



La extensión del crédito y los servicios financieros

Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

La extensión del crédito y los servicios financieros

OBSTÁCULOS, PROPUESTAS Y BUENAS PRÁCTICAS



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

PRÓLOGO

La Secretaría General Iberoamericana recibió el mandato de la XV Cumbre Iberoamericana de establecer un diálogo permanente para mejorar el acceso de la población al crédito y los servicios financieros. Asimismo, el I Encuentro Empresarial Iberoamericano incluyó una recomendación similar en sus conclusiones.

En respuesta a este mandato, la Secretaría General Iberoamericana ha desarrollado durante el año 2006 una iniciativa denominada *La extensión del crédito y los servicios financieros en Latinoamérica*. Esta iniciativa consiste en la celebración de Mesas de Diálogo en seis países, y un Encuentro Internacional de autoridades reguladoras y entidades financieras para intercambiar experiencias. Además, promueve la preparación y ejecución en cada uno de los países de la región de programas que sirvan para facilitar el acceso al crédito y los servicios financieros de una gran mayoría de la población.

La Secretaría General Iberoamericana informará a la Comunidad Iberoamericana de la forma en que da cumplimiento a los distintos mandatos recibidos de los Jefes de Estado y de Gobierno del espacio Iberoamericano mediante una serie de publicaciones. Ésta –que inicia la mencionada serie– da cuenta de las actividades realizadas desde la XV Cumbre Iberoamericana en el seno de la iniciativa *La extensión del crédito y los servicios financieros*. Entre ellas cabe destacar los diálogos entre los sectores público y privado para la identificación y ordenación de los principales obstáculos al mejor funcionamiento de los mercados, el intercambio de experiencias entre los distintos países, la discusión y divulgación de

buenas prácticas y la adecuada presencia de las entidades multilaterales de crédito en la solución de estos problemas. Quisiéramos destacar el consenso de todos los actores que han participado en la iniciativa de establecer planes para avanzar en una mayor bancarización, con acuerdos y compromisos entre los sectores públicos y privados.

Nos congratulamos con las iniciativas de Chile y Colombia de preparar y ejecutar programas para hacer llegar los servicios bancarios a una porción más amplia de la población. También esperamos que pronto sean una realidad los proyectos que están estructurando algunas de las grandes entidades financieras para avanzar en la inclusión financiera, a fin de ofrecer productos y servicios adecuados para atender a los segmentos más desprotegidos de la población. Solicitamos a estas iniciativas pioneras que nos informen de sus resultados para que desde la Secretaría General Iberoamericana podamos dar cuenta de ellos a la Comunidad Iberoamericana.

Animamos a los actores de los sectores públicos y privados de cada uno de los países para que identifiquen el camino más adecuado a su realidad y se comprometan a avanzar por el mismo con paciencia, sin desistir en el empeño de disponer lo más pronto posible de una oferta de servicios bancarios de calidad dirigida a todos y de una población educada con capacidad para beneficiarse de la misma.

Secretaría General Iberoamericana
Madrid, septiembre de 2006

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
--------------	---

Paulina Beato

I LAS EXPERIENCIAS, LOS OBSTÁCULOS Y LAS PROPUESTAS

1. EL PANORAMA REGIONAL	17
Liliana Rojas-Suárez	
2. OBSTÁCULOS A LA PROFUNDIZACIÓN BANCARIA EN BRASIL	43
FEBRABAN	
3. UNA NUEVA POLÍTICA PARA UN MAYOR ACCESO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS EN COLOMBIA	49
Beatriz Marulanda	
4. ¿POR QUÉ NO DESPEGA LA BANCARIZACIÓN EN CHILE?	61
Christian Larraín	
5. PROPUESTAS PARA PROMOVER EL ACCESO A LOS SERVICIOS BANCARIOS EN EL SALVADOR	75
Mateo García y Luis Morera	
6. LOS AVANCES Y LOS ASUNTOS PENDIENTES PARA LA PROFUNDIZACIÓN DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS EN MÉXICO	99
Gonzalo Castañeda y Clemente Ruiz	
7. LOS RETOS DEL SISTEMA BANCARIO DE PERÚ	131
Eduardo Morón	

II BUENAS PRÁCTICAS PARA ALGUNAS CUESTIONES QUE PREOCUPAN

8. OPCIONES Y OPORTUNIDADES PARA LA ORGANIZACIÓN EFICIENTE DE LOS SISTEMAS DE PAGOS EN AMÉRICA LATINA	143
Santiago Carbó	
9. LA EXPERIENCIA EUROPEA PARA PROMOVER EL ACCESO AL CRÉDITO DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (MIPYMES) A TRAVÉS DE SISTEMAS DE GARANTÍAS	157
Pablo Pombo y José Fernando Figueiredo	
10. TIPOS E INGRESOS DE LOS IMPUESTOS SOBRE LAS TRANSACCIONES BANCARIAS	171
Jorge Baca-Campodónico, Luiz de Mello y Andrei Kirilenko	

11. EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN LOS MERCADOS FINANCIEROS	193
Arturo Galindo	
12. LOS REGISTROS Y EL DESARROLLO DEL CRÉDITO	207
Ana López-Monís	

III PERSPECTIVAS DESDE DIFERENTES OBSERVATORIOS

13. EL ENTORNO Y LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA	221
Rodrigo de Rato	
14. ACCESO DE LA MAYORÍA A LOS SERVICIOS BANCARIOS	225
Luis Alberto Moreno	
15. REFORMAS FINANCIERAS PARA UNA MAYOR COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD	231
Francisco Gil	
16. UNA POLÍTICA PARA LA INCLUSIÓN BANCARIA	239
Augusto Acosta	
17. EL REENCUENTRO DE LA GENTE Y LOS BANCOS	243
Francisco Luzón	

EPÍLOGO UNA ASOCIACIÓN ENTRE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO	249
Enrique V. Iglesias	

ANEXO INTERVENCIONES DEL ENCUENTRO DE MADRID	257
---	-----

INTRODUCCIÓN

Paulina Beato

TÉCNICO COMERCIAL Y ECONOMISTA DEL ESTADO
Y CATEDRÁTICA DE ANÁLISIS ECONÓMICO

1. EL PROBLEMA

Los países de América Latina necesitan aumentar el crecimiento de sus economías como la mejor forma de evitar la separación creciente entre la calidad de vida de sus poblaciones y la de los países industrializados, y con la de otros países que tenían niveles menores de prosperidad hace sólo un par de décadas. América Latina se está quedando atrás. Tales desafíos demandan cantidades enormes de inversión y mejoras continuadas de la productividad.

Aunque la comunidad económica y financiera coincide en afirmar que la estabilidad macroeconómica, la disponibilidad de infraestructuras y de capital humano, y un clima favorable a los negocios son los factores clave para lograr un crecimiento sostenido y un aumento de la inversión, el consenso es mucho menor a la hora de desarrollar y aplicar políticas tendentes a su consecución. Ello es así porque las políticas que aumentan la calidad y cantidad de los factores que conforman la competitividad de la economía tienen generalmente asociados costes fiscales y políticos que

no siempre son aceptados por la sociedad. La falta de consenso se suele traducir en una falta de continuidad de las políticas y cualquier cambio en el espectro político o en las variables económicas es causa de modificaciones significativas en las políticas que inciden sobre la competitividad y el crecimiento.

Una discusión racional de las opciones para desarrollar de forma continua programas ambiciosos de aumento de la competitividad debe formar parte de la agenda política y económica de los países de América Latina. El aumento sostenido de la inversión privada sólo será posible cuando la sociedad crea en la estabilidad y aplicación consistente de las políticas y confíe que también le llegarán, aunque quizás más tarde, los beneficios del crecimiento y la competitividad. Afortunadamente, la mitigación, e incluso la eliminación, de algunos de los mayores obstáculos no demanda esfuerzos fiscales, pero sí consenso y paciencia en la aplicación efectiva de las políticas.

Uno de los mayores obstáculos para un aumento sostenido de la inversión, cuya carencia provoca pérdida de com-

petitividad y frena el crecimiento económico, es el escaso acceso al crédito y a los servicios financieros. Baste decir en esta introducción que en América Latina la relación entre préstamos y producto interior bruto está en torno al 22% y la relación entre depósitos y producto interior bruto está en torno al 25%. Estas cifras contrastan con la capacidad financiera y tecnológica de las entidades financieras. En efecto, las entidades financieras de la mayoría de los países de América Latina presentan un perfil de riesgos diversificado, tienen una base de capital sólida, cuentan con mejor acceso a la financiación internacional y disponen de capacidad tecnológica.

2. EL PROGRAMA DE LA SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA

La Secretaría General Iberoamericana recibió, en la XV Cumbre Iberoamericana, el mandato de establecer un diálogo permanente para aumentar el acceso al crédito y a los servicios financieros. En respuesta a este mandato, la Secretaría General Iberoamericana puso en marcha una iniciativa denominada *La extensión del crédito y los servicios financieros*, con el objetivo de dialogar acerca del impacto de la extensión del crédito y los servicios bancarios sobre el crecimiento y la prosperidad de la región. También pretende promover en los países de la región programas y políticas para atender las causas de la exclusión financiera que contemplen objetivos mesurables e incluyan compromisos específicos y actividades concretas por parte de las autoridades, los usuarios y las instituciones financieras.

La iniciativa se estructura en torno a la celebración de mesas de diálogo, que tuvieron lugar entre los meses de febrero y mayo de 2006, en una muestra de seis países de la región y de un encuentro internacional de autoridades, reguladores y entidades financieras en Madrid los días 15 y 16 de junio de 2006. En una segunda fase, la iniciativa contempla la preparación y puesta en práctica de programas y políticas para solucionar los problemas que impiden el acceso al crédito y los servicios financieros de una gran mayoría de la población.

Las mesas de diálogo consistieron en reuniones de trabajo en seis países de América Latina para identificar las causas que provocan la exclusión financiera y dialogar acerca de las posibles soluciones. Los países seleccionados para la muestra fueron: Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, México y Perú, países con entidades financieras sólidas tanto públicas como privadas, que no habían pasado recientemente una crisis bancaria o estuvieran sufriendo inestabilidad macroeconómica, para evitar que el diálogo estuviera sesgado por estos problemas. Asimismo, esta selección refleja una gran diversidad de los sistemas bancarios. A cada mesa de diálogo asistieron entre 25 y 30 personas, representando a la entidad de regulación y supervisión del país, a las principales entidades financieras, a las entidades representativas de usuarios de Banca. Las mesas de diálogo se convocaron, en unos casos, por la autoridad supervisora, y en otros por la asociación de bancos, a petición de la Secretaría General Iberoamericana, que contó con especialistas locales para preparar un informe sobre el análisis, las conclusiones y las recomendaciones de cada mesa de diálogo.

El encuentro internacional permitió el análisis desde una perspectiva regional del conjunto de experiencias y propuestas destiladas en las mesas de diálogo. A tal fin, el encuentro contó con sesiones de carácter horizontal en las cuales autoridades de distintos países y de instituciones multilaterales presentaron respectivamente una visión de los obstáculos que frenan un mayor y mejor acceso a los servicios financieros y opciones para formular y financiar políticas para eliminar los mismos. También tuvieron cabida sesiones especializadas en las que especialistas de diversos ámbitos, autoridades económicas, instituciones financieras, universidades, presentaron y analizaron tres aspectos del problema: el acceso a los servicios de aquellos que nunca han estado integrados en el sistema bancario formal, el crédito de la pequeña y mediana empresa, y la innovación institucional y tecnología de la banca. A continuación se presenta un resumen de los principales obstáculos y preocupaciones para un mayor y más profundo uso de los servicios bancarios en la región.

3. LOS OBSTÁCULOS Y LAS PREOCUPACIONES

Los problemas y circunstancias de los distintos países en lo referente al acceso al crédito y los servicios financieros no son uniformes en todos los países de la región. No obstante, existen un conjunto de obstáculos, que pasaremos a analizar a continuación, en el que coinciden casi todos los actores de los países:

- a) La falta de productos de ahorro de fácil y simple tramitación y de bajo costo que incorporen una facilidad de crédito ágil para aquellos que dispongan de un historial crediticio adecuado. Solventar esta preocupación corresponde principalmente a las instituciones financieras, pero la regulación también tiene un papel importante para hacer viable el desarrollo de estos productos. Sin embargo, como señala Liliana Rojas-Suárez (cfr. capítulo 1), es necesario evitar que el desarrollo de estas cuentas simplificadas genere complicaciones a los supervisores, pues ello acabaría encareciendo el producto y, consecuentemente, eliminándolo del mercado.
- b) La escasez de puntos de atención a clientes tales como sucursales, cajeros automáticos y terminales puntos de venta, problema que se agrava en las áreas rurales y en los barrios periféricos, donde la rentabilidad de los puntos de atención al cliente es limitada. El objetivo, por tanto, es conseguir la extensión del número de puntos de atención a clientes mediante la ampliación del número de terminales puntos de venta y el aumento de las sucursales y canales no tradicionales, como los denominados corresponsales no bancarios
- c) La tendencia al uso de efectivo tanto para el pago de las nóminas como de facturas y servicios. Evidentemente, la informalidad de las actividades empresariales y el empleo es señalada como una causa fundamental del excesivo uso de efectivo. No obstante, también hay un uso excesivo de efectivo en la población en circuitos formales y con acceso a la banca, debido, fundamentalmente, a estos factores: la falta de mecanismos de control por

parte de los usuarios de los pagos realizados por la entidad bancaria, las comisiones asociadas a las transferencias de fondos y la falta de capacidad del usuario para elegir el banco donde desea recibir sus salarios.

- d) La escasez de financiación adecuada para las instituciones de microcrédito y otras instituciones financieras especializadas en los segmentos menos bancarizados, preocupación que aparece, aunque con una intensidad distinta, en todos los países. Los actores coinciden en señalar que estas instituciones especializadas son la puerta de entrada de nuevos clientes y nuevos microempresarios en los circuitos bancarios formales, pues cuando estos clientes conocen las ventajas de la bancarización, tienen capacidad de elegir el tipo de institución financiera que prefieren. Antes de este primer contacto con las entidades especializadas, la banca tradicional no llega a ellos, ni siquiera tiene incentivos para hacerlo.
- e) Alto grado de informalidad y falta de incentivos de las empresas y particulares para formalizarse. Aunque algunos son informales por falta de información, la gran mayoría decide mantenerse en la informalidad debido a que los beneficios de esta situación son mucho mayores que los costos. A lo largo de la publicación conoceremos las distintas fórmulas planteadas en las mesas de diálogo para incentivar la formalización, entre las que destacan la creación de estándares contables y fiscales simplificados para las pequeñas y medianas empresas y el facilitar el acceso al crédito bancario para las PYMES que opten por la formalización. Por otra parte, frente a la imposibilidad de acceder a un crédito sin historial crediticio, los actores destacan el establecimiento de un sistema de garantías que reduzca el riesgo que soportan las entidades financieras hasta que la empresa disponga de dicho historial.
- f) Los costos en tiempo y recursos derivados de la complejidad del marco legal y regulatorio en el que se desenvuelven las entidades financieras. En particular, se señalan los procedimientos para abrir y cerrar sucursales, los procedimientos y la información requerida para la apertura

de nuevas cuentas, la información que las entidades deben suministrar a las distintas autoridades. Los actores coinciden en que el marco legal puede y debe ser simplificado sin menoscabo de la regulación prudencial, así como en la necesidad de hacer más transparente y de más fácil comprensión la información que las entidades financieras suministran a los clientes. Así se sugiere que para cada producto financiero las entidades calculen una tasa que englobe todos los costos asociados al mismo.

- g) Las regulaciones de precios y cantidades de las operaciones activas y pasivas de la banca. Tres restricciones se identificaron como frenos mayores a la bancarización: los límites superiores a los tipos de interés para las operaciones de activo, los límites máximos a las penalizaciones a deudores morosos y las obligaciones de mantener una parte de los fondos procedentes de depósitos en créditos a determinados sectores, lo que se denomina «crédito dirigido». Con respecto a las dos primeras restricciones, los actores estuvieron de acuerdo en que tales límites hacen que la rentabilidad esperada no tenga una relación adecuada con el riesgo esperado y, por lo tanto, podría desincentivar la relación de la banca con los nuevos clientes.
- h) Los impuestos a las transacciones financieras que favorecen el uso del efectivo versus el uso de las transferencias bancarias, pero además aumentan la diferencia entre las tasas activas y pasivas. En este sentido cabe señalar la opinión del Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, quien afirma que «el encaje legal y otras formas de tributación, como el impuesto a las transacciones financieras, acentúan la diferencia entre las tasas pasivas y activas y son un legado de la débil base tributaria de la región y de la incapacidad de mantener la estabilidad macroeconómica en el pasado, por lo que los Gobiernos se han visto obligados a mantener niveles más altos de encaje legal o a introducir impuestos a las transacciones financieras» (véase capítulo 13).
- i) Las deficiencias de las oficinas de calidad crediticia que aumentan mucho los riesgos y costes asociados a la inves-

tigación de los clientes. Las preocupaciones con respecto a este obstáculo giran en torno a la ausencia de información, tanto en lo referente a las clases de deudores como al acceso de las entidades acreedoras y a las leyes de protección privacidad, que están limitando cada vez más la información que se ofrece de los deudores. Es decir, las oficinas acumulan la deuda de las entidades bancarias, pero no la deuda de las empresas comerciales y, por otra parte, las entidades comerciales tienen acceso al volumen de deuda bancaria de un deudor, pero no viceversa, y se teme que tales limitaciones acaben por hacer no efectivas las oficinas de crédito.

- j) La lentitud y falta de integración de los registros mercantiles y de la propiedad. Las garantías reducen el riesgo sólo marginalmente, ya que los registros no ofrecen datos en tiempo real, ni información centralizada sobre las cargas de los activos, y encarecen enormemente el coste de la transacción garantizada, lo cual revierte en una escasa utilización de garantías para apoyar las transacciones financieras, lo que significa a su vez mayores costos y, en consecuencia, un buen número de clientes potenciales quedan excluidos del acceso a la bancarización.
- k) Otros problemas que merecen ser mencionados son el porcentaje alto de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza, la inseguridad jurídica y la lentitud de los procesos judiciales, la falta de cultura financiera y la calificación negativa de las agencias calificadoras a las entidades financieras que amplían la oferta de servicios a segmentos tradicionalmente no atendidos. Los dos primeros factores se salen del ámbito de la iniciativa de acceso al crédito y los servicios financieros y aun siendo claves para el proceso de bancarización, no serán analizados aquí. Con respecto a la falta de cultura financiera, es necesario establecer programas de formación en distintos niveles. La calificación negativa de las agencias es una preocupación que requiere de una atención especial, pues la entidad financiera mal calificada sería menos atractiva para los inversores.

Esta presentación de problemas permite al lector conocer desde el inicio los obstáculos y preocupaciones que deben ser solventados para una extensión efectiva del crédito y los servicios financieros en América Latina y le facilitará la lectura de los capítulos 1-7, a lo largo de los cuales estos factores se desgranán y analizan. De la misma manera, los artículos que conforman la parte segunda de esta publicación pretenden arrojar alguna luz sobre cómo atender estas preocupaciones y obstáculos. Somos conscientes de que no damos respuesta a muchas de las preocupaciones, pero esperamos que el diálogo y el intercambio de experiencias entre los países de la región iberoamericana permita engrosar una colección de buenas prácticas que den respuestas a las todas las preocupaciones en relación con la extensión y profundización del crédito y los servicios financieros.

Cabe destacar que aunque el sector público y privado de cada país coinciden en la identificación de los obstáculos y en las recomendaciones, difieren en el énfasis que ponen en los distintos problemas y en la prioridad que aceptan a los mismos. Por otro lado, las autoridades y las instituciones financieras indican la necesidad de acciones tanto del sector público como del sector privado para eliminar los obstáculos y muestran interés por la búsqueda de soluciones acordadas entre el sector público y el sector privado. El diálogo está en marcha, pero el trabajo está aún por hacer.

4. LA PUBLICACIÓN

Esta publicación tiene un doble objetivo: de un lado, sirve para informar a la Conferencia Iberoamericana de cómo la Secretaría General Iberoamericana ha dado respuesta al mandato recibido en la XV Cumbre Iberoamericana, y, de otro, pretende ser un instrumento para facilitar la comprensión de los obstáculos que frenan el acceso al crédito y los servicios financieros y el diseño de las soluciones adecuadas a la problemática de cada país. A continuación se describe brevemente el contenido de las tres partes que conforman el libro.

La primera parte, *Las experiencias, los obstáculos y las propuestas*, está estructurada en siete capítulos e incluye una

identificación de los obstáculos a la bancarización en Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, México y Perú, países en los cuales se celebraron mesas de diálogo durante el primer semestre de 2006. Además de la identificación de problemas, se presentan propuestas para mitigar los obstáculos y promover un mayor acceso a los servicios financieros en cada país. El análisis por países se complementa con un análisis de ámbito regional que analiza desde una perspectiva regional las propuestas de cada uno de los países. El estudio de las experiencias y propuestas permite destilar doce temas que configuran el núcleo de las preocupaciones de las personas e instituciones involucradas en la extensión y profundización de los servicios financieros.

La segunda parte, *Buenas prácticas para algunas cuestiones que preocupan*, está estructurada en torno a cinco capítulos en los cuales se analizan las vías para avanzar en la solución de algunas de las preocupaciones de los agentes, pues la novedad de algunos temas y la falta de experiencia en ellos nos aconsejaban dejar la tarea de recopilar buenas prácticas para estos otros para más adelante. De ese modo, el capítulo 8 presenta fórmulas para organizar los sistemas de pagos que sean eficientes y garanticen la conectividad. Es decir, un sistema de pagos que no sea una barrera para el desarrollo de las instituciones de microfinanzas o para la incorporación a las redes de sucursales, cajeros y terminales puntos de venta de los nuevos entrantes, condición necesaria para poder atender las tres primeras preocupaciones: la escasez de productos de ahorro, el excesivo uso del efectivo y la baja densidad de la infraestructura bancaria. El capítulo 9 presenta distintas fórmulas de garantías para promover el acceso al crédito de la pequeña y mediana empresa en tanto es capaz de generar historial crediticio. El capítulo 10 analiza la incidencia de los impuestos a las transacciones bancarias sobre la bancarización y muestra que se observa una tendencia a que se genere una espiral de subida de tipos provocada por una reducción del número de transacciones financieras para evitar el pago de los impuestos y un deseo de las autoridades de incrementar los ingresos. El capítulo 11 estudia la relevancia de disponer de información sobre

acreedores y las características que deben reunir los registros de información crediticia para mitigar la asimetría entre acreedor y deudor y ser efectivos en reducir los costes de transacción. Por último, el capítulo 12 se refiere a los registros civiles y mercantiles y las opciones de organización que aumentan la seguridad jurídica de las operaciones financieras.

