dinero en efectivo. La mayoría de los microbancos, por ejemplo el PRODEM en Bolivia y el Teba Bank en Sudáfrica, han usado la tecnología de un modo innovador. Se emiten "tarjetas inteligentes" a los clientes con datos biométricos y el uso de huellas digitales en reemplazo de tarjetas de identificación con fotografía, números de identificación personal y firmas.

Los puntos de servicios centralizados podrían atraer y aumentar clientes al brindarles varios productos en un mismo lugar. Ofrecer microcréditos, productos de ahorro, planes de seguro, certificados de depósito, bonos, acciones, préstamos para vivienda, pensiones, remesas, etcétera, facilita el acceso de la población a una variedad de servicios financieros.

La legislación también proporciona el marco jurídico y normativo. La Ley de Microfinanciación de Kenia (2006), la Ordenanza de Microfinanciación de Pakistán (2001) y el proyecto de ley (de Desarrollo y Normativa) del Sector Microfinanciero de India (2007) son ejemplos del tipo de legislación que regula y protege los préstamos al sector rural.

V. Conclusiones

Este Policy Research Brief ha señalado que ampliar el acceso a servicios financieros sigue siendo un desafío clave del desarrollo. Actualmente, el nivel de acceso a servicios financieros en los países en desarrollo es bajo. Un segmento considerable de la población rural no puede acceder a dichos servicios ni usarlos de forma gratuita y sin trabas.

Se sabe que los ejemplos anteriormente citados han producido resultados evidentes y las diversas medidas propuestas pueden implementarse a fin de aumentar el acceso de grupos de bajos ingresos a servicios financieros. Si bien el contexto local y las limitaciones institucionales pueden variar, dichas medidas pueden contribuir de forma importante a la financiación inclusiva.

■
Asad Kamran Ghalib, University of Manchester, y
Degol Hailu, Centro Internacional de Pobreza.

Referencias:

Banco Mundial (2004). 'Vietnam Bank for Social Policies', Financial Sector Policy Issue Note. Washington, DC, Banco Mundial.

Chandrasekhar, C. P. (2004). "Financial Liberalization and the Macroeconomics of Poverty Reduction", resumen temático sobre la liberalización financiera para el programa para Asia y el Pacífico sobre la macroeconomía de la reducción de la pobreza, PNUD.-

Demirgüç-Kunt, A., T. Beck y P. Honohan (2008). 'Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access', Policy Research Report. Washington, DC, Banco Mundial.

Honohan, P. (2007). 'Cross-Country Variation in Household Access to Financial Services'. Ponencia preparada para la conferencia "Access to Finance", organizada por el Banco Mundial, Washington, DC, 15-16 de marzo de 2007.

Izumida, Y. (2003). 'Programmed Lending for Social Policies—Challenges for the Vietnam Bank for Social Policies', Working Paper Series No. 03-F-02. Departamento de Economía Agrícola y de Recursos, University of Tokyo.

Los puntos de vista expresados en esta publicación son los del autor y no necesariamente aquellos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o del Gobierno de Brasil.

Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI)

Grupo de Pobreza, Oficina para Políticas de Desarrollo, PNUD
Esplanada dos Ministérios, Bloco O, 7º andar
70052-900 Brasília, DF - Brasil
Teléfono: +55 61 2105 5000

Correo Electrónico: ipc@ipc-undp.org ■ URL: www.ipc-undp.org

Policy International
Centre for Inclusive Growth