La parte tercera ofrece perspectivas de los obstáculos y los retos a la bancarización desde diferentes observatorios. En primer lugar, el capítulo 13 presenta la perspectiva desde un observatorio de ámbito internacional, el Fondo Monetario Internacional, cuyo Director Gerente analiza los factores clave para la extensión del crédito y los servicios financieros, como la estabilidad macroeconómica, la regulación prudencial, la seguridad jurídica y la reducción de los márgenes. Insiste en los esfuerzos que América Latina debe realizar para promover la reducción de los márgenes y una mejora de la seguridad jurídica del entorno. Destaca el impacto negativo del crédito dirigido y de los impuestos sobre las transacciones financieras sobre los márgenes de intermediación. El capítulo 14 ofrece la perspectiva desde el observatorio de un Secretario de Hacienda y Crédito Público de un país que ha abordado una liberalización paulatina y continuada del sistema bancario, y da muestra de los retos con los que México se enfrentó para liberalizar las operaciones activas y pasivas. El capítulo 15, desde el observatorio de una institución de supervisión bancaria, presenta los elementos que aseguran la compatibilidad entre la supervisión rigurosa y eficiente y las iniciativas para aumentar los niveles de acceso y profundización bancaria. Finalmente, el capítulo 16 ofrece, desde la perspectiva de la banca

privada, los incentivos de ésta para la extensión de su oferta a clientes hasta ahora desatendido y solicita una colaboración entre el sector público y privado para avanzar hacia lo que el autor denomina un «reencuentro de la gente y los bancos».

El libro concluye con un artículo del Secretario General Iberoamericano que presenta las reflexiones de la Secretaría General Iberoamericana acerca de las diferentes propuestas derivadas del diálogo y análisis acaecido durante el desarrollo de la iniciativa. Cabría destacar tres de estas reflexiones: en primer lugar, una estrategia racional para remover los obstáculos que frenan el acceso al crédito y los servicios financieros requiere de acciones que corresponden tanto al sector público como al sector privado. En segundo lugar, una estrategia encaminada a eliminar la exclusión financiera podría articularse mediante la preparación y ejecución, en cada país, de un *programa* que contemple compromisos cuantitativos y cualitativos tanto para el sector público como el privado, ya que al plantear soluciones acordadas de carácter global evitaría actuaciones puntuales poco eficientes por parte tanto del sector público como de las entidades financieras. Por último, la Secretaría General Iberoamericana se propone informar a través de los canales adecuados a la XVI Cumbre Iberoamericana para que, si lo consideran útil y oportuno, promuevan la elaboración y desarrollo de programas para la extensión del crédito y los servicios financieros en todos y cada uno de los países, soliciten el apoyo técnico y financiero a las instituciones multilaterales de la región y animen a cada país con un sistema para medir los resultados y avances efectivamente alcanzados.

I

LAS EXPERIENCIAS, LOS OBSTÁCULOS Y LAS PROPUESTAS

1

EL PANORAMA REGIONAL

Liliana Rojas-Suárez

INVESTIGADORA PRINCIPAL
DEL CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT

1. INTRODUCCIÓN:

LA NATURALEZA DEL PROBLEMA

Un número importante de estudios recientes ha demostrado la importante relación que existe entre profundización financiera y crecimiento económico¹. Una alta profundización financiera se traduce en una adecuada canalización de ahorros hacia inversiones productivas, un eficiente sistema de pagos que facilita las transacciones entre agentes económicos y un apropiado monitoreo de los riesgos empresariales. Todos estos factores permiten un crecimiento económico sostenido.

En América Latina, los bancos constituyen la fuente más importante de provisión de servicios financieros tanto a individuos como a empresas. Aunque las actividades de otros intermediarios financieros no bancarios, especialmente aquellos dirigidos a préstamos a la microempresa, ha ido aumentando recientemente, su participación en el sistema financiero es aún realmente pequeña². Además, a diferencia de los países industriales, los mercados de capitales en América Latina permanecen subdesarrollados y algunos instrumentos

financieros, tales como los bonos corporativos, se mantienen en niveles sumamente bajos en la región³.

Aun en Chile, el país de mayor intermediación financiera de la región, el crédito bancario constituye la fuente más importante de financiamiento de las empresas, a pesar de la mayor importancia de los mercados de capitales en este país a partir de principios de los noventa⁴. Los datos para Colombia indican una mayor desagregación por tamaño de empresa⁵. Aunque, como es de esperar, las empresas más grandes tienen acceso a una mayor diversidad de fuentes de financiación, el crédito bancario, con una participación del 30%, sigue siendo la fuente más importante. En el caso de las empresas medianas, este porcentaje alcanza casi el 50%.

A pesar de su importancia relativa en el financiamiento empresarial de la región, los niveles de crédito al sector privado como porcentaje del PIB son extremadamente bajos en comparación con los alcanzados en países industriales. Aunque el rápido crecimiento del crédito en el 2005 en algunos países de la región es alentador, éste significa, en buena parte, una recuperación de la caída crediticia a principios

TABLA 1 Evolución de la profundización financiera

	DEPÓSITOS/PBI		CRÉDITO/PBI	
	PROMEDIO 1990-99	PROMEDIO 2000-05	PROMEDIO 1990-99	PROMEDIO 2000-05
América Latina				
Brasil	0,19	0,22	0,26	0,27
Chile ¹	0,39	0,50	0,46	0,59
Colombia	0,14	0,22	0,15	0,19
El Salvador	0,35	0,41	0,32	0,41
México	0,23	0,24	0,23	0,15
Perú	0,16	0,24	0,14	0,22
Países Industriales				
Australia	0,54	0,67	0,66	0,91
Francia	0,58	0,66	0,89	0,88
Noruega	0,51	0,49	0,59	0,72
Portugal	0,89	0,90	0,75	1,47
España	0,64	0,87	0,80	1,18
Estados Unidos	0,54	0,59	0,54	0,63

Fuente: FMI, International Financial Statistics (November, 2005), línea 22d

¹ Los datos de depósitos para Chile provienen del Banco Central de Chile

de la primera década del siglo XXI, y aún es muy temprano para deducir si dicho crecimiento continuará en forma sostenida o si sólo refleja un efecto transitorio asociado con las actuales condiciones externas, extremadamente favorables para la región.

El indicador de profundización crediticia se complementa con la razón de depósitos bancarios a PIB. La tabla 1 presenta ambos indicadores para una muestra de países en el período 1990-2005⁶. La conclusión de la tabla es evidente: con excepción de Chile (y en cierta medida El Salvador), los niveles de intermediación financiera en la región han permanecido sumamente bajos y muy distantes de los alcanzados por países industriales⁷. Estos datos revelan el muy limitado acceso a servicios bancarios de segmentos importantes de la población, tanto desde el punto de vista de los activos (crédito) como de los pasivos (depósitos) bancarios⁸.

Estos resultados son muy preocupantes para muchos de los Gobiernos de América Latina no sólo porque la intermediación financiera está lejos de maximizar su contribución al crecimiento económico, sino porque los países de la región vienen llevando a cabo importantes esfuerzos de reforma des-

de los noventa, que, aunque han fortalecido los sistemas bancarios, no han logrado el dinamismo esperado del sector.

Dos aspectos del problema son particularmente alarmantes. El primero es el limitado acceso de la pequeña y mediana empresa a los servicios financieros ofrecidos por los bancos. Estos sectores no sólo son generadores importantes de empleo, sino que con adecuada financiación deberían actuar como *incubadores* de proyectos empresariales de mayor escala. Además, no obstante los avances recientes en la región que han permitido incrementar el crédito a la microempresa, este sector también se enfrenta a serios problemas de acceso a los servicios financieros. Por otra parte, aunque el problema de acceso al crédito repercute a toda la región, la magnitud del mismo difiere significativamente entre países.

El segundo aspecto del problema es el alto porcentaje de la población que no utiliza servicios bancarios para hacer más eficientes sus transacciones e invertir sus ahorros. Por ejemplo, datos recientes señalan que, en tanto el porcentaje de familias que acceden al sistema financiero sobrepasa el 90% en países industriales, en el área urbana de Brasil y en la ciudad de Bogotá (Colombia) este acceso sólo alcanza alrededor del 40%. La situación es más dramática en Ciudad de México, donde los datos indican un acceso de sólo el 25%⁹. Aún en Chile, casi un tercio de los trabajadores no tiene acceso al sistema financiero¹⁰.

Las causas del insuficiente acceso a los servicios financieros bancarios en América Latina abarcan una amplia variedad de aspectos económicos y sociales además de aquellos relacionados únicamente con el sistema financiero. Más aún, aunque hay muchas causas comunes, también existen elementos importantes que son propios de cada uno de los países de la región. En este sentido, el propósito de este documento es identificar los obstáculos más importantes para el proceso de bancarización en América Latina y adelantar recomendaciones para vencerlos.

Tanto la identificación de obstáculos como las recomendaciones en este trabajo incluyen los resultados de estudios específicos que la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) encargó para seis países de la región: Brasil, Chile,

Colombia, El Salvador, México y Perú, que forman parte de esta publicación.

Este documento clasifica los obstáculos a la intermediación financiera en cuatro categorías. La primera categoría agrupa aquellos elementos de naturaleza social y económica que frenan la demanda de grandes segmentos de la población por servicios bancarios. La segunda categoría identifica problemas en la forma de operar del sector bancario que impiden una mayor profundización financiera. La tercera categoría agrupa deficiencias institucionales, con énfasis en la calidad del marco legal y la «gobernabilidad» de los países de la región. La cuarta categoría identifica regulaciones que tienden a distorsionar la provisión de servicios bancarios. Aunque todas las categorías afectan la intermediación financiera en su conjunto, el énfasis de la discusión y las recomendaciones se centra en los efectos sobre los segmentos poblacionales con mayores dificultades de acceso: pequeñas y medianas empresas y familias de ingresos bajos.

Cada una de las cuatro categorías de obstáculos ocupa una sección en este documento. En cada una de la secciones, la primera parte se enfoca en identificar los problemas y la segunda en adelantar recomendaciones para solucionarlos.

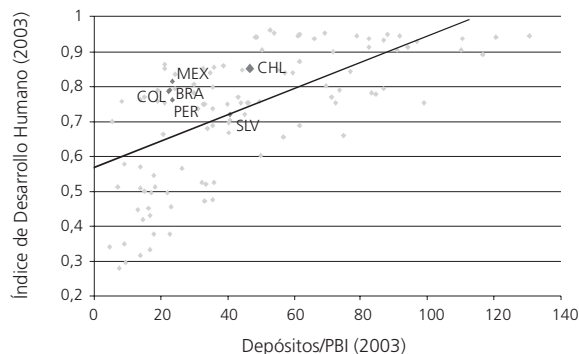
2. FACTORES SOCIALES Y ECONÓMICOS QUE LIMITAN LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA

2.1. Identificación de obstáculos

Aunque su resolución es un tema a largo plazo, una discusión acerca de las restricciones al acceso de servicios financieros de la región no puede dejar de hacer alusión a dos problemas que afectan profundamente el uso de servicios financieros por parte de segmentos importantes de la población. El primero está relacionado con los bajos indicadores de desarrollo social en muchos de los países latinoamericanos, y el segundo, con el grado de *confianza* y *credibilidad* que generan los sistemas bancarios en la población.

En cuanto a los indicadores sociales, es obvio que existe una relación positiva entre mayor desarrollo social (acceso a servicios de salud y educación, por ejemplo) y profundiza-

GRÁFICO 1 Desarrollo humano y Depósitos

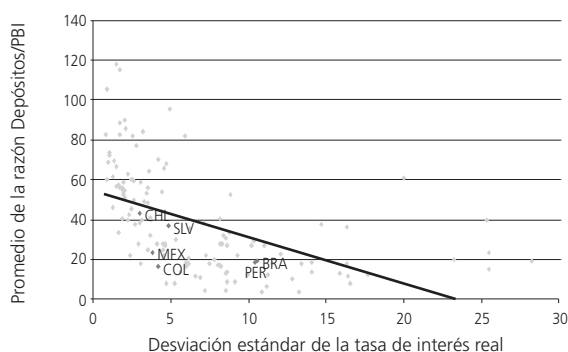


Fuente: FMI, International Financial Statistics (November, 2005) y PNUD (2005).

ción financiera, tal y como se aprecia en el gráfico 1, que compara los datos del Índice de Desarrollo Humano (IDH) producido por Naciones Unidas y la razón de depósitos bancarios a PIB. En líneas generales, los países con mayor acceso a servicios sociales y mejor calidad de vida han desarrollado una mayor cultura financiera, en la cual el uso de servicios financieros a través de mercados formales se vuelve indispensable. Así, Chile, el país con un mayor valor en el IDH de la muestra, es también el país con una mayor razón de depósitos a PIB¹¹. Un mensaje adicional importante que se desprende del gráfico es que aún hay mucho camino por recorrer para alcanzar los altos niveles de calidad de vida (incluyendo el uso de servicios financieros) de los que gozan los países industriales (los puntos en la sección derecha superior del gráfico)¹². Aunque la dirección de causalidad entre desarrollo social y desarrollo financiero es controvertida, lo que sí podemos afirmar es que ambas variables son complementarias y que esfuerzos dirigidos a mejorar los indicadores sociales de los países de la región deben ir a la par con los esfuerzos por desarrollar la infraestructura financiera y mejorar los sistemas de regulación y supervisión bancaria.

La cuestión de la *confianza* de la población en la solidez bancaria es también un elemento importante para entender las barreras a la *demand*a de servicios financieros. Las

GRÁFICO 2 Depósitos/PBI y Volatilidad de la tasa de interés (1990-2004)



Fuente: FMI, International Financial Statistics (November, 2004).

recurrentes crisis económicas y financieras en América Latina durante las últimas tres décadas se han traducido en pérdidas importantes para los depositantes en cuanto al valor real de su riqueza, resultado de una serie de factores, como la congelación de depósitos, los topes a las tasas de interés, los cambios forzados de depósitos en moneda extranjera hacia depósitos en moneda nacional utilizando tasas cambiarias subvaluadas e hiperinflaciones que prácticamente destruyeron el valor de los ahorros bancarios. Como resultado de esta combinación de factores negativos, muchos países de la región han experimentado fluctuaciones enormes en las tasas de interés reales, que en algunos períodos tomaron valores negativos.

El gráfico 2 muestra la correlación negativa entre la volatilidad de las tasas de interés reales (aproximada por la desviación estándar durante el período 1990-2004) y la razón de depósitos a PBI para una muestra de 132 países. Claramente, los países con menor volatilidad en las tasas de interés reales disfrutaron de una mayor profundización financiera. Dentro de la muestra de países de América Latina aquí analizados, Perú y Brasil son los dos países con mayor volatilidad en las tasas de interés real en el período analizado. Esta alta volatilidad refleja en parte las altísimas tasas de inflación a principios de los noventa, en ambos países, y las cri-

sis especulativas de balanza de pagos en Brasil a finales de los noventa. Por otra parte, ambos países muestran las menores tasas de depósitos a PBI entre los países de la muestra.

En conclusión, el fortalecimiento de la demanda por servicios bancarios requiere de la confianza de la población en el mantenimiento del valor real de sus depósitos. Sin esta confianza, no sólo no habrá incentivos para bancarizarse, sino que los escasos depósitos en el sistema bancario tenderán a ser a corto plazo para poder ser retirados rápidamente al menor indicio de problemas. Los pasivos bancarios a corto plazo limitan la capacidad de los bancos de extender los plazos de sus activos (préstamos), con lo que perjudican la financiación de largo plazo. Brasil ofrece un claro ejemplo de este problema, dado que el 80% del crédito bancario a personas se dirige al consumo y sólo un 20% al crédito hipotecario¹³.

El efecto de las crisis bancarias puede también recaer sobre la demanda por crédito. Por ejemplo, tal como lo comenta el estudio de Castañeda y Ruiz (2006), la falta de dinamismo en la demanda por crédito hipotecario en México puede deberse a que este segmento de crédito fue particularmente golpeado durante la crisis bancaria de 2005.

2.2. Recomendaciones

Como se mencionó anteriormente, es ampliamente reconocido que las soluciones de problemas sociales que afectan a la bancarización, especialmente los asociados con educación, son a largo plazo. Sin embargo, las discusiones en las mesas de diálogo identificaron dos campos de acción en el área social en los que la acción conjunta del Estado con el sector privado puede iniciar, en unos casos, o profundizar, en otros, iniciativas conducentes a incentivar la bancarización. El primer campo se refiere a los temas de informalidad de empresas, especialmente en áreas de bajos ingresos, un tema prominente en los casos de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Perú. Una recomendación importante en este campo es no sólo permitir, sino promover que las empresas informales vayan generando un historial crediticio mediante su participación en los registros de las centrales de riesgo, de

modo que las empresas de buena calidad tengan un incentivo a formalizarse, pues podrán acceder a mejores términos en contratos de crédito¹⁴.

Además de esta importante recomendación, las discusiones en Colombia (véase capítulo 3) derivaron en una propuesta, que puede ser pertinente a otros países y es la redefinición del concepto de microcrédito con el fin de apoyar a las empresas informales. En Colombia, el stock de crédito a un microempresario no puede exceder el equivalente a 25 salarios mínimos (alrededor de 5.000 USD) y debe destinarse a un fin productivo. Por encima de este monto, que incluye tarjetas de crédito, la Superintendencia requiere que los intermediarios exijan documentación contable de la cual no disponen muchas empresas que funcionan informalmente. La propuesta es que la definición de microcrédito se realice teniendo en consideración los riesgos de la microempresa, los cuales están directamente relacionados con el tipo de actividad y recursos con los que cuenta la microempresa para el repago de sus obligaciones. En otras palabras, se propone la modificación de la definición del microcrédito para pasar de un monto arbitrario y prefijo a montos relacionados con el verdadero riesgo de la empresa.

El segundo campo de acción se refiere al desarrollo de la cultura financiera, mediante planes de alfabetización financiera en los estudiantes escolares. En el Perú, por ejemplo, se ha firmado un convenio entre la Supervisión Bancaria y el Ministerio de Educación para alcanzar este propósito. Además, la Supervisión Bancaria ha incrementado sus exigencias de transparencias para facilitar al público la comparación entre los productos financieros ofrecidos por los intermediarios. En otros países, tales como El Salvador, los programas de formación financiera recién se inician y hasta la fecha han provenido de entidades públicas y se han concentrado en educar a la población en el uso correcto de productos financieros. Es recomendable incentivar la mayor participación del sector privado financiero en estos programas, especialmente dado el beneficio directo que estas instituciones derivan al tratar con clientes mejor informados. Es así cómo en Colombia, una de las propuestas consiste en firmar un convenio entre el Gobierno y el

sector financiero para desarrollar el conocimiento y la divulgación masiva de los servicios que presta este último.

En cuanto a las recomendaciones para mejorar la confianza en el sistema bancario, hubo consenso entre las mesas de trabajo en que la solución principal radica en lograr y mantener la estabilidad macroeconómica y la solidez del sistema bancario. Dado que las economías latinoamericanas están sujetas a *shocks* externos, tales como fuertes fluctuaciones en los términos de intercambio o cambios pronunciados en las tasas de interés de países industriales (especialmente en Estados Unidos), es conveniente contar con mecanismos anticíclicos que minimicen los efectos adversos de *shocks* externos negativos. Desde ese punto de vista, es sumamente oportuna la creación del nuevo Fondo de Estabilización Económica y Social en Chile, mediante el cual, superávit fiscales mayores al 1% del PIB se ahorrarán para financiar el presupuesto en años deficitarios¹⁵. Además, el Gobierno invertirá anualmente entre 0,2% y 0,5% de éste en un Fondo de Reserva Pensional que subsidiará las pensiones mínimas garantizadas a aquellos trabajadores que no fueron capaces de acumular suficientes ahorros mediante sus cuentas de pensiones privadas. Al asignar recursos directamente a gastos sociales, especialmente en períodos de menor actividad económica, el Fondo se convierte en un mecanismo anticíclico, económica y socialmente. Esto contribuirá a la estabilidad de los ingresos de las familias y, por lo tanto, a la bancarización. Es recomendable considerar la creación de fondos similares en otros países de la región, sobre todo en aquellos con mayor susceptibilidad a variaciones en los términos de intercambio.

Otra recomendación para aumentar la confianza en el sistema bancario es continuar con el proceso de *internacionalización* de la banca. En el caso de México, la participación extranjera en la banca (que alcanza más del 80%) ha permitido una mejora sustancial en las prácticas de gobierno corporativo, en un sector que se caracterizaba por un alto nivel de vínculos relacionados entre bancos y empresas productivas. Por supuesto, las discusiones de las mesas de trabajo reconocieron y apoyaron la necesidad de continuar mejorando los

sistemas de regulación y supervisión como mecanismos de aumentar la confianza en el sistema bancario¹⁶.

3. PROBLEMAS DE INEFICIENCIAS

O INSUFICIENCIAS BANCARIAS: ALTOS COSTOS EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS FINANCIEROS

En esta categoría, identificamos primero los problemas de acceso a los servicios bancarios que enfrentan los agentes económicos en su rol de depositantes. Es interesante destacar que los problemas de acceso al crédito afrontan empresas e individuos que incluyen los mismos obstáculos que hacen frente a los depositantes, además de una serie de factores adicionales que explicaremos en esta sección.

3.1. Obstáculos dentro del sistema bancario que enfrentan los depositantes¹⁷

En líneas generales, estas trabas se pueden clasificar en aquellas que afectan a todos los segmentos de ingreso de la población y aquellas que afectan principalmente a los segmentos de menor ingreso. En América Latina, la baja calidad en la atención del cliente, el tiempo de espera extremadamente largo para realizar transacciones bancarias y la insuficiente información sobre los servicios financieros disponibles constituyen ejemplos de ineficiencias en la provisión de servicios bancarios.

En cuanto a los problemas de acceso que son particulares a los depositantes de bajos ingresos, destacan:

- a) La insuficiencia de sucursales bancarias, sobre todo en pequeñas comunidades rurales.
- b) Los altos requisitos de documentación para abrir una cuenta bancaria.
- c) Los altos costos asociados con mantener una cuenta bancaria, entre los que se incluye el mantenimiento de saldos mínimos.

Los dos primeros problemas resultan tanto de la modalidad de operación de los bancos como del marco institucional

en el que se desempeñan. Por ejemplo, la insuficiencia de sucursales bancarias puede deberse a que los bancos privados no encuentren rentable establecer sucursales donde la densidad poblacional sea muy baja, tal como las áreas rurales, pues el nivel de actividad puede ser insuficiente para cubrir los costos fijos de una sucursal. Por ejemplo, en Perú no hay ningún tipo de oficina financiera de bancos privados en 104 de un total de 194 provincias.

Por otra parte, la falta de sucursales puede estar influenciada también por problemas de seguridad (protección contra el crimen) que frenan la expansión de sucursales bancarias en zonas alejadas. En este sentido, el caso de Colombia refleja muy bien el problema, pues la existencia del conflicto armado ha resultado en incrementos sustanciales en los costos de traslado y manejo del efectivo, especialmente en las áreas rurales.

Aunque son variadas las causas de la insuficiencia de sucursales, y en algunos casos difícil de distinguir entre ellas, lo cierto es que en varios países de la región, como Colombia y Brasil, la provisión de servicios bancarios a zonas rurales está básicamente atendida por bancos estatales o instituciones públicas no financieras (por ejemplo, el Banco Agrario en Colombia, las oficinas postales en Brasil¹⁸).

La tabla 2 muestra que la cobertura de sucursales por habitante en los países latinoamericanos de la muestra es sumamente inferior a la cobertura en países industriales, aunque mejora cuando se incluyen los cajeros automáticos, las diferencias con los países industriales continúan siendo enormes. Sin embargo, se observa que en algunos sistemas bancarios, como los de Chile y México, la provisión de ciertos servicios financieros mediante cajeros automáticos es mucho mayor que mediante sucursales, tendencia similar a la de los países industriales¹⁹. A pesar de la expansión de cajeros automáticos en algunos países de la región, este crecimiento no siempre ha sido óptimo. Por ejemplo, la banca chilena reconoce que el modelo de expansión de cajeros que trata de maximizar la rentabilidad de cada cajero ha resultado un límite para la bancarización, pues la estructura de costos de los cajeros es alta y fija y desalienta la instalación

TABLA 2 Cobertura de servicios financieros mediante sucursales y cajeros automáticos (por cada 100.000 habitantes)

PAÍS	NÚMERO DE SUCURSALES	NÚMERO DE CAJEROS	NÚMERO DE CAJEROS + SUCURSALES
América Latina			
Brasil	14,6	17,8	32,4
Chile	9,4	24,0	33,4
Colombia	8,7	9,6	18,3
El Salvador	4,6	11,1	15,7
México	7,6	16,6	24,3
Perú	4,2	5,8	10,0
Países Industriales			
Francia	43,2	70,3	113,5
Portugal	51,6	109,9	161,5
España	95,9	126,6	222,5
Reino Unido	18,3	42,4	60,8
Estados Unidos	30,9	120,9	151,8

F u e n t e Beck, Demirgüç-Kunt y Martínez Peria (2005)

de un mayor número de cajeros. Asimismo, los altos costos de utilización de los cajeros ha incentivado a que las casas comerciales desarrollen su propia red con costos potencialmente menores.

La cuestión de los altos requisitos de documentación solicitados para abrir cuentas bancarias puede ser producto de ineficiencias en la colección y procesamiento de información de los bancos, así como el resultado de problemas institucionales y socioeconómicos que dificultan la evaluación financiera del cliente bancario, tales como la falta de titularización de activos y la proliferación de mercados informales de trabajo donde no existen contratos que especifiquen el salario del trabajador.

Finalmente, los altos costos de mantenimiento de las cuentas bancarias sí están directamente asociados con la forma de operar del sistema bancario. Las causas, sin embargo, también son variadas y su frontera es, con frecuencia, muy débil, pues pueden reflejar ineficiencias en las operaciones bancarias, falta de competencia, o simplemente el alto costo financiero de prestar servicios a pequeña escala. Sin embargo, para obtener una primera idea sobre si estos costos reflejan de alguna forma ineficiencias en las

TABLA 3 Eficiencia del Sistema Financiero (Promedio 1996-2003)

	COSTOS ADMINISTRATIVOS ¹
Brasil	0,073
Chile	0,040
Colombia	0,097
El Salvador	0,046
México	0,068
Perú	0,080
América Latina	0,065
Países Industriales	0,030

F u e n t e Banco Mundial, Base de Datos de Estructura Financiera (http://www.worldbank.org/research/projects/finstructure/FinStructure_Database_60_03.xls)

¹ Expresados como la razón del valor en libros de los costos administrativos sobre porcentaje del total de activos

operaciones bancarias de América Latina, la tabla 3 presenta información sobre un indicador común de eficiencia bancaria: los costos administrativos como porcentaje del total de activos²⁰. Aunque existen diferencias significativas entre los países de la muestra, es claro que los sistemas bancarios de América Latina tienen aún espacios importantes para mejorar la eficiencia de sus operaciones en relación a los países industriales. Colombia es a su vez el país que muestra los mayores costos administrativos financieros entre los países de la muestra y en el que la mesa de trabajo recalcó estos altos costos como un obstáculo importante a la bancarización. En particular, se identificaron las altas comisiones cobradas por manejo de cuentas y transacciones como un factor importante que aleja a la población del sistema financiero. Como se mencionó anteriormente, los altos costos de utilizar cajeros automáticos en Chile han sido un obstáculo para el uso de servicios bancarios en los sectores de menor ingreso, pues las personas no perciben mayores beneficios en tener cuentas transaccionales en los bancos, hecho que ha favorecido el uso de tarjetas de crédito de casas comerciales. Como se señala en el artículo de Larraín (capítulo 4), el segmento más pobre de la población (segmento D

en la clasificación chilena) muestra una bajísima participación en tarjetas de crédito bancaria (sólo el 14% de la población en este grupo tiene una tarjeta bancaria), pero una alta participación en las tarjetas de crédito de las casas comerciales (89% de la población en el segmento D tiene tarjetas del comercio).

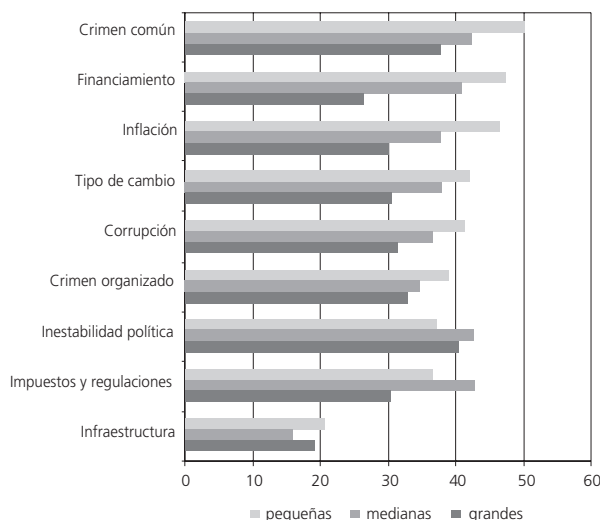
En conclusión, los bancos tienen mucho que hacer, especialmente en el desarrollo de nuevos métodos y tecnologías para llegar al cliente, así como en mejoras en los costos de mantenimiento de cuentas. No obstante, hemos de reconocer presencia de obstáculos institucionales que limitan fuertemente la efectividad de las iniciativas bancarias para mejorar la intermediación financiera, cuestión en la que profundizaremos en la siguiente sección. Antes de ello, sin embargo, es conveniente analizar las trabas que el funcionamiento del sistema bancario impone al acceso de pequeñas y medianas empresas al crédito.

3.2. Obstáculos dentro del sistema bancario que enfrentan las empresas

En una encuesta realizada por el Banco Mundial y analizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (2004), las empresas pequeñas de América Latina y el Caribe señalaron que, después del crimen, la falta de financiamiento constituye el mayor obstáculo para su desarrollo. Para las empresas medianas, los problemas de falta de financiamiento y crimen están a la par con los problemas regulatorios y de inestabilidad política. No obstante, la mayoría de empresas grandes no reportan restricciones financieras como un impedimento mayor a sus actividades, tal y como podemos apreciar en el gráfico 3.

Para entender los factores que limitan el acceso al crédito bancario de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) de la región, es necesario resaltar primero una característica importante de estas empresas: en general, son sujetos de crédito de mayor riesgo que las empresas de mayor tamaño. En un estudio reciente, el Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros (CLAAF, 2004) identificó una serie de factores que explican este mayor riesgo:

GRÁFICO 3 Obstáculos mayores para el desarrollo reportados por firmas en América Latina (porcentaje de las firmas encuestadas, 1999-2000)



Fuente: BID (2004).

- Poca diversificación en sus fuentes de ingreso o alta concentración en relación a empresas grandes (con la posible excepción de las PYMES orientadas al sector consumo);
- Alta sensibilidad a cambios en las operaciones de las empresas grandes, las cuales generalmente ejercen un poder monopsonico sobre las PYMES que las proveen de insumos;
- Insuficiencia de colateral adecuado;
- Alta incertidumbre con respecto al monto de impuestos que deberán pagar durante el curso de sus operaciones;
- Finalmente, falta de transparencia en sus balances financieros como consecuencia de prácticas inadecuadas de contabilidad y ausencia de una clara distinción entre las actividades financieras de la empresa y de sus dueños.

Al realizar sus evaluaciones de crédito a las PYMES, las instituciones financieras se enfrentan no sólo a todos los factores de riesgo descritos, sino además a los altos costos de

monitoreo de prestar a este sector. Estos costos se deben a que los bancos enfrentan costos fijos por proyecto, los cuales dependen muy poco del monto del préstamo. Por consiguiente, el costo de monitoreo relativo al ingreso derivado de un préstamo será mayor cuanto menor sea el monto del préstamo.

Los altos costos de monitoreo y el mayor riesgo del sector hacen que los bancos requieran de mayores garantías y colateral, así como el cobro de mayores tasas de interés a las PYMES frente a las de empresas de mayor tamaño. Además, los créditos tienden a ser a corto plazo y dirigidos a financiar el capital de trabajo, tal y como se refleja en la tabla 4, que muestra los resultados de una encuesta a 111 bancos de la región sobre el tipo de crédito que ofrecen al sector PYMES. Los datos obtenidos ponen de manifiesto que en las tres áreas geográficas representadas en la tabla, el mayor porcentaje de los préstamos es a corto plazo.

De ello se desprende que para mejorar las condiciones de acceso al crédito de las PYMES (montos, tasas de interés y plazos) se necesitan acciones paralelas (y en algunos casos conjuntas) de bancos, empresas y gobierno. Por ejemplo, la solución al problema de opacidad en los balances de las PYMES, involucra tanto a los dueños y gerentes de las PYMES como a las autoridades gubernamentales, que están en capacidad de ofrecer programas de asistencia técnica²¹. En la encuesta a bancos mencionada anteriormente, el 42% de los banqueros encuestados señalaron como problema central de las PYMES para acceder al crédito bancario a mediano y largo plazo es que estas empresas tienen muchas dificultades para cumplir con los requisitos que demandan los bancos, debido en parte al alto nivel de informalidad con el que llevan a cabo sus negocios. Dado que las potenciales mejoras de calidad de las PYMES como sujetos de crédito benefician a los bancos, estos programas de asistencia técnica podrían estar apoyados por los bancos, quienes podrían estar a cargo de ofrecer servicios de asesoría a este sector empresarial; en este sentido, el 38% de los encuestados indicaron que sus bancos ya están brindando capacitación al sector PYMES. Es interesante desta-

TABLA 4 Tipo de financiamiento otorgado por bancos en América Latina a PYMES (porcentajes del total de encuestados)

TIPO DE CRÉDITO	MÉXICO	AMÉRICA CENTRAL Y CARIBE	AMÉRICA DEL SUR
Comercial de corto plazo para invertir en capital de trabajo	38	46	59
Comercial de corto plazo para financiar operaciones de comercio exterior	—	3	3
De inversión a largo plazo	13	9	17
No hay políticas activas de crédito	12	34	9
Otras respuestas	12	8	12
No responde	25	—	—
TOTAL	100	100	100

Fuente: FELABAN, Fomin, D'Alessio, Irol (2004)

TABLA 5 Tipo de Modelo que utilizan los bancos para evaluar el riesgo financiero de las PYMES (en porcentaje)

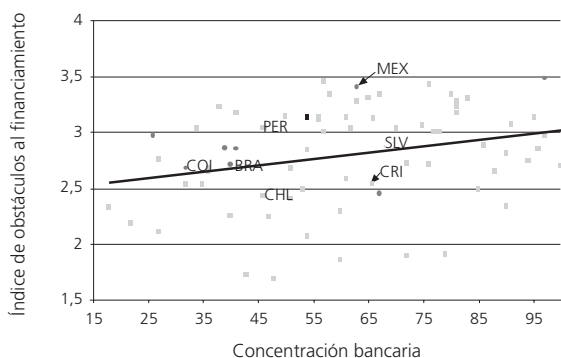
TIPO DE MODELO	TODOS LOS BANCOS	POR TAMAÑO DE BANCO		
		GRANDES	MEDIANOS	PEQUEÑOS
Credit scoring pre-evaluación	4	n.d	n.d	n.d
Credit scoring	15	31	12	14
Caso por caso	70	44	74	71
Otras respuestas	9	6	9	5
No responde	2	n.d	n.d	n.d

Fuente: Felaban, Fomin, D'Alessio, Irol (2004)

car que en algunos casos existen instrumentos y mecanismos que podrían beneficiar el acceso al crédito a las PYMES, pero que no son utilizados en toda su potencialidad por falta de suficiente información, como el sistema de garantías recíprocas para la micro, pequeña y mediana empresa rural y urbana en El Salvador²².

Un obstáculo adicional para el acceso al crédito de las PYMES radica en las deficiencias de evaluación de riesgo de muchos bancos de la región. Tal como se muestra en la tabla 5, la gran mayoría de bancos utiliza el modelo tradicional de evaluación caso por caso. El método de *credit scoring* es usado

GRÁFICO 4 Concentración bancaria y obstáculos al financiamiento



sólo por algunos bancos, generalmente los más grandes de la región. No obstante, según la encuesta, cerca de la mitad de los bancos encuestados estarían interesados en recibir alguna forma de asistencia técnica con el fin de mejorar sus modelos de evaluación de crédito a las PYMES²³.

Otras características de los sistemas bancarios de la región que potencialmente afectan a las PYMES son los altos costos administrativos, que tienden a incrementar los costos fijos de cada préstamo (véase la tabla 3), y los niveles de concentración bancaria. Con respecto a esto último, estudios recientes han encontrado que sistemas bancarios altamente concentrados obstaculizan el acceso de las PYMES al crédito en aquellos países con instituciones débiles y con fuertes restricciones a la gama de actividades bancarias permisibles²⁴. El argumento principal es que en sistemas en los que existen fuertes dificultades para el cumplimiento de los contratos, el poder de monopolio derivado de una alta concentración bancaria conduce a una mayor discriminación en contra de deudores que enfrentan mayores riesgos, tales como las PYMES, que la que habría en un sistema bancario más competitivo.

El gráfico 4 muestra la relación entre concentración bancaria (definida como el porcentaje de los activos totales del sistema de los tres bancos más grandes) y un indicador del

Banco Mundial de «obstáculos al financiamiento de las empresas» que toma valores desde 1 (no hay obstáculos) a 4 (existen muchos obstáculos). La relación es claramente positiva, pero además, para entender el efecto de la calidad de las instituciones sobre esta relación, se identifica con un círculo aquellos países con un pobre desempeño en un indicador de respeto a la ley²⁵. De ese modo, los países con mayores debilidades institucionales tienden a concentrarse en la parte superior del gráfico, con lo que implican que para un nivel dado de concentración bancaria, las empresas de los países con debilidades institucionales tienden a enfrentar mayores obstáculos al financiamiento.

Los casos de México y Costa Rica ejemplifican estas relaciones²⁶. En ambos países, la concentración bancaria es bastante alta (los activos de los tres bancos más grandes constituyen más del 60% del total de activos del sistema). Sin embargo, ambos países difieren significativamente en el indicador de respeto de la ley, donde Costa Rica tiene un mejor desempeño. Consecuentemente, los obstáculos al financiamiento que enfrentan las empresas en México son, en líneas generales, mayores que lo que se encuentran en Costa Rica.

3.3. Recomendaciones

Una cuestión que la región en su conjunto sigue discutiendo y que requiere planteamientos claros es el rol de la banca pública. Como se mencionó anteriormente, en varios de los países de la muestra: Brasil, Colombia y Perú, los bancos privados tienen pocas o ninguna sucursal en las zonas más pobres (especialmente las rurales) y la poca atención financiera existente está provista mayoritariamente por entidades públicas, especialmente en lo que se refiere a la microempresa. Sin embargo, recientemente, en algunos países, como Perú, la banca comercial ha comenzado a incursionar más activamente en el crédito microempresarial²⁷. Esta situación despierta un cuestionamiento importante: ¿Cómo manejar la competencia entre instituciones financieras privadas y públicas? Nuestra recomendación es simple: igual tratamiento regulatorio y de supervisión. El objetivo final de política económica es incrementar el bienestar del *cliente* financiero.

De esta manera, se debería permitir la competencia activa entre las diferentes instituciones financieras y no introducir distorsiones con el simple objetivo de mantener funcionando una entidad estatal. Al fin y al cabo, el uso de recursos públicos en actividades financieras de carácter comercial sólo se justifica en situaciones de imperfecciones de mercado (información asimétrica, economías de escala, etc.) que frenan la actividad privada. Si las acciones de política financiera, incluyendo las de las propias entidades financieras públicas, contribuyen a disminuir o eliminar dichas imperfecciones, lo ideal es entonces facilitar las actividades de empresas financieras privadas²⁸. En este sentido, es recomendable que el Banco de la Nación en Perú esté supervisado por la Supervisión Bancaria (SBS), especialmente cuando ha comenzado a realizar actividades de extensión de crédito en asociación con otras instituciones financieras privadas y públicas (que sí están bajo la supervisión de la SBS)²⁹.

Un ejemplo de la evolución natural que debería seguir la banca de desarrollo se puede presentar a través del análisis de las actividades de (Nacional Financiera) NAFIN en México. Este banco de segundo piso ha tenido mucho éxito en el desarrollo del mercado de factoraje mediante extensión de líneas de crédito a instituciones financieras para que éstas descuenten facturas de PYMES de bienes suministrados a grandes empresas con calificación AAA. Sin embargo, como se señala en el estudio de Castañeda y Ruiz, la pregunta relevante es si NAFIN debe continuar en el negocio de factoraje entre PYMES y grandes empresas, pues pareciera que este mercado ya puede ser atendido exclusivamente por el sector privado sin apoyo del sector público. Los autores sugieren que la labor de NAFIN podría ahora enfocarse ahora al descuento de facturas que son emitidas por las PYMES a otras PYMES. En conclusión, el éxito de la intervención gubernamental en el desarrollo de mercados financieros debe reflejarse en la retirada de este apoyo cuando el mercado efectivamente se consolide.

Con respecto a esfuerzos dirigidos a incrementar el número de clientes atendidos por la banca privada en zonas donde la banca encuentra prohibitivo operar, sea por proble-

mas de seguridad o por insuficiencia de escala, existe la propuesta en Colombia de permitir la operación de corresponsales no bancarios, es decir, autorizar a instituciones crediticias para que puedan prestar servicios financieros a través de entidades no bancarias. El objetivo central de la propuesta es buscar mecanismos que disminuyan el costo de movilizar el efectivo en zonas con poblaciones de bajos ingresos. Sin embargo, un requisito para el éxito de esta propuesta radica en que los bancos que utilicen corresponsales cuenten con sistemas adecuados de control de riesgos, que eviten que la expansión de sus actividades mediante este sistema resulte en tomas de riesgo excesivo a nivel del balance agregado del banco.

Brasil presenta un ejemplo de bancarización mediante corresponsales. Este sistema fue creado a finales de los noventa y su expansión ha sido impresionante. Basado en datos de la Federación de Bancos de Brasil (FEBRABAN), los puntos de servicios bancarios mediante corresponsales incrementaron su número de 14.000 en 2000 a 70.000 en 2005³⁰.

Como complemento a la propuesta de los corresponsales bancarios, la mesa de diálogo de Colombia recomienda la creación de una cuenta especial de ahorros de bajo monto que sea atractiva a las familias de ingresos bajos³¹. Para hacer viable que los bancos ofrezcan costos de transacción bajos (por ejemplo, permitir que los usuarios realicen un cierto número de transacciones al mes por medios electrónicos sin costo y eliminar el cobro de comisiones por manejo de cuenta), esta cuenta tendría un tratamiento regulatorio especial, exenta del impuesto a las transacciones financieras y de inversiones forzosas y con requisitos simplificados para cumplir con la reglamentación del Sistema de Prevención de Lavado de Activos. En mi opinión, esta propuesta, aunque interesante, necesita de un profundo análisis antes de su implantación, pues genera la posibilidad de arbitraje regulatorio; o sea, incentiva la utilización de este mecanismo con fines de evitar ciertas regulaciones, pero no crea incentivos para incrementar la eficiencia del sector financiero en la provisión de servicios. Por otra parte, el incentivo de utilizar la

cuenta puede a su vez incrementar los costos de supervisión para comprobar que efectivamente la cuenta se esté utilizando sólo por familias de un cierto ingreso. Además, a nivel internacional es difícil pensar que se apruebe la modificación de requisitos para cumplir con la reglamentación del Sistema de Prevención de Lavado de Activos.

Varias mesas de diálogo recomendaron la extensión del horario de servicios al público de los bancos, pues con frecuencia el horario de los bancos no coincide con la disponibilidad de tiempo que una proporción significativa de trabajadores tiene para ir a los bancos. En este sentido, es importante destacar el éxito que ha tenido Perú con la extensión de horarios bancarios.

Las recomendaciones de la banca chilena para expandir los servicios bancarios reconocen claramente algunas ineficiencias existentes en el sistema bancario (identificadas al comienzo de esta sección), así como la competencia que les ha generado las tarjetas de crédito de casas comerciales. En particular, la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile propone extender significativamente la red de cajeros automáticos, no sólo en número, sino mediante un cambio de política en la operación de estos equipos: en vez de buscar la rentabilidad de cada cajero por separado, centrarse en la rentabilidad de la red en su conjunto, y reducir tarifas por el uso de cajeros en zonas de menores ingresos. Esta iniciativa se complementaría con un incremento sustancial de los POS (puntos de venta). Estos terminales permiten operar con tarjetas de crédito y débito bancario, requieren una baja inversión y tienen, por lo tanto, la capacidad de fomentar la bancarización.

En la misma dirección que la propuesta chilena, pero involucrando al sector público, en México se ha desarrollado recientemente un programa entre el Gobierno Federal y la Asociación de Bancos con el fin de incrementar significativamente la instalación de POS en las pequeñas empresas sin costo alguno para estas últimas. Por otra parte, el Gobierno ha establecido un Fondo de Infraestructura de Medios de Pagos Electrónicos (FIMPE). Los bancos aportan los recursos a este fideicomiso, los cuales son utilizados para instalar POS en

pequeñas empresas y, a cambio de sus aportaciones, los bancos reciben ciertos estímulos fiscales.

En Brasil, además de la expansión de corresponsales anteriormente mencionada, los esfuerzos de profundización de redes financieras se están dirigiendo hacia la utilización de *internet banking*, cuya utilización se incrementó en 55% durante el 2005.

Como se discutió anteriormente, una solución a los problemas de opacidad en los balances de las micro y pequeñas empresas (especialmente de las informales), así como a la falta de capacidad de estas empresas en completar requisitos de aplicación a créditos, radica en la formación. En este sentido la ABIF de Chile propone establecer un programa de apoyo al sector que incluya capacitación gratuita a un número de empresas y evaluación crediticia gratuita a un número de microempresarios³².

Finalmente, aumentar el nivel de transparencia favorece el desarrollo de una cultura de crédito. En este sentido, la banca chilena propone la creación de una estructura de disseminación de información que permita que el cliente bancario cuente con la información necesaria fácil y rápidamente.

4. PROBLEMAS INSTITUCIONALES

4.1. Identificación de obstáculos

En las secciones anteriores se ha hecho evidente que la calidad de las instituciones juega un rol fundamental en el acceso al crédito y en la intermediación financiera en general³³. Aunque el presente documento ya ha identificado una serie de problemas asociados con *deficiencias de mercado* que obstaculizan el acceso a los servicios financieros, lo cierto es que el ambiente institucional en el que operan los bancos es un determinante central en sus decisiones, especialmente las relacionadas al crédito³⁴.

En sentido amplio, las instituciones se pueden definir como «el conjunto de reglas formales –y convenciones informales– que constituyen el marco para la interacción humana y determinan los incentivos de los miembros de la sociedad»³⁵. Se sigue de esta definición que las instituciones subyacen una

TABLA 6 Otros indicadores de calidad institucional

	INDEPENDENCIA DEL SISTEMA JUDICIAL ¹⁻²	EFICIENCIA DEL MARCO LEGAL ¹⁻³	DERECHOS DE PROPIEDAD ¹⁻⁴	ÍNDICE DE DERECHOS LEGALES ⁵
Brasil	Posición 51	Posición 53	Posición 47	Calificación 2
Chile	Posición 37	Posición 29	Posición 31	Calificación 4
Colombia	Posición 73	Posición 65	Posición 65	Calificación 4
El Salvador	Posición 71	Posición 73	Posición 45	Calificación 5
México	Posición 65	Posición 75	Posición 63	Calificación 2
Perú	Posición 94	Posición 94	Posición 79	Calificación 2

¹ En una muestra de 104 países

² El sistema judicial en el país es independiente de influencias de miembros del Gobierno, ciudadanos o firmas (1 = no, altamente influenciado; 7 = sí, enteramente independiente)

³ El marco legal dentro del cual las empresas privadas pueden arreglar disputas o cuestionar la legalidad de las acciones y/o regulaciones del Gobierno (1 = es ineficiente y sujeto a manipulación; 7 = es eficiente y sigue un proceso claro y neutral)

⁴ Los derechos de propiedad, incluyendo derechos sobre activos financieros están (1 = pobremente definidos y no protegidos por la ley, 7 = claramente definidos y protegidos por la ley)

⁵ En una escala de 0 a 10, donde mayores números indican mejor desempeño. Mide el grado en que las leyes de colaterales y bancarrota facilitan el otorgamiento de crédito

Fuente World Economic Forum (2005) y World Bank (2005)

amplia gama de actividades económicas (entre las que se incluyen las del sector financiero) y, como se verá más adelante, son un elemento indispensable para un desarrollo profundo y sostenido de este último.

En este documento se analizan, en primer lugar, aquellas instituciones de ámbito general y que son el resultado de una larga historia de interacción de varios actores del sector público y del privado; por ejemplo, las instituciones que determinan la *calidad* del marco legal y de *gobernabilidad* caen en este grupo. De ello se infiere que el sistema financiero se desarrollará más en países donde prima el respeto a la ley, la estabilidad política, la ejecución judicial de normas legales justas y eficientes y donde los derechos de acreedores y deudores son respetados. Recientemente se han desarrollado una serie de indicadores que miden y comparan la calidad de este tipo de instituciones entre países. Entre los indicadores más conocidos están el Índice de Gobernabilidad de Kaufmann, Kray y Mastruzzi (2005), los indicadores del World Economic Forum (2005) y los indicadores de *Doing Business* del Banco Mundial.

La tabla 6 muestra la posición relativa de los países considerados en este documento en una muestra de 104 países para tres variables institucionales claves analizadas por el World Economic Forum:

- Independencia jurídica, que mide cuán independiente es el sistema judicial de influencias políticas de miembros del Gobierno, ciudadanos o firmas; con mayores valores indicando mayor independencia;
- Eficiencia del marco legal dentro del cual las empresas privadas solucionan disputas y cuestionan la legalidad de las acciones o regulaciones del Gobierno;
- Grado de respeto a los derechos de propiedad, como los derechos sobre activos financieros (en el extremo negativo, los derechos de propiedad están pobremente definidos y no protegidos por ley; en el extremo positivo, están claramente definidos y protegidos por ley).

La tabla muestra también una cuarta variable analizada en *Doing Business*: el índice de derechos legales que refleja los derechos de acreedores y deudores y mide si las leyes de colaterales y bancarrota facilitan el crédito.

En la tabla se muestra la calificación obtenida por los países de la muestra en una escala que va del 1 (muy bajo respeto a los derechos legales) a 10 (muy alto respeto a los derechos legales)³⁶. Los resultados indican que, dentro de los países de la muestra, Chile es el que tiene instituciones más fuertes, aunque aún le queda una serie de obstáculos por

TABLA 7 Indicadores de «Governance» del Banco Mundial¹

	VOZ Y «ACCOUNTABILITY»		ESTABILIDAD POLÍTICA		EFECTIVIDAD DEL GOBIERNO		CALIDAD DE LA REGULACIÓN		IMPERIO DE LA LEY		CONTROL DE LA CORRUPCIÓN		PROMEDIO DE LOS INDICADORES	
	1996	2004	1996	2004	1996	2004	1996	2004	1996	2004	1996	2004	1996	2004
Brasil	0,23	0,34	-0,17	-0,13	-0,16	0,02	0,21	0,19	-0,26	-0,21	-0,11	-0,15	-0,04	0,01
Chile	0,93	1,09	0,75	0,89	1,20	1,27	1,52	1,62	1,26	1,16	1,28	1,44	1,16	1,25
Colombia	-0,07	-0,47	-1,25	-1,69	0,07	-0,18	0,49	-0,12	-0,46	-0,70	-0,43	-0,16	-0,28	-0,55
El Salvador	-0,22	0,26	-0,09	-0,23	-0,38	-0,22	0,73	0,56	-0,48	-0,34	-0,75	-0,39	-0,20	-0,06
México	-0,23	0,36	-0,36	-0,13	-0,12	-0,02	0,59	0,55	-0,12	-0,26	-0,34	-0,27	-0,10	0,04
Perú	-0,73	-0,04	-0,90	-0,68	-0,18	-0,58	0,65	0,17	-0,35	-0,63	-0,10	-0,35	-0,27	-0,35
Países Industriales	1,48	1,34	1,19	1,08	1,84	1,69	1,38	1,45	1,74	1,62	1,71	1,84	1,56	1,50

Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005)

¹ Los indicadores están expresados en una escala de -2,5 a 2,5. Mayores puntajes significan mejor desempeño

vencer. Por ejemplo, este país sólo obtiene una calificación de 4 en el índice de derechos legales, lo que indica que hay 6 criterios del índice que no son cumplidos. Los resultados para Perú indican que este país tiene serias debilidades institucionales, como el hecho de que sólo cumpla con dos de los diez criterios del índice de derechos legales. Colombia, El Salvador y México, aunque relativamente mejor posicionados que Perú, se encuentran en el tercio inferior del mundo en cuanto a calidad de instituciones. Por su parte, Brasil está posicionado alrededor de la mitad de la muestra mundial.

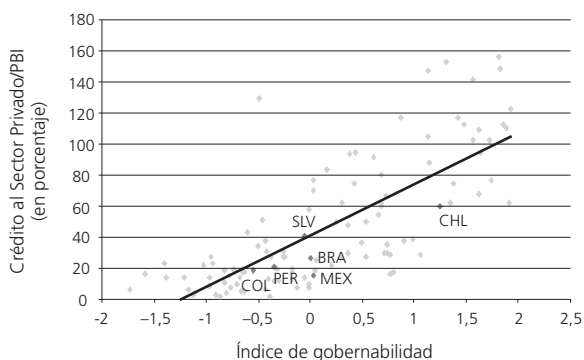
La tabla 7 complementa la información sobre instituciones, presentando las puntuaciones obtenidas por los países de la muestra respecto a los seis indicadores que forman parte del índice de gobernabilidad de Kaufmann *et al.*³⁷. La escala va de -2,5 a 2,5 y una mayor puntuación indica un mejor desempeño, y presenta resultados similares a los de la tabla 6. Por ejemplo, en cuanto al promedio de indicadores, Chile obtiene la mayor puntuación entre los países de la muestra y no se encuentra muy lejos del promedio para los países industriales. Colombia y Perú obtuvieron la puntuación más baja entre los países de la muestra y muestran un deterioro en la puntuación entre 1996 y 2004 (en contraste con Chile, que mejoró su puntuación). El promedio de los indicadores para Brasil, El Salvador y México es extremadamente bajo, aunque mostró una ligera mejoría de 1996 a 2004.

Los países difieren en sus fortalezas y debilidades relativas: en tanto que para Colombia el indicador más débil es «estabilidad política», para Brasil, El Salvador y México el «control de la corrupción» y el «respeto al imperio de la ley» son los factores más preocupantes. Durante las discusiones de la mesa de diálogo, la Federación de Bancos de Brasil identificó la falta de seguridad jurídica de los contratos como una de las trabas legales más importantes a la bancarización. Finalmente, en el caso de Perú todos los indicadores obtienen puntuaciones muy bajas, incluso el indicador de «calidad de la regulación», que obtiene la mayor puntuación entre los indicadores para Perú, es el menor valor de ese indicador entre los países de la muestra

El gráfico 5 despeja cualquier duda con respecto a la relación entre la calidad de las instituciones y la profundidad financiera de los países, pues muestra una clara relación entre el promedio de los indicadores de gobernabilidad y la razón de crédito al sector privado al PBI³⁸. De él se desprenden dos lecciones:

- Los esfuerzos por hacer que los contratos entre acreedores y deudores se respeten tendrán efectos favorables sobre la bancarización: los depositantes tendrán más incentivos para confiar sus ahorros a los bancos e incrementar sus transacciones financieras utilizando productos bancarios. A su vez, los bancos tendrán incentivos

GRÁFICO 5 Gobernabilidad y crédito bancario



Fuente: FMI, International Financial Statistics (November, 2004) y Kaufmann, Kraay and Mastruzzi (2005).

para prestar a mejores tasas y mayores plazos a empresas, pues confiarán en que podrán ejercer las garantías y colaterales en caso de mora de una deuda o de quiebra empresarial se pagará a los acreedores de acuerdo con arreglos preestablecidos.

- b) Para que estos cambios se respeten se debe atacar problemas en diferentes áreas institucionales que van desde la corrupción hasta las inestabilidades políticas, desde la eficacia con que el Gobierno implanta leyes hasta el logro de la imparcialidad e independencia del poder judicial. El esfuerzo necesario es enorme, pero, como se observa en el gráfico, las ganancias potenciales son aún mayores.

La experiencia de México permite ejemplificar cómo debilidades institucionales pueden frenar incluso el desarrollo de medios de pago electrónicos, que bajan los costos de transacción y, por lo tanto, contribuyen a la bancarización. Por otra parte, el esquema de domiciliación de recibos (mediante el cual se pueden realizar transferencias de fondos entre bancos cuando el cliente de algún servicio autoriza a su banco a que el proveedor del servicio pueda cargar un cobro y éste ser abonado a la cuenta bancaria del proveedor) no ha sido muy exitoso, a pesar de que la instructora financiera y legal está en pie. La razón del poco avance de este sistema radica en el

temor del consumidor de que los cobros no sean suspendidos por el proveedor cuando se le solicita la suspensión del servicio, cuestión que veremos con más detalle en el capítulo dedicado a la problemática específica de México (capítulo 6).

Aunque la calidad de las instituciones no está determinada por las funciones de una sola entidad, existe un grupo de organismos cuyas funciones están dirigidas específicamente a fortalecer y profundizar el sistema bancario y que tienen un impacto directo en las instituciones. Dos de ellas, el Banco Central y la Supervisión bancaria, afectan la «calidad de la regulación» y la «eficacia del marco legal». Otro indicador de calidad institucional, «el respeto a los derechos de propiedad», requiere de definiciones claras de títulos de propiedad; esta función la ejercen las oficinas de registro de propiedad. Finalmente, la independencia del sistema judicial es una de las reformas institucionales más difíciles de lograr. Asimismo, el acceso a la información de deudores potenciales a través de oficinas públicas o privadas de disseminación de información crediticia pudiera incentivar a los bancos a extender créditos en circunstancias en las que el marco legal y judicial no son los más apropiados para hacer valer el derecho de los acreedores. A continuación, se describe brevemente el rol de estas entidades en la profundización de la intermediación financiera.

El adecuado funcionamiento del Banco Central en su función de controlar la inflación es esencial para la profundización de la intermediación financiera. Como se mencionó anteriormente, el ahorro a través de depósitos bancarios en América Latina se ha visto adversamente afectado por los altísimos niveles de inflación en la región, que redujeron drásticamente el valor real de los ahorros bancarios, y provocaron la desvalorización de los depósitos como instrumento financiero. Además, los bancos centrales también juegan un rol importante en la regulación del sistema bancario y, por tanto, afectan a la eficiencia del sector y los costos de intermediación. Una correcta supervisión bancaria también es esencial en el proceso de bancarización, tanto desde la óptica de los pasivos como de los activos bancarios, pues la función principal de esta institución es velar por la estabilidad del sistema bancario. Un sistema bancario saludable le da

confianza a los depositantes y contribuye así a aumentar la captación y, por lo tanto, las fuentes de financiamiento del crédito. Además, un sistema bancario saludable evita la toma excesiva de riesgos y, por lo tanto, no se ve forzado a elevar las tasas de interés activas como resultados de un alto porcentaje de préstamos en mora. En general, las oficinas de supervisión bancaria de la región han mejorado significativamente en la última década, pero aún existen algunas deficiencias, tales como una adecuada supervisión consolidada de conglomerados financieros.

Las oficinas de registro de propiedad tienen un rol central en el acceso al crédito de personas y empresas, pero especialmente de las PYMES. Como se mencionó anteriormente, los problemas para obtener información adecuada de las PYMES y los altos costos de monitorear a este sector empresarial llevan a los bancos a requerir mayores garantías y colateral que los que se requieren a las empresas de mayor tamaño. Los datos de la encuesta de FELABAN *et al.* (2004) muestran que el 80% de los bancos solicitan como garantías inmuebles de titularidad de la empresa y el 73% de los bancos piden garantías personales. Pero en la gran mayoría de los países de América Latina movilizar las garantías y el colateral de las PYMES es sumamente difícil debido a deficiencias en los registros de propiedad³⁹. Por ejemplo, en El Salvador, en donde la guerra civil, la reforma agraria y la alta migración han resultado en que la mayor parte de las tierras productivas del país estén desocupadas, la falta de un sistema legal que regularice la tenencia de tierra impide que ésta se use como garantías para obtención de créditos⁴⁰. Asimismo, la no existencia de una ley de arrendamientos rurales impide que los productores que trabajan en tierras arrendadas puedan utilizar su cosecha como garantías para préstamos bancarios.

Además, en muchos países, la información en los registros de propiedad es obsoleta o incorrecta y frecuentemente dos o más dueños potenciales reclaman los mismos títulos de propiedad. México es un buen ejemplo de estas deficiencias, que afectan negativamente al desarrollo de los créditos hipotecarios de largo plazo. La solución, por supues-

to, radica en reformar los sistemas de registros de títulos de propiedad de forma tal que ofrezcan información veraz, así como un servicio con menores demoras y costos que los actuales. Esta reforma permitiría a los bancos reducir sus costos en los préstamos a las PYMES, pues podrían confiar en que el cliente es efectivamente el único dueño del colateral que presenta al solicitar un préstamo.

Otro problema que afecta a algunos países, entre ellos El Salvador, es que las garantías encuentran impedimentos para movilizarse debido a la falta de coordinación entre diferentes legislaciones (como, por ejemplo, leyes de titularización y factoraje con la ley de Bancos y el Código de Comercio).

Los registros públicos de crédito y las oficinas privadas de información crediticia atacan frontalmente los problemas de información de potenciales sujetos de crédito y por ello pueden beneficiar especialmente a las PYMES, las cuales enfrentan los problemas de asimetría de información más severos⁴¹. La labor de estas entidades es la recolección de información relevante sobre deudores y su distribución entre bancos asociados al registro (público o privado). El énfasis sobre la relevancia de la información se debe a que, aunque los registros crediticios llevan operando en América Latina muchos años, no siempre han recolectado la información que más le interesa a los bancos para evaluar la calidad de un cliente. Por ejemplo, algunos registros tienen información abundante sobre las características socioeconómicas del deudor, pero no mantienen actualizada la información respecto al estado actual de sus deudas. Un caso de información incompleta es el caso de Chile, en donde los bancos no tienen a su disposición información consolidada acerca de las deudas bancarias y aquellas adquiridas mediante tarjetas de crédito de casas comerciales (que, como se mencionó en la sección anterior, constituyen un porcentaje importante del crédito al consumo). Esta información es sumamente relevante para los bancos, pues necesitan saber con precisión el estado de los pasivos del cliente al momento de solicitar un crédito.

Al comparar entre la eficacia entre registros públicos y oficinas privadas de información crediticia, un estudio reciente del BID (2004) concluyó que, en líneas generales, ambos tipos

TABLA 8 Registros de Crédito en una muestra de países de Latinoamérica y en otras regiones

	ÍNDICE DE CALIDAD DE REGISTROS ¹	
	BURÓ PRIVADOS	REGISTROS PÚBLICOS
Brasil	0,74	0,59
Chile	0,72	0,49
Colombia	0,70	No registry
El Salvador	0,55	0,51
México	0,70	0,15
Perú	0,71	0,62
América Latina	0,65	0,47
Estados Unidos	0,90	No registry
Otros países emergentes	0,47	0,52

Fuente: BID (2004)

¹ En una escala de 0 a 1. Es el promedio de siete subíndices que miden: número de instituciones que reportan información; cantidad de información reportada acerca de individuos; cantidad de información reportada acerca de negocios; número de procedimientos para verificar la información; número de instituciones a las que se les permite acceso a la información; si se reporta información positiva y negativa acerca de los deudores; número de tipos de préstamo reportado

de instituciones han tenido un desempeño apropiado, pero que los buró privados han funcionado relativamente mejor. La tabla 8 presenta los resultados de un índice de calidad de los registros desarrollado por el BID. El índice toma valores de 0 a 1. Claramente, con excepción parcial de El Salvador, las oficinas privadas de información crediticia de los países latinoamericanos de la muestra han mostrado un desempeño muy favorable, que supera el de otros países emergentes. Un problema que enfrentan las oficinas privadas de información crediticia en El Salvador es la falta de suficiente información relevante, pues se da una carencia de claridad normativa entre lo que constituye el derecho a la intimidad y la necesidad de disponer de información confiable para otorgar créditos⁴².

4.2. Recomendaciones

Aunque los problemas institucionales que frenan el proceso de bancarización son relativamente fáciles de diagnosticar, las propuestas de soluciones específicas y realistas son mucho más difíciles, pues involucran cambios fundamentales en las *reglas de juego* con las que operan los sistemas finan-

cieros, están asociadas en muchos casos con intereses de grupos políticos y económicos que impiden el cambio.

Sin embargo, a pesar de estas restricciones, es posible lograr avances institucionales importantes mediante propuestas innovadoras, como las que se desprendieron de las mesas de trabajo. En aquellos países con mayores problemas en el cumplimiento del imperio de la ley y de protección de los derechos de acreedores y deudores, como son Colombia, México y Perú, la solución óptima es una reforma comprensiva en el funcionamiento del sistema judicial. No obstante, esta reforma ha resultado ser muy difícil de implantar. A corto plazo, hay dos soluciones alternativas, aunque parciales, que se están considerando en la región y que deberían promoverse activamente. La primera es la creación de juzgados especializados en distintas actividades comerciales. Aunque siguen siendo entidades públicas, estos juzgados tienen la ventaja de que su especialización les permite procesos más transparentes (con lo cual los problemas de corrupción se minimizan) y mucho más rápidos que en los juzgados que tienen que encargarse de todo tipo de asuntos legales. En Perú, que ocupa la peor posición relativa dentro de los países de la muestra respecto a la independencia jurídica, la Asociación Bancaria está apoyando la instalación de estos juzgados, y constituye un ejemplo importante de colaboración público-privado.

Una segunda alternativa, que cada vez se está implantando más en la región, es el recurso a mecanismos privados de conciliación-arbitraje para disputas empresariales. En Chile, por ejemplo, estos mecanismos están brindando muy buenos resultados.

Con respecto a las entidades públicas cuyas funciones están específicamente orientadas al fortalecimiento de sistema financiero, las recomendaciones se diferencian significativamente entre países. Por ejemplo, en Perú, cuyo organismo de Supervisión Bancaria funciona bastante bien, la principal recomendación es modificar la cobertura del Fondo de Seguro de Depósitos, pues se considera excesiva y, por lo tanto, genera un problema de *riesgo moral* al incentivar a los bancos a tomar riesgos por encima de lo prudencial,

complicando la labor del organismo supervisor⁴³. En Brasil, donde la supervisión del sistema financiero se encuentra en el Banco Central, el desafío es aumentar la eficiencia en la supervisión de las cooperativas e instituciones no-bancarias, cuyo número no sólo es muy elevado, sino cuya variedad de actividades se está expandiendo cada vez más.

Otro ejemplo, particular a El Salvador, es la interpretación de la Ley de Protección al Consumidor (LPC) y la Defensoría del Consumidor (DC). La LPC prohíbe compartir información personal y crediticia sin autorización del consumidor. Para cumplir esta ley, las entidades financieras incluyeron cláusulas especiales de autorización en los contratos financieros. Sin embargo, la DF considera que dicha autorización no debe incluirse en los contratos financieros, sino que debe otorgarse por separado. Esta separación incrementa los costos operativos de la actividad bancaria y disminuye el flujo y rapidez con que las oficinas de crédito pueden tener información actualizada y relevante. Dado que la disseminación de información beneficia tanto a los deudores como a los bancos, sería interesante tratar de lograr una concertación entre ambas partes para que la Defensoría del Consumidor valide el uso de contratos financieros como instrumento mediante el cual los clientes autoricen disseminación de información.

En Colombia, una recomendación con respecto a la disseminación de información es enriquecer las bases de datos de los registros de información crediticia con información proveniente del sector cooperativo, ONG, así como del comercio y la industria. Una propuesta en México (véase capítulo 6) consiste en que el Gobierno establezca un sistema de garantías para las PYMES sin historial de crédito y que condicione el uso de los fondos de garantía a la disseminación de información de los datos de la empresa a las oficinas privadas de información crediticia. La racionalidad de esta propuesta radica en que, pasado el período de incubación de la PYME, y la consiguiente eliminación de las garantías, la empresa tendrá el incentivo de continuar ofreciendo información, pues podrá con ello explorar fuentes alternativas de financiamiento y negociar mejores términos.

En Chile, es altamente aconsejable consolidar la información de deudas bancarias y comerciales para que los bancos puedan realizar una evaluación correcta de los deudores, retomando los lineamientos de un proyecto de ley que se envió al Congreso en agosto de 1993.

La modernización y mejora de los registros de propiedad es también una recomendación básica, especialmente urgente en El Salvador y México. En el caso de Colombia, es aconsejable una revisión profunda del régimen de garantías muebles e inmuebles. Ambas recomendaciones, orientadas a mejorar la movilización del colateral y el uso de las garantías, tienen como objetivo facilitar el acceso al crédito de las PYMES.

5. PROBLEMAS DE REGULACIÓN

Las razones para regular bancos son varias y muy conocidas. Por ejemplo, el argumento para imponer requisitos de capital es que la presencia de seguros de depósitos (explícita o implícita) genera un incentivo para que los bancos tomen riesgos excesivos con la expectativa de ser *rescatados* por las autoridades en casos de problemas severos (el llamado riesgo moral). Los requisitos de capital actúan como un *colchón* para absorber pérdidas bancarias, pues reducen los costos potenciales para las autoridades de cubrir los costos del seguro de depósitos.

Como se mencionó anteriormente, existe un reconocimiento generalizado de la importancia de una regulación bancaria adecuada. Sin embargo, a pesar de sus buenas intenciones, algunas regulaciones pueden resultar en distorsiones importantes que desincentivan el desarrollo de los mercados financieros, obstaculizan la bancarización y hasta pueden promover severas ineficiencias. Aunque las distorsiones regulatorias varían de país en país, éstas se pueden agregar en tres grupos:

- a) las distorsiones de medición de riesgo derivadas de la aplicación de Basilea I (y una mención breve con respecto a la propuesta de Basilea II);

- b) el impuesto a las transacciones financieras;
- c) las tasas máximas de interés y otras normativas que generan distorsiones.

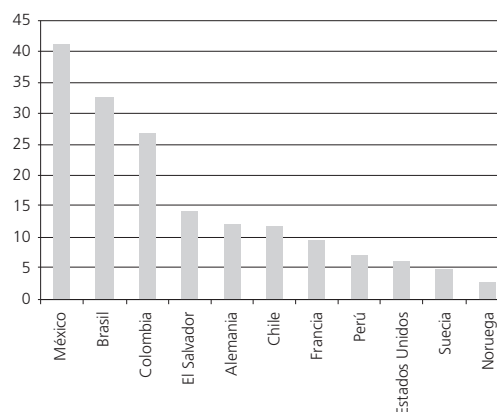
5.1. Obstáculos al acceso al crédito generados por los requerimientos de capital de Basilea

El Acuerdo de Basilea I fue propuesto para los bancos más grandes de los países industriales con un importante nivel de actividad internacional. En este contexto, la recomendación de Basilea estableció el cálculo de requisitos de capital utilizando cinco ponderaciones (0, 10, 20, 50 y 100%) aplicables a los activos bancarios de acuerdo con su categoría de riesgo. Una de esas categorías corresponde a las obligaciones gubernamentales. Basilea I aconseja que los bancos asignen una ponderación de riesgo igual a cero a la deuda gubernamental de países de la OCDE y una ponderación de 100% si se trata de un país no miembro de la OCDE (a menos que la deuda sea emitida y financiada en moneda local). La idea, por supuesto, es que los activos gubernamentales de países desarrollados pueden ser considerados activos seguros (no riesgosos).

Aunque las recomendaciones de Basilea se diseñaron tomando en consideración las características de los países industriales, muchos de los reguladores de América Latina implementaron las recomendaciones y asignaron una ponderación de riesgo 0 a la deuda emitida por sus Gobiernos (fuera ésta emitida en moneda local o extranjera). Es decir, en el cálculo de requerimientos de capital, los bancos de muchos países de la región tratan a la deuda gubernamental como un activo seguro –un supuesto bastante alejado de la realidad, dada la frecuencia de crisis de deuda en estos países–. En contraste, Basilea I recomendó, y los países de América Latina lo implantaron, asignar una ponderación de 100% a todas las obligaciones del sector privado.

El problema con esta práctica es que genera un incentivo para que los bancos mantengan una proporción importante de sus activos en la forma de deuda gubernamental, en detrimento del crédito al sector privado. Este incentivo se acentúa en períodos de contracción económica, debido a que en esas épocas los bancos enfrentan mayores presio-

GRÁFICO 6 Deuda gubernamental en poder de los bancos (como porcentaje del total de activos bancarios)¹



Fuente: FMI, International Financial Statistics (November, 2005).

¹ Incluye crédito al sector público y valores emitidos por los bancos centrales.

nes sobre el capital⁴⁴, y, al promover un menor financiamiento, se tiende a profundizar la recesión, tal y como se ilustra en el gráfico 6.

En líneas generales, la mayoría de los países latinoamericanos mantienen un porcentaje de deuda gubernamental sobre el total de activos bancarios muy por encima del porcentaje observado en la mayoría de países industriales. Los porcentajes más altos los tienen Brasil y México⁴⁵. En México, la proporción de activos bancarios destinados a créditos al sector privado sólo llega al 27%, en fuerte contraste con el promedio de alrededor de 70% en los países industriales (y Chile, que alcanzó un porcentaje de 78% a mediados de 2005).

Este problema de *crowding out* de valores gubernamentales sobre el crédito al sector privado fue específicamente mencionado por la banca privada durante las discusiones de la mesa de diálogo sobre Brasil. Aunque no se puede atribuir todo el efecto de *crowding out* a las regulaciones sobre requisitos de capital, lo cierto es que los incentivos están presentes. Se debe señalar, además, que aunque estos incentivos penalizan el acceso al crédito de todo tipo de empresas del sector privado, el efecto negativo es aún mayor sobre las

PYMES, quienes, en contraste con las empresas grandes, no cuentan con fuentes alternativas de financiamiento.

¿Se puede solucionar este problema con la nueva propuesta de Basilea II? Potencialmente la respuesta es positiva, ya que la mayor contribución de Basilea II es mejorar la evaluación de riesgos, en cuyo caso muchos países tendrían que incrementar la ponderación de riesgo asignada a los valores gubernamentales. Sin embargo, la realidad es que la gran mayoría de los países de la región está considerando mantener Basilea I o adoptar el enfoque estandarizado de Basilea II, el cual contiene una cláusula que permite, a la discreción de los supervisores, que los bancos continúen aplicando una ponderación de 0 a las obligaciones gubernamentales si la obligación está denominada y financiada en moneda local. Queda entonces como un desafío para los supervisores y reguladores de la región la decisión de valorar correctamente el riesgo de los valores gubernamentales⁴⁶.

5.2. Las ineficiencias del impuesto a las transacciones financieras

El impuesto a las transacciones financieras (ITF) es una regulación que genera distorsiones importantes en los sistemas bancarios de la región⁴⁷. Este impuesto se aplica sobre los débitos bancarios, típicamente retiros de fondos de cuentas corrientes y de ahorro, ya sea mediante cheques, cajero automático, tarjetas de débito, etc. Curiosamente, no hay desacuerdo sobre los efectos adversos del impuesto. Esto se debe a que su existencia no está destinada a corregir algún problema en el sistema bancario, sino a fines estrictamente fiscales: el impuesto se introdujo en situaciones de severos problemas fiscales porque tiene la capacidad de recolectar ingresos impositivos rápidamente y porque la administración de la recolección del impuesto es sencilla⁴⁸. La tabla 9 muestra los países en donde se aplica el ITF y sus tasas correspondientes, las cuales son todas menores al 1%.

En Chile también existe un impuesto a las transacciones financieras (el impuesto de timbres y estampillas) que establece una tasa de 0,134% mensual (con un tope de 1,608% anual) sobre las operaciones de crédito de dinero y un impues-

TABLA 9 Impuesto al Débito Bancario, 2004 (en porcentaje)

Argentina	0,60
Bolivia	0,30
Brasil	0,38
Colombia	0,40
Perú	0,08
Venezuela	0,50

Fuente Tomado de Singh *et al.* (2005); dato para Perú de Deloitte (2005)

to fijo (actualmente en 146 pesos=0,27 USD) por cada transacción contra las cuentas corrientes⁴⁹.

Los problemas asociados con el ITF son múltiples, pero aquí únicamente analizaremos dos:

- El impuesto incentiva la desintermediación financiera debido a que los depositantes (personas y empresas) tratarán de evitar el pago del impuesto realizando un menor número de transacciones a través de los bancos e incrementando el número de transacciones en efectivo. Al incrementar los costos de bancarización, el ITF atenta contra los esfuerzos de incrementar el acceso de la población a los servicios del sistema bancario.
- El impuesto recae con mayor profundidad sobre las empresas de menores recursos. Esto se debe a que las empresas más grandes tienen mayores posibilidades de evitar el impuesto mediante el acceso a transacciones *offshore* y a operaciones a través de productos derivados.

El trabajo de Singh *et al.* (2005) documenta la disminución en la intermediación financiera en Colombia y Brasil como resultado de este impuesto. En Colombia, la razón depósitos (M3) sobre el PIB disminuyó de 36% en 1999, año en que se introdujo el impuesto, a 31% en el 2001. De la misma forma, en Brasil los depósitos bancarios como porcentaje del PIB disminuyeron de 25,6% a 24,1% en el período 1998-2001, en parte debido a que los inversionistas pueden redirigir fondos hacia los fondos mutuales que no están sujetos al impuesto⁵⁰.

Por lo general, en el momento de su introducción, el ITF ha sido anunciado como transitorio, pero su período de aplicación se ha ido extendiendo. En la opinión de muchos analistas, mantener este impuesto implica una visión miope sobre sus costos y beneficios. La razón es que las consecuencias sobre la intermediación financiera y, por lo tanto, sobre el potencial crecimiento económico, conllevan a una menor recolección de impuestos en el largo plazo que sobrepasa los beneficios de recaudación en el corto plazo.

5.3. Otros problemas regulatorios: tasas máximas de interés y otras normativas

Finalmente, es importante mencionar que existen otras regulaciones que son muy controvertidas. Una de ellas es la llamada «ley de usura», que establece tasas máximas de interés a los créditos bancarios con el propósito de evitar que los bancos cobren tasas excesivas a los deudores. A pesar de las buenas intenciones de esta regulación, que se aplica en algunos países de la región como Chile y Colombia, es interesante notar que un buen número de analistas y banqueros argumentan que la ley ha tenido efectos contraproducentes, pues ha obstaculizado el acceso al crédito a ciertas PYMES, que por su naturaleza de mayor riesgo son sujetas a tasas de interés mayores a las máximas establecidas por la ley. Por ejemplo, algunos intermediarios financieros en Colombia arguyen que la existencia de estas restricciones impiden los préstamos a las microempresas por valores menores a los 600 USD.

En el caso de Chile, el argumento central de los bancos en contra de las tasas máximas de interés (tasa de interés de máximo convencional [TIMC]) es que genera una distorsión en la capacidad de otorgar crédito entre los bancos y las casas comerciales. Esto se debe a que estas últimas no están sujetas a la regulación y, por lo tanto, pueden ofrecer crédito (mediante tarjetas) a tasas muy por encima de la TIMC, pero que reflejan el riesgo del deudor. Sin embargo, según indica el documento de Larraín (capítulo 4), los bancos compensan las restricciones que impone la TIMC mediante cobros de comisiones y seguros por manejo de

cuentas a la vista o tarjetas de crédito, ligadas a la apertura de cuentas a la vista o tarjetas de crédito, requisitos para obtener dicho crédito. De esta forma, la TIMC no sólo no cumple su función de proteger al consumidor, sino que genera mecanismos no transparentes en la modalidad bancaria de otorgar créditos.

Aunque en Perú no existen tope a las tasas de interés, el documento de Morón (capítulo 7) señala que existen repetidas presiones para implantar esta regulación. El problema en este caso es que se generaría una traba para que las empresas formales de microfinanzas —que, como se mencionó anteriormente, vienen incrementando su actividad significativamente— busquen expandir el acceso al crédito a empresas pequeñas nuevas con un mayor grado de riesgo.

Otra normativa que genera distorsiones, pues afecta adversamente el crédito al consumo a pequeños clientes, es el control a los gastos por cobrar los créditos (gastos de cobranza). Estos controles conllevan dos problemas importantes: en primer lugar, son regresivos, pues se permite un porcentaje por cobranza (sobre la deuda o cuota vencida) más alto a préstamos de bajos montos (9% por obligaciones de hasta 10 UF (aproximadamente 327 USD), 6% por montos por encima de 10 UF y hasta 50 UF, y 3% por la parte que exceda 50 UF⁵¹; y, por otra parte, son arbitrarios, pues los porcentajes no se basan en fundamentos económicos o financieros. Consecuentemente, esta normativa ha derivado en una disminución importante en el crédito al consumo de pequeña escala (Larraín, 2006).

5.4. Recomendaciones

En las discusiones respecto al ITF, es importante señalar que hay un consenso entre banqueros y analistas en la recomendación de eliminar este impuesto. En caso de que no sea factible la erradicación del impuesto, Morón propone que la tasa del ITF se coloque en 0% (capítulo 7). Esta propuesta se basa en el reconocimiento de que este mecanismo impositivo apoya la ampliación de la base tributaria, pues permite contar con información de alta calidad sobre las transacciones de los contribuyentes, facilitando la fiscalización tributaria⁵².

En el caso de Chile, la propuesta de la mesa de diálogo es eliminar el impuesto a las transacciones de crédito de dinero cuando se trate de renegociaciones de créditos de una institución a otra; esto permitiría a las pequeñas empresas aprovechar las mejores condiciones de financiamiento que les ofrezcan bancos alternativos, sin tener que volver a pagar el impuesto. Para evitar las distorsiones que genera el impuesto al débito en Chile, Larraín propone que en vez de que el impuesto se determine como un monto fijo que afecta por igual a todos los medios de pago, se aumente el impuesto al cheque y se reduzca el que se aplica al resto de instrumentos de pago.

En el caso de Brasil, donde existe una multiplicidad de gravámenes tributarios, es recomendable racionalizar el esquema tributario y analizar los efectos de la política fiscal en su conjunto sobre las operaciones financieras. Un marco impositivo más simple puede no sólo mantener los niveles de recaudación tributaria, sino además disminuir los costos administrativos asociados con el cumplimiento de un exceso de gravámenes.

En cuanto a las tasas máximas de interés, no hay una recomendación unánime, pues no hay acuerdo entre banqueros y supervisores. Una propuesta interesante de la banca chilena consiste en crear tasas de interés máximas diferenciadas por tipo de productos para reconocer, por lo menos parcialmente, las diferencias de riesgos entre diferentes productos financieros (por ejemplo, diferenciar tasas máximas entre créditos hipotecarios y de consumo). Una propuesta similar proviene de Colombia; no obstante, la implantación de esta propuesta requiere de un diseño muy cuidadoso y de altos requerimientos de transparencia, pues de lo contrario se podría generar un arbitraje regulatorio mediante el cual una categoría de crédito se podría clasificar como perteneciente a otra categoría para poder cobrar tasas más altas⁵³.

Asimismo, dado que no se considera políticamente posible la eliminación de los límites a los gastos de cobranza en Chile, se recomienda flexibilizar estos límites de forma que se calculen en bases a criterios analíticos (véase capítulo 4).

6. CONCLUSIONES GENERALES

Aunque las mesas de diálogo no se pronunciaron sobre qué problemas son los más difíciles de vencer, es probable que éstos sean los relacionados con las deficiencias institucionales, los incentivos a la informalidad, la falta de cultura crediticia y la falta de suficientes niveles de educación que permitan a familias de ingresos bajos y empresas pequeñas acceder al crédito formal. Estas cuestiones, que van más allá de los asuntos financieros, pues reflejan dos problemas ligados al subdesarrollo: la debilidad de las instituciones jurídicas y legales y la pobreza existente en muchas áreas de los países de la región. Sin embargo, es muy alentador notar las iniciativas propuestas por las mesas de diálogo que implican la colaboración entre el sector privado y el Gobierno para invertir en la bancarización mediante propuestas específicas. Entre dichas iniciativas se incluyen la puesta en marcha programas de apoyo a la educación financiera, la extensión y profundización de la infraestructura financiera y la creación de juzgados especializados en actividades comerciales que permitan respaldar los derechos de deudores y acreedores en circunstancias en las que una reforma judicial comprehensiva no se vislumbra a corto plazo.

Identificados los problemas y planteadas las alternativas de resolución, el siguiente paso es la evaluación en cada país de dichas propuestas y, lo más importante, la pronta implantación de aquellas iniciativas que claramente indiquen una ganancia neta social. Finalmente, a lo largo de este documento hemos observado una serie de claves que son comunes para todos los países de la muestra:

- a) Los obstáculos al acceso a los servicios financieros que ofrecen los bancos y otras instituciones financieras son múltiples e involucran las acciones y decisiones de bancos, gobiernos, empresas y familias. Por ejemplo, el bajo acceso de familias de bajos ingresos a servicios financieros responde tanto a factores de oferta como de demanda. La falta de oferta se refleja en redes financieras inadecuadas y altos costos en la provisión de productos financieros. A su vez, estas deficiencias son el resultado

no sólo de ineficiencias en las operaciones bancarias, sino también de regulaciones que desincentivan la bancarización. Por otro lado, el bajo nivel de demanda de servicios por el sector financiero formal refleja tanto problemas socioeconómicos, que limitan el desarrollo de una cultura financiera, como la experiencia de crisis bancarias repetidas que han actuado en desmedro de la confianza de los depositantes en los sistemas bancarios.

- b) Muchas de las causas de la insuficiencia de bancarización están interrelacionadas. Por ejemplo, el grado de concentración del sistema bancario afecta negativamente el acceso de las PYMES al financiamiento bancario en economías con instituciones débiles. Además, de estas dos primeras conclusiones se desprende la necesidad de llevar a cabo esfuerzos conjuntos que involucren al sector privado y al sector público.
- c) La intensidad de los problemas varía significativamente entre países, existen obstáculos que únicamente afectan a un país o a un subgrupo de países de la región. El impuesto a las transacciones financieras es un buen ejemplo.
- d) Pese a la complejidad de los obstáculos, las mesas de diálogo han podido elaborar propuestas innovadoras para hacerles frente. En muchos casos, estas propuestas han tenido en cuenta las restricciones políticas para el cambio. Por ejemplo, aunque los expertos recomiendan la eliminación de tasas de interés máximas, también proponen esquemas alternativos (tales como la diferenciación de tasas máximas por productos financieros) en caso de no ser posible la eliminación de la restricción original.

NOTAS

- 1 Véase, por ejemplo, Beck, Levin y Loayza, 2000, y Rajan y Zingales, 1998.
- 2 Por ejemplo, en Perú las instituciones microfinancieras no bancarias representan sólo el 3,6% de los activos totales del sistema financiero; sin embargo, estas instituciones han incrementado su participación en el crédito total del país del 4% en el 2001 al 7,6% en el 2005 (Morón, 2006).
- 3 Chile es una excepción en este aspecto.
- 4 En Brasil, el Sistema Financiero Nacional (SFN) incluye un elevado número de cooperativas de crédito. Sin embargo, la participación en el crédito de estas cooperativas sólo está alrededor del 2% del valor de créditos otorgado por el SFN.

- 5 Sin embargo, los datos no permiten una desagregación a nivel de pequeña y micro empresa.
- 6 De acuerdo con información del Fondo Monetario Internacional (*Staff Report* sobre Portugal, octubre de 2005), Portugal tiene la razón de crédito a PIB más alta de la Unión Europea.
- 7 En Brasil y Perú, los indicadores de profundización financiera mejoraron significativamente en los noventa, pero las razones de crédito y depósitos a PBI no continuaron su aceleración en el primer lustro del siglo XXI (aunque los datos para el 2005 son alentadores). En el caso de Perú, la razón de crédito a PIB incrementó de menos de 5% en 1990 a más del 26% en 1999 para luego decrecer en el período 2000-2004. En el caso de Brasil la razón de crédito a PBI se incrementó de 17% en 1991 alrededor del 29% en 1999, para luego disminuir a comienzos de la primera década del siglo XXI, no obstante, de igual manera que en los casos anteriores los datos del 2005 muestran una ligera recuperación.
- 8 Los datos para el primer semestre de 2005 muestran una mejoría significativa en el crecimiento del crédito bancario al sector privado en la mayoría de los países de la muestra excepto en El Salvador. Sin embargo, es aún muy temprano para llegar a conclusiones respecto al comportamiento de este indicador de profundización financiera en el mediano o largo plazo.
- 9 Datos tomados de Claessens, 2005.
- 10 Véase, Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile, 2005.
- 11 Sin embargo, en Chile existe aún una parte importante de la población con muy bajos niveles de ingreso. Por ejemplo, alrededor del 45% de los trabajadores chilenos tienen un ingreso menor de 250 dólares al mes, lo que dificulta la capacidad de utilizar servicios financieros.
- 12 Aunque la discusión anterior sugiere que bajos niveles de indicadores sociales están relacionados con una menor demanda por servicios financieros, es necesario aclarar que los indicadores sociales también se relacionan con la oferta bancaria de servicios financieros. Es más, tal como indica Claessens (2005), la exclusión financiera al crédito a personas normalmente forma parte de una exclusión social más amplia, que involucra niveles de educación, tipo de empleo, formación, etc.
- 13 De acuerdo con los datos presentados por el banco Santander Banespa durante la mesa de diálogo, este hecho contrasta con la situación en Chile, donde el porcentaje de crédito hipotecario constituye el 63% del crédito a personas.
- 14 Tal como indica el artículo de Morón (capítulo 7 de esta publicación), en una gran mayoría de casos, la informalidad es una elección de las empresas que encuentran más conveniente operar bajo esas condiciones. Por otra parte, el estudio de México (capítulo 6 de esta publicación) sugiere que el establecimiento de apoyo público (garantías o subsidios) para incentivar la formalización. La idea es que estos privilegios se otorguen de forma temporal hasta que la empresa genere un historial crediticio adecuado que permita que la empresa no necesite estos beneficios. No obstante, esta propuesta requiere de una mayor profundización, pues abre un problema de *moral hazard* en el sentido de que genera incentivos para que las empresas traten de continuar recibiendo el subsidio, lo que podría derivar en costos gubernamentales demasiado elevados.
- 15 Este Fondo reemplaza el Fondo de Estabilización del Cobre.
- 16 El documento de Castañeda y Ruiz (capítulo 6 de esta publicación) resume los esfuerzos de las autoridades mexicanas en mejorar los esquemas de regulación, supervisión, seguro de depósitos, indicadores de alerta temprana y procedimiento de resolución de problemas bancarios que se vienen implementando a partir de la crisis bancaria de 1995.
- 17 Los servicios financieros a los depositantes incluyen, principalmente, depósitos de ahorro y plazo, cuentas corrientes, tarjetas de débito y crédito, transferencias monetarias (envíos y recibos), pago de servicios y cobro de pensiones.
- 18 Como se indica en Marulanda (2006), si se excluyen las actividades del Banco Agrario, la cobertura del sistema bancario privado sólo alcanzaría un 25% de los municipios del país, lo cual incluye a un 73% de la población.
- 19 Un desarrollo reciente son los datáfonos, que permiten la utilización de tarjetas de débito y que en países como Brasil y Colombia están promoviendo la utilización de productos bancarios.

- 20 Estos datos son sólo informativos, pues representan información promedio del período 1996-2003 y, por lo tanto, ignoran la posibilidad de cambios importantes recientes.
- 21 Especialmente en las áreas de estándares de contabilidad, procesos de documentación financiera y técnicas de planificación estratégica empresarial y de análisis financiero.
- 22 Véase García y Morera (2006).
- 23 Como se discutirá más adelante, la contribución más importante de la propuesta de Basilea II radical en generar incentivos para que los bancos mejoren sus sistemas de evaluación de riesgos.
- 24 Ver, por ejemplo, Beck *et al.* (2003).
- 25 Este indicador y otras variables institucionales se discutirán con mayor atención en la siguiente sección.
- 26 Aunque Costa Rica no es uno de los estudios de casos incluidos en esta publicación, se incluye en el gráfico 4 por fines comparativos.
- 27 En contraste con Perú, el estudio de Castañeda y Ruiz (capítulo 6 de esta publicación) señala que los grandes bancos comerciales en México tienen pocos incentivos para financiar la micro, pequeña y mediana empresa.
- 28 En el caso de Perú, las entidades financieras que apoyan al sector de microfinanzas ha experimentado una expansión muy rápida, especialmente las cajas municipales. Esto lo han logrado mediante la implantación de tecnologías diseñadas específicamente para atender a este sector. Conforme los bancos privados vayan entrando a apoyar este sector, la competencia se intensificará, en beneficio de los clientes. Es importante señalar, sin embargo, que el rol de la supervisión bancaria cobra fundamental importancia, pues una mayor competencia también genera mayores incentivos de toma de riesgos.
- 29 Nuevas iniciativas, tales como la del Banco de Oportunidades en Colombia, requieren también tener muy presente la necesidad de evitar distorsiones regulatorias entre la banca pública y la privada. Asimismo, para evitar interferencias políticas en la banca de desarrollo en México, Castañeda y Ruiz (capítulo 6 de esta publicación) recomiendan que el período del director general de los bancos de desarrollo se superponga con dos períodos gubernamentales consecutivos; asimismo, otra de las sugerencias es que se incremente la autonomía de gestión de la banca de desarrollo en México, incluyendo en sus directorios una combinación de funcionarios públicos y profesionales del sector privado.
- 30 De acuerdo a un reporte de Marulanda (2004), el incentivo para el desarrollo del esquema de corresponsales bancarios en Brasil fue la utilización de trabajadores no empleados en los bancos, de forma que se pudieran evitar los altos costos laborales negociados con el sector bancario.
- 31 Un análisis de uso de productos financieros por estratos de ingreso, revela que la cuenta de ahorros es el instrumento bancario más utilizado por las familias de ingreso bajo.
- 32 En la actualidad, ya existen en Chile algunas iniciativas que están teniendo mucho éxito, como el apoyo al crédito mediante el Fondo de Garantías a Pequeñas Empresas (FOGAPE) y la iniciativa público-privada FECU PYME, que ha consistido en generar una ficha única y estandarizada de información financiera orientada a permitir que las pequeñas y medianas puedan organizar y divulgar información necesaria para mejorar su acceso a los créditos bancarios, a menores costos de los correspondientes a empresas grandes. Otro programa es
- 33 Un análisis del efecto de la calidad de las instituciones sobre el acceso a servicios bancarios se encuentra en Beck *et al.* (2003). Por otra parte, un relevante estudio de La Porta *et al.* (1997) muestra que los mercados de capitales permanecen subdesarrollados en países donde la protección a los inversores, medida por la fortaleza del marco legal y la capacidad de hacer respetar las leyes, es débil.
- 34 Otro factor muy importante es el marco regulatorio que enfrentan los bancos, cuestión que analizaremos en la siguiente sección.
- 35 Véase FMI, 2005.
- 36 El índice incluye tres criterios relacionados con derechos de bancarrota y siete con leyes de colaterales.
- 37 Los indicadores de gobernabilidad son: el indicador «capacidad de hacerse escuchar y exigir rendición de cuentas», que analiza los derechos políticos, humanos y civiles; «inestabilidad política y violencia», que estudia la probabilidad de amenazas de violencia, terrorismo o cambios en el Gobierno; «efectividad del Gobierno», que examina cuán competente es la burocracia y la calidad de los bienes y servicios ofrecidos por los servidores públicos; «carga regulatoria», que mide la incidencia de prácticas que afectan negativamente el funcionamiento del mercado, y, finalmente, «control de la corrupción», que analiza el ejercicio de poder público para obtener ganancias privadas, en pequeña y gran escala, así como en caso de captura del Estado por intereses privados.
- 38 La relación entre las variables es positiva y significativa.
- 39 Por supuesto, este problema también afecta a las personas y es un factor limitante en el acceso al financiamiento personal de largo plazo.
- 40 La Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) estima que alrededor del 20% de los beneficiarios de la reforma agrícola no tienen títulos que acrediten la posesión legal de la tierra donde trabajan.
- 41 Tal como lo señala el documento del BID (2004), la recolección de información sobre deudores puede ayudar a la creación de un *colateral de reputación* que puede contribuir a disminuir los problemas de selección adversa que enfrentan las PYMES.
- 42 Véase García y Morera, 2006.
- 43 Tal como se documenta en Morón (capítulo 7 de esta publicación), el Fondo de Seguros de Depósitos ofrece una protección a los depositantes hasta un límite cercano a los 20.000 USD, hecho que coloca a Perú entre los primeros cinco lugares en el mundo cuando se calcula el seguro en relación al PBI per cápita.
- 44 En períodos recesivos la proporción de préstamos en mora o en problemas sobre la cartera total de préstamos aumenta.
- 45 El Perú mantiene una proporción baja de obligaciones del Gobierno, pero debido a los altos requerimientos de liquidez, persiste en una proporción alta de obligaciones del Banco Central.
- 46 En Chile, la supervisión bancaria ha indicado su intención de seguir adelante con Basilea II. Dado el mayor desarrollo y profundización financiera en este país, así como los antecedentes de estabilidad de la banca en las últimas dos décadas, se encuentra relativamente mejor posicionado que muchos otros países de la región para iniciar la implementación de Basilea II.
- 47 Para un análisis de este impuesto en América Latina véase Singh *et al.*, 2005; Coelho *et al.*, 2001, y Marulanda *et al.*, 2005.
- 48 Los bancos y el Banco Central son generalmente los encargados de retener y recaudar el impuesto.
- 49 Como pone de manifiesto Larraín (capítulo 4 de esta publicación), dado que el impuesto a las cuentas corrientes se establece un valor fijo, éste distorsiona fuertemente la asignación de recursos entre medios de pagos, penalizando más a los medios de pagos menos costosos. De tal manera que el impuesto penaliza significativamente más a las transacciones en cuentas electrónicas, cajeros automáticos y tarjetas de débito que a las transacciones vía cheques.
- 50 Vale la pena señalar que en Brasil, además del ITF, existen una variedad de otros impuestos que recaen sobre las actividades bancarias.
- 51 La UF (Unidad de Fomento) es un valor diario determinado por el Banco Central de Chile y fijado de acuerdo con la tasa promedio geométrica correspondiente a la variación que haya experimentado el «Índice de precios al consumidor» en el mes inmediatamente anterior al período para el cual dicha unidad se calcula. En general, las operaciones de crédito de dinero se encuentran indexadas bajo esta modalidad, la que se ha extendido a otras transacciones, tales como contratos de servicios, arriendos, etc.
- 52 En mi opinión, el ITF no es el mecanismo adecuado para recaudar información; esto se puede obtener haciendo obligatorio el reporte de transacciones por parte de los bancos a la oficina encargada de recolección de impuestos en Perú (SUNAT). El mantener el ITF aún a nivel cero genera la incertidumbre sobre si la tasa volverá a incrementarse en algún momento.
- 53 Actualmente se encuentra en el Parlamento chileno una versión de esta propuesta (combinada con la eliminación de la TIMC para operaciones de montos elevados).

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile A.G., 2005; «Proposiciones del Comité de Bancarización», Santiago de Chile, diciembre.
- Banco Interamericano de Desarrollo, 2004; «Informe sobre el Progreso Económico y Social: Desencadenando el Crédito: Desencadenando el crédito», Washington D.C.
- Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt y María Soledad Martínez Peria, 2005; *Reaching out: Access to and use of banking services across countries*, Banco Mundial.
- Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt y Vojislav Maksimovic, 2003; «Bank Competition, Financing Obstacles and Access to Credit», documento de trabajo de políticas de estudio N.º 2996, Banco Mundial, Washington D.C.
- Beck, Thorsten, Ross Levin y Norman Loayza, 2000; «Finance and the Sources of Growth», *Journal of Financial Economics*, 58, pp. 261-300.
- Castañeda, Gonzalo, y Clemente Ruiz, 2006; *El Acceso al Crédito y a los Servicios Financieros: Informe de México*, informe preparado para la Secretaría General Iberoamericana.
- Coelho, Isaías, Liam Ebrill y Victoria Summers, 2001; «Bank Debit Taxes in Latin America: An Analysis of Recent Trends», IMF WP/01/67, Washington D.C.
- Claessens, Stijn, 2005; «Universal Access to Financial Services: A Review of the Issues and Public Policy Objectives», OECD-Banco Mundial, Fifth Services Experts Meeting, OECD, París, febrero.
- Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros; «El Financiamiento de las Pequeñas y Medianas Empresas en América Latina: Cómo Desarrollar Mercados, Instituciones e Instrumentos», declaración n.º 11, www.claaf.org, Washington D.C., 8 de septiembre.
- Deloitte, 2005, «Latin America Tax Forum», invierno.
- Felaban, Fomin, y D'Alessio, Irol, 2004; «Estudio sobre la Predisposición de las Entidades Financieras de Latinoamérica y Caribe para la Financiación de las Pequeñas y Medianas Empresas», www.felaban.com, Bogotá, diciembre.
- FMI, 2005; *World Economic Outlook*, Washington DC, septiembre.
- García, Mateo, y Luis Morera, 2006; «El Acceso a los Servicios Financieros en El Salvador: Identificación de Obstáculos», mimeo, estudio preparado para la Secretaría General Iberoamericana. También en el capítulo 5 de esta publicación.
- Heller, Carlos, 2005; «Bancarización en América Latina», FELABAN, Sao Paulo, junio, www.felaban.com.
- Kaufmann, Daniel, 2005; «Myths and Realities of Governance and Corruption in the World», World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2005-06, capítulo 2.1.
- Kaufmann, Daniel, Art Kraay and Massimo Mastruzzi (2005); «Governance Indicators IV», Banco Mundial, Washington D.C.
- Larraín, Christian, 2006; Obstáculos para el Acceso a Servicios Financieros en Chile, mimeo, estudio preparado para la Secretaría General Iberoamericana. También en el capítulo 3 de esta publicación.
- La Porta, Rafael, Florencio López de Silanes, Andrei Shleifer y Robert Vishny, 1997; «Legal Determinants of External Finance», *Journal of Finance* 52, pp. 1131-1150.
- Levine, Ross, Norman Loayza and Thorsten Beck, 2000; «Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes», *Journal of Monetary Economics*, Vol. 46, pp. 31-77.
- Marulanda, Beatriz, 2006; nota preparada para la SEGIB sobre obstáculos y soluciones para la extensión de servicios financieros en Colombia, Bogotá.
- Marulanda Consultores, 2004; «La Bancarización en Colombia», Bogotá.
- Morón, Eduardo, 2006; «Bancarización en el Perú: Retos y Recomendaciones», estudio preparado para la Secretaría General Iberoamericana. También en el capítulo 7 de esta publicación.
- Rajan, Raghuram, y Luigi Zingales, 1998, «Financial Dependence and Growth», *American Economic Review*, 88, pp. 559-587.
- Singh, Anoop, Agns Belaisch, Charles Collyns, Paula de Masi, Reva Krieger, Guy Meredith and Robert Rennhack, 2005; «Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective on the Experience Since the Early 1990s», IMF, documento interno, n.º 238, febrero.
- Banco Mundial, 2000; «World Business Environment Survey», Banco Mundial, Washington D.C. <http://info.worldbank.org/governance/wbes/>.
- World Bank, 2005; *Doing Business*, Banco Mundial, Washington D.C.
- World Economic Forum, 2005; *Human Development Report 2003: International cooperation at a crossroads: Aid, trade and security in an unequal world*, Oxford University Press, Nueva York.

2

OBSTÁCULOS A LA PROFUNDIZACIÓN BANCARIA EN BRASIL

FEBRABAN

1. INTRODUCCIÓN

El sistema financiero brasileño contaba en diciembre de 2005, con 161 instituciones financieras, con una red de 123.993 puestos de servicios (17.515 agencias, 9.527 puestos de servicios tradicionales, 27.405 puestos electrónicos, 69.546 corresponsales), de éstas, 114 instituciones son afiliadas a FEBRABAN, las cuales eran responsables en diciembre de 2005 del 94% de los 1,67 trillones de BRL del total de activos del sistema y 95,3% de los 164,3 billones de BRL de patrimonio líquido.

Actualmente el mercado financiero brasileño está operando con requisitos de capital y transparencia muy próximos de los niveles internacionales, o sea, dentro de los estándares requeridos por Basilea I y se prepara para implantar Basilea II. Para alcanzar ese posicionamiento, en la última década fueron implementadas la privatización de bancos estatales, la creación del sistema de pagos brasileño, la central de riesgos del Banco Central de Brasil, *compliance*, clasificación de riesgos (*rating*), supervisiones consolidadas de los conglomerados financieros y las supervisiones directas e indirectas.

2. PANORAMA GENERAL: LA CAPILARIDAD

El problema de acceso a los servicios bancarios no es tan grave en el caso brasileño. Para una población económicamente activa de 93 millones de personas existen 171 millones de tarjetas de débito, 68 millones de tarjetas de crédito, 95 millones de cuentas corrientes, de las cuales 70,5 millones son cuentas activas y 70,8 millones de cuentas de ahorro.

Por otra parte, el acceso a los servicios bancarios no se limita a la apertura de cuenta corriente o cuenta de ahorro, sino también se refiere a la utilización de otros servicios, tales como pagos de cuentas diversas; recibimiento de recursos, inversiones financieras, realización de financiación, etc. Los servicios bancarios también son ofrecidos a través de corresponsales (agencias de correo, agencias de loterías, tiendas de consumo), *internet banking*, *call center* que, inclusive, llegan a localidades donde no hay agencias bancarias. De ese modo, en diciembre de 2005 la red de servicios cubría 17.515 agencias, 9.527 puestos de servicios tradicionales y 27.405 puestos electrónicos.

Para facilitar el acceso de las poblaciones que viven en las regiones más distantes del país, se aumenta la cantidad de corresponsales anualmente, lo que deriva en un aumento del volumen de operaciones movimentadas. Así, en el período 2000-05 el número de corresponsales aumentó en un 406,5%, pasando de 13.731 en 2000, hasta las 69.546 de 2005. Paralelamente, el volumen de operaciones realizadas a través de éstas llegó a 296 millones de BRL en 2005 frente a los 187 millones de BRL en 2004, lo cual representó un aumento de un 58%. No obstante, la investigación de la Febraban muestra que ese canal todavía es ampliamente desconocido, y tiene aún un enorme potencial de crecimiento y de mejoría. Así las cosas, los 5.561 municipios existentes en Brasil son atendidos por algún tipo de servicio financiero.

La expansión del número de transacciones financieras cada año también es un indicativo de la actuación de los bancos como prestadores de servicios para la sociedad. Entre 2004 y 2005, el volumen de transacciones bancarias registró una expansión del 16,9%. La utilización de medios electrónicos como el *internet banking*, que creció significativamente en el año 2005 –un 55% entre las personas físicas y un 44% entre las personas jurídicas–, muestra que los clientes de los bancos son usuarios cada vez más regulares de canales que les proporcionan autonomía para realizar sus movimientos financieros, sin la necesidad de dirigirse a una agencia bancaria. Esta innovación tecnológica contrapone y ayuda a explicar el bajo crecimiento (solamente un 3%) de transacciones presenciales en las cajas de las agencias en el año 2005.

Otro aspecto destacable es la expansión de los pagos realizados a través de los POS (puntos de venta en el comercio), que aumentaron un 11,4%, hecho que contrasta con la reducción del número de cheques compensados que disminuyeron un 7,9% en 2005. De estas cifras se observa que el sistema bancario brasileño es sofisticado y ofrece una amplia gama de servicios a la población, inclusive cuenta con diferentes canales de acceso para la realización de las transacciones deseadas.

Si, por un lado, las transacciones de pagos y recibimientos a través del sistema bancario son elevadas y el sistema bancario brasileño puede ser comparado al de países desa-

rollados, por otro lado, la relación crédito/PIB es baja. En 2005, el volumen de crédito permaneció por encima de 30% por la primera vez desde 1995, al alcanzar la marca de 31,3%; aun así no es comparable a la de otros países latinoamericanos: por poner un ejemplo, la relación crédito/PIB de Chile está en 61%.

Promover un mayor acceso de la población al crédito ayuda al aumento del bienestar social potencial de los individuos y la productividad de la economía, además de incentivar la formalización y reducir la acción de prestamistas. De esta forma, garantizar mayor acceso a la mediación financiera es una manera de mejorar los indicadores sociales. En ese sentido, el acceso al crédito para una persona de renta baja puede representar la oportunidad de lograr mejores condiciones de vida en el futuro, pues puede hacer viable la creación de un pequeño negocio y la constitución de una fuente de renta. Por otra parte, existe una relación entre renta per cápita y acceso a servicios bancarios, con lo cual cualquier política pública que directa o indirectamente contribuya para el crecimiento económico y para la elevación de la renta también producirá efectos en el acceso a los servicios bancarios.

El sistema bancario brasileño además de su solidez, también posee un gran potencial para la expansión de la cartera de crédito en los próximos años. El índice de Basilea, que mide la solvencia de los bancos, alcanzó el 22,3% en 2005, por encima del mínimo exigido por el Banco Central de Brasil (11%) y del porcentaje recomendado internacionalmente (8%). En resumen, aunque el sistema bancario brasileño ha avanzado bastante en cuanto a la promoción de un mayor acceso a los servicios bancarios para la población que aún no era atendida, queda pendiente la ampliación de la utilización de los instrumentos de crédito y la búsqueda medios para retirar los impedimentos existentes para la conclusión de este objetivo.

3. COSTOS INTERNOS PARA LA INDUSTRIA

Hay varias obligaciones que recaen sobre el sector bancario y se traducen en elevados costos para el segmento, por ejem-

plo: las altas alícuotas de los compulsorios; las contribuciones al Fondo Garantidor de Crédito (FGC); el direccionamiento de crédito y la inseguridad jurídica.

El compulsorio que incide sobre los depósitos a la vista y a plazo, en el caso brasileño, está entre los más elevados del mundo. Actualmente, el compulsorio sobre depósitos a la vista es del 45% y sobre depósitos a plazo es del 15%. Los requisitos exigidos por el Banco Central representan costos para las instituciones financieras y éstos acaban repasados para otros tipos de operaciones.

Existe todavía el direccionamiento de crédito que impone límites cuantitativos y de tasa de interés para algunos tipos de operaciones de préstamo, como el crédito rural, el crédito inmobiliario y el microcrédito, cuyo subsidio cruzado encarece otras operaciones que tienen tasas de interés libremente negociadas en mercado.

Otros factores que sobrecargan los costos de la industria bancaria brasileña son las dificultades para la cobranza judicial de deudas y la demora en la ejecución de garantías. La morosidad del sistema judicial encarece los costos de recuperación de los valores debidos y la reglamentación compleja aumenta los costos de observancia para la concesión de préstamos, inclusive los de pequeño montante. Tales dificultades encarecen la financiación y disminuyen la propensión de los bancos para conceder crédito.

Otros problemas para la bancarización se dan en el ámbito legislativo: la restricción en el ámbito de empresas y órganos públicos (que sólo pueden efectuar recibimiento o pago a través de bancos públicos), la exigencia de certificados públicos para la formalización de garantías, la concretización de negocios con órganos públicos o la obtención de líneas oficiales de crédito, que generan grandes costos y demoras en la realización de la operación.

Finalmente, factores que se configuran en dificultades institucionales y operativas y limitan el acceso de la población a los servicios financieros, entre los cuales tenemos las exigencias requeridas por parte de los órganos reguladores en la apertura y movimentación de cuentas, la división de redes de servicios y transporte de efectivo.

4. EL CRÉDITO DIRECCIONADO

La reglamentación que define el direccionamiento de crédito para determinados sectores, con imposiciones cuantitativas de volúmenes y de precios, distorsiona y encarece los precios de otras modalidades de crédito. En ese sentido, la restricción impuesta en una modalidad afecta las demás, cuyos precios serán ajustados de tal forma para compensar el subsidio cruzado dado al primer segmento.

Los bancos que operan en Brasil deben invertir en crédito rural el 25% de la media diaria de los depósitos a la vista a la tasa de interés fija de 8,75% al año, el 65% de los recursos captados en libreta de ahorro deben ser direccionados para la financiación inmobiliaria, de los cuales un 80% deben ser invertidos en el ámbito del Sistema Financiero de Habitación (SFH) con tasas de interés limitadas a TR más 12% al año y *spread* del 6% anual y un 2% de la media diaria de los depósitos a la vista deben ser destinados para el microcrédito con tasas limitadas al 2% mensual, que pueden llegar al 4% al mes en los casos de microcrédito productivo.

5. IMPUESTOS SOBRE LA ACTIVIDAD FINANCIERA

La tributación que incide sobre la actividad financiera y sobre el sector bancario es otro factor que explica los elevados costos de este segmento y que acaba traducéndose en alta tasa de interés. Los impuestos pagados por la mediación bancaria son: el impuesto de renta, el impuesto sobre operaciones financieras, la contribución provisoria sobre movimentación financiera (CPMF), la contribución para la financiación de la seguridad social (COFINS); la contribución para el programa de integración social (PIS); la contribución social sobre lucro líquido (CSLL); y el impuesto sobre servicios de cualquier naturaleza (ISSQN).

De ese modo, aun en un caso hipotético donde la tasa básica de interés, el costo del banco, el riesgo del inversionista, el riesgo de incumplimiento y el lucro del banco sean iguales a cero, en una operación de mediación bancaria de

un mes, la tasa de interés corresponde a 29,4% anual, apenas en función de los tributos que inciden.

6. COMPLEJIDAD LEGAL Y SEGURIDAD JURÍDICA

A pesar de que los contratos de crédito y las garantías personales eximen cualquier tipo de registro público, la formalización de garantías reales en Brasil depende de un registro público que permite validar ante terceros. Con excepción de la garantía de vehículos automotores, cuyo registro se hace en la repartición de tránsito de forma electrónica, las demás garantías reales deben ser registradas en notarías, en plazos que varían de 5 a 15 días de trabajo, con costos bastante expresivos. Además de eso, la expropiación de vehículos financiados o que hayan sido objeto de arrendamiento debe realizarse mediante la previa notificación del deudor o el protesto del título de crédito en una notaría.

Hay muchas dificultades para la cobranza judicial de deudas y la ejecución de garantías, debido a la morosidad del sistema judicial y de una compleja ley de proceso civil, que admite innúmeros recursos para las instancias superiores. Difícilmente se consigue tener éxito en una cobranza judicial en plazo inferior a dos años, inclusive con garantía real. Generalmente demora entre cinco a diez años para cobrarse una deuda. La excepción está en la financiación de vehículos, cuya expropiación puede realizarse inclusive antes de la citación del deudor, así como la posibilidad de venta del bien antes de proferida la sentencia de primer grado. A pesar de no haber las mismas facilidades, la cobranza en las operaciones de arrendamiento también presenta una cierta efectividad, y exige un tiempo más corto que las cobranzas normales.

En algunas localidades hubo la creación de juzgados especializados en materia bancaria, con resultados bastante satisfactorios, de lo cual se deduce que puede llegar a ser una alternativa viable para la agilización de la cobranza judicial. Sin embargo, el uso del sistema de arbitraje no resulta adecuado para la cobranza de deudas, pues el juez arbitral no posee poder coercitivo, o sea, no puede obligar al deudor

a comparecer al tribunal, no puede determinar la retomada, el embargo o el remate de bienes, etc.

Por otra parte, en 1997 fue creado un nuevo tipo de garantía para la financiación de inmuebles (alienación fiduciaria), más simple y con menos costos que la hipoteca, que permite la cobranza del crédito o el remate del inmueble sin la necesidad de entablar ninguna medida judicial. Sin embargo, en la práctica tal modalidad todavía no es muy utilizada, ya que los agentes financieros recelan de que los tribunales no reconozcan la validez de los procedimientos previstos en la ley.

En 2005 fue promulgada la nueva ley de bancarrotas y recuperación de empresas, la cual sustituyó a la antigua legislación de bancarrotas de 1945. Una de las reformas más importantes de esta nueva ley es que después del pago de los créditos extraconcursales (cargos y gastos de estado de bancarrota, pedidos de restituciones, costas judiciales, etc.) los créditos amparados por garantía real (en el límite del valor del bien) sufren la preferencia, solamente, de los créditos laborales, limitados a 150 salarios mínimos por acreedor, y los decorrentes de accidentes de trabajo en la totalidad. Por otra parte, ésta permite la descaracterización de la sucesión tributaria y previdenciaria en la alienación judicial de la empresa en proceso de bancarrota o de sucursal o unidad productiva en proceso de recuperación judicial, lo cual en la venta de activos o sucursales de sociedades con dificultades financieras el adquirente no sufrirá la obligación de débitos fiscales anteriores a la adquisición. Sin embargo, pese a los avances que presenta, todavía no es suficiente para tornar a equipar el riesgo de crédito de Brasil a nivel de los estándares internacionales.

7. LA ELECCIÓN DEL CONSUMIDOR

La Constitución Federal establece que las disponibilidades de caja de la unión serán depositadas en el Banco Central; asimismo, las de los estados, municipios o entidades del Poder Público o por éste controladas, deberán ser ingresadas en instituciones financieras oficiales, donde según la ley procesal

civil deberán hacerse todos los depósitos judiciales. Por otra parte, no hay una ley que permita a los funcionarios públicos y empleados del sector privado elegir libremente un banco para el recibimiento de sus salarios, prevaleciendo la elección del empleador, que generalmente elige solamente un banco para realizar el pago salarial mediante crédito en cuenta. En consecuencia, se crea un direccionamiento obligatorio de recursos a los bancos oficiales, en detrimento de la libre competencia.

8. LAS LIMITACIONES DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DE CRÉDITO

No está muy extendida en Brasil la creación de registros de las relaciones de los clientes con los bancos donde se refleje el historial de su actuación, cuya consiguiente clasificación a su desempeño podría ser utilizada como un factor positivo en el proceso de evaluación de riesgo para concesión de crédito. Sin embargo, se están desarrollando iniciativas que buscan ampliar la utilización de ese procedimiento a través de la creación de un banco de datos con informaciones sobre operaciones de pequeño porte, donde se respete la legislación aplicada a la utilización y manipulación de las informaciones del registro de los clientes.

9. LA PROBLEMÁTICA DEL CRÉDITO INMOBILIARIO

En Brasil conviven dos estructuras formales de financiación habitacional: el Sistema Financiero de Habitação (SFH) estructurado en 1964, y el Sistema Financiero Inmobiliario (SFI), que se creó en 1997 a partir de las deficiencias identificadas en el SFH.

El SFH tiene características rígidas respecto de tasas, opciones contractuales y límites de financiación. Como ya fue mencionado anteriormente, el 65% de los recursos captados en libreta de ahorros deben ser direccionados para la financiación inmobiliaria, de los cuales el 80% han de ser invertidos en el ámbito del Sistema Financiero de Habitação (SFH) con

tasas de interés limitadas a la TR más el 12% al año y un *spread* del 6% anual.

La libreta de ahorros proporciona una rentabilidad fija para su inversor (TR más 6% anual) y cuenta además con exención fiscal sobre los rendimientos obtenidos. A pesar de estas características, no se constituyó en un instrumento atractivo para los inversores, que mantienen los recursos en esta modalidad de inversión por plazos cortos. Por este motivo existe la dificultad de compatibilizar una inversión que presenta gran volatilidad con préstamos a largo plazo (de 15 o más años).

El SFI, de características menos rígidas que el SFH, se basa en la figura legal de la alienación fiduciaria del inmueble y define las bases para un mercado secundario de crédito inmobiliario. Inclusive con la introducción de alteraciones legales importantes, como el patrimonio de afectación –que permite la adopción de un patrimonio específico para cada empresa, con contabilidad propia y diferente de las operaciones de la constructora-incorporadora– y la ley del incontestable –que determina que el principal de la cuota debe ser pagado por el prestatario incluso cuando éste entabla una acción en la justicia cuestionando el valor financiado–, el crédito inmobiliario todavía no ha proporcionado los resultados anhelados, principalmente cuando se observa que el país presenta un déficit habitacional que supera los 6 millones de unidades.

10. RECOMENDACIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

En esta sección apuntaremos algunas iniciativas para hacer frente a los obstáculos de acceso a los servicios bancarios, diferenciando las que dependen solamente de instituciones financieras, y otras, a su vez, necesitan de la cooperación de los sectores públicos y privados y, por consiguiente, exigen mayor negociación y mayor plazo para su implantación.

Entre las medidas que afectan al ámbito de las instituciones financieras destacamos:

- a) Promover la prestación coordinada de algunos servicios. Por ejemplo, el servicio de redes de comunicación;
- b) Fomentar la utilización de corresponsales;
- c) Promover sistemas conjuntos para el transporte y distribución de efectivo;
- d) Mejorar la calidad de los contratos;
- e) Incentivar la utilización de títulos ejecutivos, por ejemplo, la cédula de crédito bancario;
- f) Divulgar de forma más amplia las opciones de que disponen los usuarios. En particular, los diversos tipos de cuentas corrientes y la portabilidad del registro que incluye el historial de relaciones del cliente con el banco.

Entre las medidas que exigen la coordinación entre el gobierno, órganos reguladores, fiscalizadores e instituciones financieras, destacamos:

- a) Cambios en la legislación tributaria para reducir los costos de las operaciones de crédito y de las transacciones en el sistema financiero.
- b) Modificar las exigencias legales y de capital de las empresas actuantes en el segmento de microfinanzas;
- c) Acuerdos entre bancos comerciales, instituciones especializadas en microfinanzas y organizaciones comunitarias para

elaborar información sobre este segmento de clientes que facilite su relación con las instituciones financieras.

- d) Desarrollo de sistemas de registro sobre la calidad crediticia de los clientes e integración de los servicios de registro ya existentes.
- e) Revisar la legislación para disponer de procedimientos más ágiles para la cobranza de créditos con pagos atrasados.
- f) Reducir los costos de procesamiento y envío de informaciones a los órganos reguladores y fiscalizadores, en particular evitando las duplicidades.
- g) Permitir el repase de recursos desde los bancos federales a las instituciones financieras privadas;
- h) Revisar la normativa de direccionamiento de crédito, depósitos a la vista y ahorros;
- i) Promover la formación económica y financiera de los jueces y magistrados para que conozcan la problemática del sector bancario y las características de los distintos productos. La creación de juzgados especializados en problemas del sistema financiero reduciría las necesidades de formación ;
- j) Conectar electrónicamente los registros inmobiliarios y promover la centralización y consolidación de las cargas de los activos.

3

UNA NUEVA POLÍTICA PARA UN MAYOR ACCESO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS EN COLOMBIA

Beatriz Marulanda
CONSULTORA

1. UN PANORAMA DEL SECTOR FINANCIERO

El sector financiero colombiano está compuesto actualmente por 154 instituciones, de las cuales 21 son bancos comerciales, entidades con un ámbito de acción más amplio además de los únicos que pueden operar con cuentas corrientes. Las otras 32 instituciones de crédito tienen objetos algo más limitados, aunque durante la década de los noventa las diferentes reformas financieras introducidas han perseguido la eliminación de la especialización por tipo de instituciones que había caracterizado al sistema financiero colombiano hasta dicha década, con el fin de promover un mayor grado de competencia. Las 53 entidades dedicadas a la intermediación financiera disponían hasta diciembre de 2005 de activos equivalentes a 59.000 millones de USD, un patrimonio de 7.300 millones de USD y utilidades por un valor de 1.400 millones de USD.

La crisis financiera acontecida en el país a finales de la década de los noventa explica en parte la reducción en el número de instituciones frente al registrado en 1995,

año en el que se alcanzó el límite máximo, producto de la flexibilización de las normas para la creación de nuevos intermediarios financieros y de la apertura a la inversión extranjera.

La crisis también tuvo como consecuencia un retroceso importante en materia de profundización (véase el gráfico 1), con consecuencias adversas sobre el nivel de bancarización, como sugiere Rojas en el estudio que forma parte de los documentos preparados a instancia de la Secretaría Iberoamericana¹. Después de haber alcanzado un indicador de crédito a PIB del 38% en el año 1998, éste se ubicaba en un 23% a finales de 2005. El sector más afectado fue el hipotecario, como se aprecia en la reducción de la participación de la cartera hipotecaria, representada por los activos de los Bancos Especializados en Crédito Hipotecario (BECH) en la tabla 2. A pesar de que Colombia había sido el país con mayor desarrollo del mercado hipotecario de la región, con una cartera que representó un 14% del PIB en 1997, la crisis de deudores se desencadena por un incremento inusitado de las tasas de interés reales, a lo que

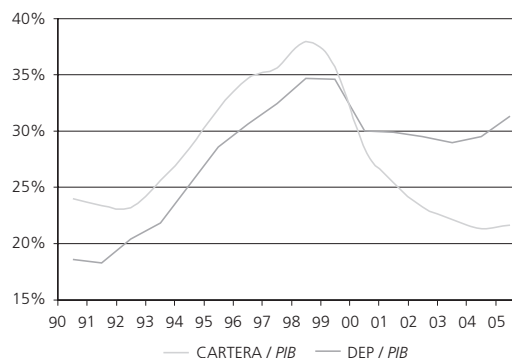
TABLA 1 Composición por instituciones del sistema financiero colombiano

	1995	2000	2005
NÚMERO TOTAL DE INSTITUCIONES	279	196	154
BANCO COMERCIAL - HIPOTECARIO	41	30	21
Privados domésticos	21	15	12
Públicos	5	4	3
Extranjeros	12	11	6
Solidarios	3	0	0
OTRAS INSTITUCIONES FINANCIERAS	98	54	32
Corporaciones Financieras (CF)	24	8	2
Cías. Financiamiento Comercial (CFC)	73	32	24
Cooperativas financieras	N/A	13	5
Org. Coop. de Grado Superior (OCGS)	1	1	1
INSTITUCIONES OFICIALES ESPECIALES (IOE)	6	9	10
ALMACENES GENERALES DE DEPÓSITO	11	9	6
COMPañÍAS DE SEGUROS	60	50	44
Vida	35	27	24
Generales	25	23	20
SOCIEDADES DE CAPITALIZACIÓN	6	5	5
FONDOS DE PENSIONES	9	6	6
FIDUCIARIAS	46	33	30

Fuente Superintendencia Financiera

se sumó un creciente desempleo y la desvalorización de la propiedad raíz, lo que hizo que este sector se redujera drásticamente y la cartera hipotecaria representara sólo un 1,4% del PIB al cierre de 2005.

GRÁFICO 1 Profundización financiera en Colombia-Crédito y depósitos/PIB 1995-2005



Fuente Superintendencia Financiera.

Ahora bien, al comparar la evolución de la cartera y los depósitos se evidencia cómo los últimos también se han reducido, pero de forma mucho menos pronunciada, manifestando lo sucedido en los últimos seis años: como consecuencia de la crisis y de la necesidad del Gobierno de financiar el déficit fiscal, la banca ha concentrado un volumen importante de recursos invirtiendo en títulos de deuda pública, con los beneficios que en materia de margen de solvencia generan las normas de ponderación de los títulos de deuda pública, hecho destacado asimismo por Rojas Suárez (2005).

TABLA 2 Activos/PIB por tipo de institución del sistema financiero

	1995	1999	2004	2005	2006
Bancos comerciales	28,5%	35,8%	27,2%	38,9%	44,2%
CAV-BECH	13,3%	10,3%	12,4%	1,3%	1,4%
Corporaciones Financieras (CF)	6,9%	6,3%	3,4%	2,0%	2,0%
Cías. Financ. Comercial (CFC)	5,9%	2,6%	3,0%	3,5%	3,9%
Generales	3,3%	1,4%	1,1%	1,2%	1,2%
Leasing	2,7%	1,2%	1,9%	2,3%	2,6%
Otras	0,3%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%
AFP	0,1%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%
Fiduciaria	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
TOTAL	54,9%	55,5%	46,7%	44,9%	51,8%

Fuente Superintendencia Financiera y cálculos Anif

TABLA 3 Presencia bancaria en Colombia según el tamaño de la población de los municipios, septiembre 2005

MUNICIPIOS POR NÚMERO DE HABITANTES	NÚM. TOTAL DE MUNICIPIOS	POBLACIÓN TOTAL DE MUNICIPIOS	NÚM. MPPIOS. CON BANCO	POBLACIÓN MPPIOS. CON BANCO	NÚM. MPPIOS CON BANCO DIFERENTE A BANCO AGRARIO	POBLACIÓN MPPIOS. CON BANCO DIFERENTE A BANCO AGRARIO
0 - 10.000	395	2.346,002	194	1.294,137	17	126,694
10.000 - 50.000	594	12.908,123	474	10.859,629	159	4.190,770
50.000 - 100.000	73	4.958,511	68	4.642,866	52	3.699,722
Más de 100.000	53	25.832,475	53	25.832,475	53	25.832,475
TOTAL	1.115	46.045,111	789	42.629,107	281	33.849,661
PARTICIPACIÓN	100,00%	100,00%	70,76%	92,58%	25,20%	73,51%

Fuente Cálculos basados en datos de DANE y Superintendencia Financiera, 2006

2. LA BANCARIZACIÓN EN COLOMBIA

Los indicadores de profundización financiera constituyen una primera aproximación para medir el grado de bancarización, es decir, el acceso a servicios financieros por parte de la población de un país. Es necesario utilizar indicadores de carácter específico para describir de un modo más adecuado las características del fenómeno de la bancarización, tanto desde el punto de vista de la oferta como desde el de la demanda, aproximación que se presenta a continuación.

2.1. Una visión desde la oferta

Diversos estudios han demostrado que uno de los requisitos más importantes para lograr un mayor grado de bancarización es la cercanía de una institución financiera. En septiembre de 2005 existía una sucursal en un 71% de los 1.115 municipios del país, con lo cual un 92% de la población del país tendría a priori una sucursal bancaria al menos en su municipio.

Sin embargo, resulta necesario analizar esta información para entender que esta cobertura se ha logrado gracias a la presencia del Banco Agrario, banco estatal de primer piso, sin el cual la banca privada sólo cubriría un 25% de los municipios del país, lo que supone un 73% de la población, tal y como se aprecia en la tabla 3.

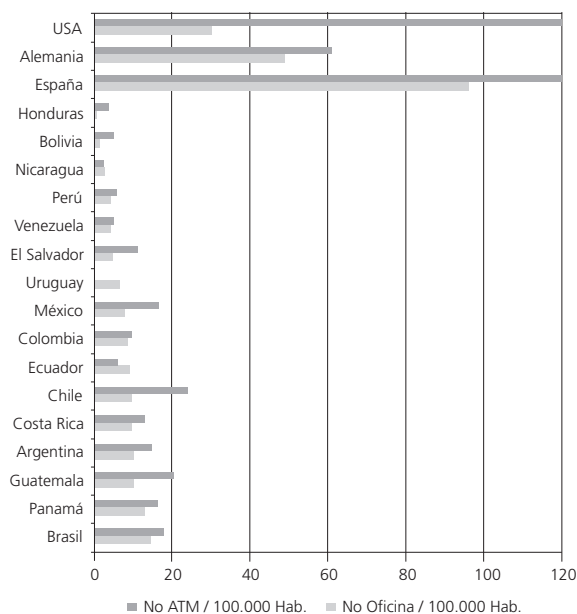
La diferencia esencialmente se genera en la cobertura a nivel de los municipios de menor tamaño, considerando

como tales aquellos con menos de 50.000 habitantes y especialmente en los que cuentan con menos de 5.000, lo cual se explica por la baja relación ingresos-costos que representa la apertura de una sucursal para atender un volumen de negocios reducido. Lo mismo ocurre a nivel urbano, con los bancos concentrándose en los barrios de mayores ingresos².

La presencia única del Banco Agrario en los municipios de menor tamaño no ha permitido mejorar el acceso de la población de menores recursos o de las micro y pequeñas empresas de estos lugares. Esta institución le ha concedido preferencia al crédito agropecuario, movilizandop principalmente recursos de FINAGRO, el banco de segundo piso para el sector agropecuario, sin promover el crédito a otros segmentos de la población ni la movilización de ahorros del público, lo cual ha sido corroborado en algunos estudios de carácter cualitativo realizados en el país³.

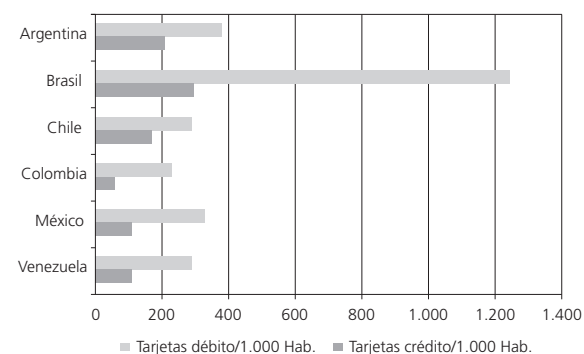
Si bien la cobertura, valorada en términos de número de sucursales, pareciera en general suficiente, otros indicadores sugieren que la falta de «capilaridad» del sistema financiero colombiano es una de las restricciones para facilitar el acceso. Si se compara el número de sucursales y ATM por cada 100.000 habitantes, en el caso colombiano este índice es de un 15,5 y un 16,1 respectivamente, cifra claramente inferior a otros países de la región y obviamente lejos de los indicadores de países como España o Alemania, como se observa en el gráfico 2.

GRÁFICO 2 Número de ATM y sucursales bancarias por cada 100.000 habitantes



Fuente: Beck et al., 2005. Cálculos para Colombia basados en datos de la Superintendencia Financiera.

GRÁFICO 3 Tarjetas de crédito y débito por cada 1.000 habitantes



Fuente: Economist, 2005.

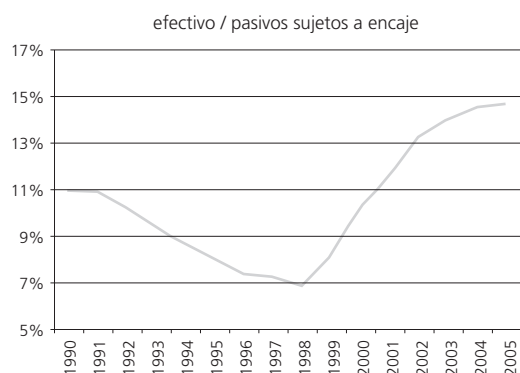
El bajo grado de penetración del sistema financiero también se refleja en otros indicadores agregados, como, por ejemplo, el número de tarjetas de débito y de crédito por cada 1.000 habitantes. Como se puede apreciar en el gráfico 3 (en el que no están incluidas las tarjetas independientes de establecimientos comerciales, realmente importantes en casos como el de Brasil y Chile), parece claro el retraso en el país en términos de utilización de la tarjeta de débito, pero resulta aún más evidente la baja penetración del crédito de consumo materializado en las tarjetas de crédito.

El bajo dinamismo del crédito de consumo en el país, así como en general de créditos de pequeña cuantía como el microcrédito, se puede explicar básicamente por el límite a la tasa de interés que existe en Colombia, derivado de la aplicación de las normas de control de la usura. En Colombia se considera delito de usura cobrar cualquier tasa de interés (incluyendo comisiones) superior a 1,5 veces el

interés bancario corriente que certifique la Superintendencia Financiera. Históricamente el límite de usura había sido suficientemente amplio como para permitir el desarrollo de las actividades financieras, pero en 1998 la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera) modificó la fórmula de cálculo del interés bancario corriente, incluyendo los créditos de tesorería y excluyendo las tasas más altas con el fin de inducir una baja en las tasas de interés en el mercado. El resultado fue que la tasa de usura se redujo de forma considerable, hasta el punto de provocar una reducción de las tasas efectivamente cobradas y el racionamiento crediticio hacia los sectores de la población de bajos ingresos. La periodicidad mensual de la certificación de la tasa de usura es otro factor que limita aún más la actividad, no sólo por las expectativas que genera, sino también porque el saldo de toda la cartera debe ajustarse mensualmente cuando cambia la tasa.

La baja penetración de las tarjetas de débito también podría explicarse parcialmente por las restricciones de tipo regulatorio así como a la falta de estímulo hacia su uso, derivado de un incremento de las comisiones que los establecimientos vienen cobrando por su utilización. El bajo dinamismo en la apertura de cuentas corrientes o de ahorro, siendo estas últimas el vehículo más utilizado en el país para

GRÁFICO 4 Preferencia por efectivo



Fuente Cálculos basados en la Encuesta de servicios financieros en Bogotá, DANE-Banco Mundial, 2002.

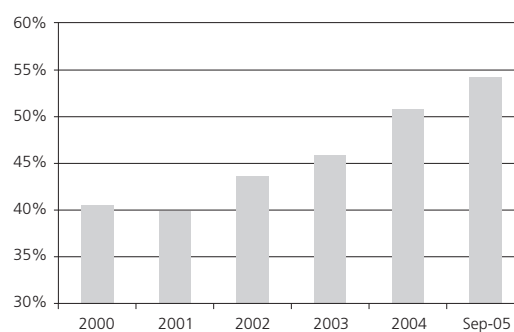
bancarizar a la población de menores ingresos, se explica fundamentalmente por la introducción de un impuesto a las transacciones financieras. Este impuesto se introdujo de manera temporal en 1998 para reunir recursos con el fin de atender la emergencia económica, pero luego se volvió permanente promoviendo un proceso de desintermediación⁴.

El efecto de este impuesto es que las personas evitan mantener sus recursos en el sector financiero, lo que se evidencia en el hecho de que a partir de la introducción del gravamen se dio un aumento continuo de la preferencia del público por el efectivo, como se observa en el gráfico 4, además de un aumento muy significativo del volumen de cuentas de ahorro inactivas en el sistema, como muestra el gráfico 5, sin que tampoco existiera en este campo un buen indicador en términos internacionales, ya que en el año 2003 el número de cuentas por cada 100.000 habitantes era de 59.362.

2.2. Una visión desde la demanda

Determinados estudios desarrollados en el país en los últimos años han permitido evaluar el acceso a los servicios financieros por parte de la población en general, concluyendo que en el caso colombiano, la falta de acceso a servicios financieros es tan dramática como en otros países de la región⁵.

GRÁFICO 5 Evolución de las cuentas de ahorro inactivas < 5 millones de USD



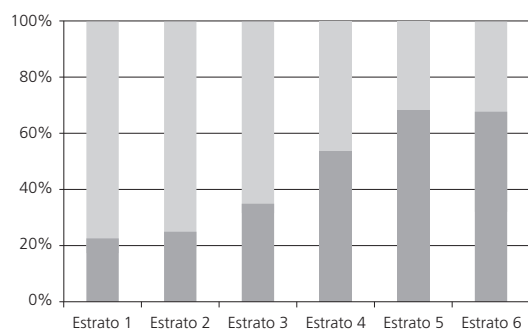
Fuente Cálculos basados en datos de Superfinanciera.

Valorando la única encuesta específica sobre el acceso a servicios financieros, realizada en Bogotá en el año 2002⁶, se concluía que en la ciudad el promedio de la bancarización era del 39% de la población mayor de 18 años; no obstante, las diferencias por estratos son sustanciales: en el estrato 1, el de menores ingresos, sólo un 16% cuenta con algún producto financiero, mientras que para el estrato 6 algo más de un 62% de la población sí cuenta con algún producto, como se observa en el gráfico 6.

Una investigación reciente de la Asociación Bancaria de Colombia ha permitido confirmar estos indicadores, indicando que en el 2006 un 31,2% de la población mayor de 18 años registra un producto –ya sea activo o pasivo– con el sistema financiero, un 23,8% aparece con una cuenta de ahorros, un 5,6% con una cuenta corriente y un 12,2% tiene una tarjeta de crédito (3,2 millones de personas). Adicionalmente señala que 555.000 hogares tienen un crédito hipotecario y 451.000 personas tienen un microcrédito⁷.

Con el objetivo de conocer el tipo de productos que han sido utilizados para atender a los diferentes segmentos de población, se cuenta también con información sobre la variedad de productos a la que ha accedido cada uno de estos segmentos. Como se observa en la tabla 4, los segmentos de menores ingresos acceden más fácilmente a los depósitos,

GRÁFICO 6 Personas bancarizadas por estratos en Bogotá en el año 2002



Fuente Encuesta del Banco Mundial (2002).

TABLA 4 Instrumentos utilizados para bancarizar en Colombia

	DEPÓSITO	CRÉDITO	AMBOS
Estrato 1	16,2	4,3	2,7
Estrato 2	18,3	3,9	3,2
Estrato 3	23,3	10,2	8,8
Estrato 4	31,4	20,4	17,9
Estrato 5	36,2	31,3	29,5
Estrato 6	26,3	41,3	39,3
TOTAL	24,8	13,5	11,9

Fuente Cálculos basados en Encuesta de servicios financieros en Bogotá DANE - Banco Mundial, 2002

mientras que al crédito tan sólo tenían acceso un 4,3% y un 3,9% de las personas del estrato 1 y 2. Sin embargo, en los estratos altos, denominados 5 y 6, la relación era inversa: las personas que reportaron tener depósitos era de un 36% y un 26% respectivamente, mientras que aquellos que tenían crédito representaban el 31% y el 41%.

Aún más interesante resulta comprobar cómo se incrementa la relación de «ventas cruzadas» (es decir, de acceso al portafolio de productos tanto pasivos como activos) de forma directa con el nivel de ingresos de las personas.

El tipo de instrumento pasivo utilizado en Colombia para bancarizar es principalmente la cuenta de ahorros, como se observa en la tabla 5. Este hecho tiene mucho que ver con el desarrollo de los bancos hipotecarios del país (antiguamente conocidos como Corporaciones de Ahorro y Vivienda-CAV), los cuales basaron su estrategia de fondeo en la captación masiva a través de este instrumento, el cual además en épocas inflacionarias estaba protegido contra la inflación.

La cuenta corriente está reservada fundamentalmente a personas de ingresos más elevados, fundamentalmente porque para los bancos la cuenta corriente es el instrumento a través del cual se genera la posibilidad de un crédito a través del sobregiro.

Considerando cualquiera de las anteriores mediciones, resulta evidente que el panorama de bancarización en Colombia es todavía preocupante, en especial para las familias de menores ingresos.

TABLA 5 Tipo de depósitos utilizados

	CUENTA CORRIENTE EN BANCO COMERCIAL	CUENTA AHORROS EN COOPERATIVA	CUENTA AHORROS EN BANCO COMERCIAL O CAV	CDT EN BANCO COMERCIAL	NINGUNO DE LOS ANTERIORES
Estrato 1	2,8	0,8	14,4	1,0	78,7
Estrato 2	2,8	3,3	15,6	0,8	73,5
Estrato 3	4,4	5,1	22,5	1,2	60,9
Estrato 4	10,9	8,4	34,7	1,4	43,9
Estrato 5	17,6	7,7	53,5	2,1	25,9
Estrato 6	35,7	4,1	52,1	0,8	24,0
TOTAL	7,3	5,5	26,6	1,2	56,5

Fuente Cálculos basados en la Encuesta de Servicios Financieros en Bogotá DANE - Banco Mundial, 2002

3. OBSTÁCULOS A LA EXTENSIÓN DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS

A continuación se detallan los elementos cualitativos que se han detectado en varios estudios realizados en el país, así como las reflexiones recogidas en la mesa de diálogo convocada por la Secretaría General Iberoamericana en Bogotá, a la que asistieron representantes de los intermediarios financieros, las cooperativas, una ONG y funcionarios del Gobierno para debatir acerca del acceso a los servicios financieros.

Desde el punto de vista de la oferta, se han identificado varios elementos que dificultan el hecho de que las entidades financieras puedan lograr una mayor profundización en segmentos hasta ahora no atendidos.

Uno de los problemas más graves es el relativo a los costos implícitos en la expansión de la oferta. Se deben considerar los altos costos fijos de ampliar la cobertura a través de oficinas propias o con personal propio frente al negocio potencial, dada la normativa existente en Colombia, que exige que las entidades financieras presten los servicios a través de sucursales propias o en locales de otros pero con personal directamente contratado por la entidad financiera. Esta situación es especialmente crítica considerando además el conflicto armado que existe en el país, lo que ha incrementado de manera exponencial el costo del traslado y manejo del efectivo, a nivel urbano pero sobre todo en relación a los municipios rurales del país.

Por otra parte, y como sucede en cualquier otra zona geográfica del mundo, existen altos costos operativos por peso captado o prestado en operaciones de bajo monto, que disminuyen la rentabilidad de estas operaciones, sobre todo si existe control de precios, como se mencionaba anteriormente. En el caso colombiano a estos costos se le agregan inversiones forzadas que deben dedicar los intermediarios por cada peso captado, las cuales se destinan a financiar al banco de segundo piso del sector agropecuario, FINAGRO, y otra partida a financiar la refinanciación de cartera derivada de la crisis hipotecaria. Estimaciones recientes sugieren que éstas pueden representar un sobre costo equivalente a entre 80 y 100 puntos básicos⁸.

En cuanto a las operaciones de crédito, existe una percepción por parte de los intermediarios formales de que ciertos segmentos son especialmente riesgosos, como, por ejemplo, en el crédito a segmentos informales. Implementar procedimientos de análisis y recuperación de información para evaluar el riesgo de este tipo de operaciones incrementa aún más el costo de las mismas, pero además implica cambios profundos en la organización interna de las instituciones, algunas de las cuales no pueden justificarlos en virtud del potencial del mercado a atender.

Desde el punto de vista regulatorio, en el 2002 se creó la categoría de microcrédito a efectos de calificación y clasificación de cartera microcrediticia otorgada por los establecimientos de crédito. La creación de esta categoría permitió reconocer las particularidades específicas del microcrédito desde el punto de vista de la recolección de la información, documentación, garantías y provisiones. Antes de haber definido la categoría, los microcréditos debían ajustarse a los requisitos de documentación e información del crédito comercial o de consumo, que suponen algún grado de formalidad del solicitante de crédito. No obstante, la definición actualmente vigente tiene algunas dificultades relacionadas con el hecho de que no se ajusta completamente a las circunstancias del crédito microempresarial⁹.

De manera suplementaria, la Superintendencia Financiera se ha esforzado en adelantar el lento proceso de ajuste de las prácticas de supervisión de las actividades microcrediticias a las particularidades de la operación, con lo cual ha facilitado la existencia de entidades reguladas dedicadas a esta actividad.

Es indudable que el mayor obstáculo que existe en el país hoy en día para promover la colocación de créditos en segmentos de menores ingresos lo constituye el límite a la tasa de interés. Dado este límite, por ejemplo, las ONG estiman que operaciones de microcrédito por debajo de los 250 USD les generan pérdidas, mientras que para los bancos, dado que sus programas microcrediticios no tienen una escala suficiente, el límite inferior estaría en 420 USD. En cuanto al crédito de consumo, menos costoso operativamente pero con

TABLA 6 Mercados de microcrédito en Colombia por tipo de intermediario. Diciembre de 2005

	MILL. USD	%
Resto de bancos	196,6	191,1
Banco Agrario	323,8	31,4
CFC	27,8	2,7
TOTAL INSTITUCIONES VIGILADAS	548,2	53,2
Cooperativas	27	2,6
ONG	456	44,2
TOTAL COOPERATIVAS Y ONG	483	46,8
TOTAL MICROCRÉDITO	1.031	100

Fuente: Cálculos basados en información de la Superintendencia Financiera, Cooperativa Empezar y Confecoop

un mayor nivel de riesgo, tampoco se ha desarrollado de forma importante, y hasta ahora sólo los asalariados con uno y dos salarios mínimos¹⁰ han empezado a acceder a este producto.

A pesar de esta realidad, es indudable que el país viene avanzando en materia de la oferta de microcrédito, permitiendo que exista una cartera del mismo que supera los 1.000 millones de USD. Esta situación ha venido en parte motivada por el Convenio de Microcrédito que suscribió la banca en el año 2002 con el Gobierno Nacional, comprometiéndose a desembolsar 131 millones de USD en dos años para financiar microempresas (incluyendo tanto las que estaban por debajo de los 25 SMLM como las que superaran dicho monto, siempre y cuando se tratase de créditos a microempresarios). Las metas del convenio fueron superadas ampliamente, aun cuando el promedio de valor de los créditos sugiere que se enfocaron al segmento de las microempresas de mayor tamaño, y llevaron a varios bancos por primera vez a contemplar al segmento microempresarial con un cierto grado de seriedad.

Como consecuencia del interés despertado en el mercado microempresarial, tres bancos han implementado divisiones especializadas en tecnologías microcrediticias, como son Bancolombia, Banco Caja Social-BCSC y el Banco Agrario. La cartera que registran estas instituciones no corresponde, sin embargo, a los programas con tecnología microcrediticia (los cuales están en su etapa de iniciación), sino que inclu-

yen los créditos que cumplen con las características señaladas por la Superintendencia para ser clasificados como tales¹¹. Hasta el 2005 las ONG han sido las principales oferentes de microcrédito en el país, las cuales atendían hasta diciembre de 2005 un total de 524.000 clientes, concentrándose principalmente en las cinco instituciones afiliadas a la red de los WWB.

Otro de los factores que agravan las restricciones crediticias hacia ciertos sectores es el régimen de constitución, registro y ejecución de las garantías, que en la práctica produce el efecto de que muchos de los activos disponibles para garantizar un crédito en el sector rural o sectores productivos informales no sirvan, dado que el régimen legal no los reconoce como garantías reales. Éste es el caso de la garantía flotante sobre los inventarios, las cuentas por cobrar de un pequeño empresario, o el mismo hecho de que el proceso para su recuperación sea muy dispendioso, con lo cual incluso la hipoteca sobre un bien inmueble pierde valor como fuente de recuperación del crédito, motivo éste por el que sólo personas con un historial crediticio muy sólido pueden acceder al crédito¹².

Las limitaciones para promover un proceso de bancarización en el país no sólo provienen de la oferta, ya que también se han identificado elementos que alejan a la demanda del sistema financiero. El primero de ellos es el alto costo que deben pagar los usuarios por comisiones cobradas por el sistema financiero para el manejo de cuentas y transacciones, comisiones que se han incrementado sustancialmente en los últimos años.

A ello se le agrega el efecto perverso causado por el Gravamen a las Transacciones Financieras (cuatro por mil), el cual no sólo incrementa aún más el costo de las operaciones, sino que ha fomentado el uso del efectivo, precisamente uno de los elementos que más encarece las operaciones pasivas de una institución financiera.

Se continúan utilizando procesos costosos para abrir cuentas, en parte causados por las normas orientadas a la prevención y control del lavado de activos, y en materia de requisitos para acceder a un crédito; en la práctica, éstas son difíciles

de cumplir para un gran sector de la población, lo que promueve un fenómeno de autoexclusión.

Por último, los potenciales clientes se quejan de la falta de adecuación de los productos, tanto activos como pasivos, a sus necesidades, algo especialmente evidente en entornos rurales donde se ofrecen los mismos productos que han sido diseñados para áreas urbanas.

4. PROPUESTAS: PROMOVER UNA MAYOR BANCARIZACIÓN

4.1. Ampliación de cobertura

La cobertura física del sistema financiero en las zonas rurales (y en general en todo el territorio nacional) tiende a darse dentro de una estructura rígida en lo que se refiere a la adaptación de las oficinas al mercado específico. La cobertura física se ha desarrollado más en función de la ubicación de sucursales completas en lugares cuya actividad económica asegure la rentabilidad de la operación. El elevado coste de estas acciones hace que la banca perciba inconvenientes para ampliar su cobertura en determinadas zonas, dado el escaso negocio potencial tanto en los barrios más pobres de las ciudades como en las poblaciones rurales.

Se propone permitir la utilización de canales diferentes a las sucursales tradicionales, con el fin de reducir el costo de ampliación de la cobertura. Para ello es necesario no sólo promover la ubicación de las herramientas tecnológicas y físicas requeridas, sino reducir además el costo del suministro del efectivo, especialmente en aquellos lugares con problemas de seguridad. Por tanto, no sólo se requiere facilitar la infraestructura (una oficina, cajeros electrónicos, datáfonos, o mecanismos de contacto en general entre la oferta y demanda de servicios financieros), sino también buscar la forma para evitar incurrir en los costos y riesgos del manejo del efectivo.

En diversos estudios se ha puesto de manifiesto cómo, especialmente a nivel rural, el flujo de efectivo se compensa al interior de los mismos municipios de tal forma que se evita el transporte de un lugar al otro, siempre y cuando se cuente con la posibilidad de efectuar traslados de los oferentes de

efectivo hacia los demandantes de forma segura, y preferiblemente a través del cruce de cuentas.

En virtud de lo anterior se propone la creación en el marco de la legislación financiera colombiana de la figura de los Corresponsales No Bancarios (CNB), con el fin de autorizar a los establecimientos de crédito a prestar servicios financieros a través de terceros no bancarios. Esta figura fue implementada en Brasil en 2002, y en Perú en el año 2005. En el primer caso, el país logró a través de los mismos una cobertura del 100% de los municipios del país a través de 27.000 puntos de CNB y en Perú se espera que la banca haya instalado 2.069 al finalizar el año 2006.

De acuerdo con lo previsto, los convenios con terceros (corresponsales) permiten que estos últimos, en nombre y por cuenta de la entidad crediticia, realicen determinadas actividades relacionadas con las operaciones autorizadas a los establecimientos de crédito. Dichas actividades pueden incluir, entre otras, transacciones, pagos, desembolsos, recepción de solicitudes, etc. Cabe resaltar que los corresponsales no estarían autorizados para realizar directamente ninguna de las operaciones propias de las instituciones financieras, y por ende no se les habría habilitado para captar o colocar recursos.

Frente al elevado costo del manejo del efectivo, es necesario promover instrumentos e iniciativas que permitan ya sea abaratar el costo, ya sea disminuir la utilización del efectivo en el país. La norma que permitió la devolución de unos puntos del IVA por compras realizadas con tarjetas de débito y crédito ha tenido un impacto indudable en su utilización. Sin embargo, el registro de estas operaciones y el impacto tributario que perciben los comercios y tiendas por la «formalización» de sus ventas representa una limitación para un mayor uso de los POS en este tipo de establecimientos, que resultan indispensables para poder generalizar las transacciones por medios electrónicos. En algunos países se ha estructurado un beneficio tributario para los establecimientos comerciales que contabilicen sus ventas por estos dispositivos.

Algunos de los asistentes mencionaron cómo el bajo nivel de bancarización impone unos retos importantes para la

banca, principalmente en materia de inversión en tecnologías punta que además abaraten los canales de acceso y minimicen el uso de efectivo. Sin embargo, ante la incertidumbre sobre el mercado potencial que esto generaría, sugieren estudiar mecanismos como el de las exenciones tributarias que ayuden a financiar el esfuerzo que supone la incursión inicial en un mercado desconocido.

4.2. Estímulo al ahorro

Es indudable que uno de los elementos que propician la bancarización en el país lo constituye el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF). Éste debería ser eliminado, pero su desaparición no será posible mientras no se movilicen recursos fiscales que compensen el efecto de esta medida, cuyo recaudo representa en torno a un 1 % del PIB.

No obstante, a corto plazo es necesario que la mayor cercanía, propiciada por la figura de los Corresponsales no Bancarios, pueda a su vez favorecer una efectiva incorporación de familias de menores ingresos no atendidos actualmente por la banca, o incluso volver a incorporar a sectores que se han retirado por los altos costos impuestos al manejo de tarjetas y cuentas, varios de los cuales se originan en normas regulatorias.

Para ello se propone la creación de una cuenta especial de ahorros de bajo monto, mediante la cual los oferentes experimenten una disminución de los costos de tipo regulatorio que existen para su operación, y que a la vez permita que estos beneficios puedan ser trasladados a los clientes. Como se indicaba anteriormente, el incremento de las comisiones acaecido en los últimos años ha alejado a potenciales clientes de vincularse al sistema a través de la apertura de cuentas de ahorro, que son, sin embargo, el principal instrumento a través del cual se ha bancarizado a la población en Colombia. Esta cuenta deberá estar exenta de inversiones forzosas y del Gravamen a los Movimientos Financieros (el cuatro por mil), ya que, según un estudio reciente de ANIF, éstos representan un sobre costo de entre un 0,5 y un 1,5% del promedio de los depósitos del sistema financiero. De manera adicional, se propone simplificar los requisitos impuestos por el Sistema de Prevención de Lavado de Activos, SIPLA, a

efectos de los requisitos en el momento de la apertura. Esto no sólo reduce los costos de operación y el trámite para el banco, sino también los costos de transacción para los demandantes; al mismo tiempo, evita la autoexclusión de los potenciales clientes, en especial de los provenientes de los segmentos menos educados y con menores ingresos del sector informal, quienes encuentran difícil cumplir con los requisitos de identificación del origen de los recursos. Como contraprestación, se buscaría que estos menores costos le sean trasladados a los usuarios, permitiendo que éstos realicen un número determinado de transacciones al mes sin costo, siempre y cuando éstas se realicen por medios electrónicos, y sin que se les exija el pago de comisiones fijas de manejo.

4.3. Promoción de acceso al crédito

La modalidad de microcrédito en Colombia está en vigor desde el año 2002, lo cual ha permitido que los créditos que cumplen las características demandadas puedan ser colocados por parte de las entidades financieras con una notable flexibilidad en materia de documentación, atendiendo a las necesidades en este sentido de los segmentos informales. Además ha auspiciado el cobro de una comisión especial, que no computa dentro del límite de la usura, para compensar los mayores costos operativos que conlleva realizar este tipo de operaciones.

Sin embargo, la definición adolece de dos fallos: en primer lugar, circunscribe esta modalidad a créditos otorgados con destino productivo, y en segundo lugar, limita su monto a 25 salarios mínimos de endeudamiento total, un valor ciertamente bajo, por lo que los créditos para otros usos o por un monto mayor obligan a la solicitud de documentación que los microempresarios no pueden cumplir, o impiden al banco compensar sus mayores costos con la referida comisión.

Por ello y con el fin de promover una mayor colocación del microcrédito, se propone cambiar la definición utilizada por la Superintendencia Financiera para referirse a las operaciones que van a ser repagadas con recursos del negocio de un microempresario, elevando el valor máximo de las operaciones hasta un nivel más acorde con los límites dentro de los cuales todavía se financian actividades de empresarios informales.

Por otra parte, y con el fin de abaratar costos en el acceso a información sobre las personas que no tienen un historial crediticio a nivel del sistema financiero, se propone propiciar el fortalecimiento de las bases de datos de las Centrales de Riesgo con información proveniente del sector cooperativo y las ONG, así como del comercio y de la industria. Especial importancia tiene la captura de información en estas entidades, que proviene fundamentalmente de las empresas de servicios públicos y de los proveedores y compradores del sector comercial y agroindustrial. Por ello resulta de gran importancia que se expida la Ley Estatutaria sobre Habeas Data, presentada por el Gobierno en la anterior legislatura.

Frente al segmento de las pequeñas y medianas empresas, dado que todavía es un segmento poco conocido por la banca –y que además requiere montos y plazos más amplios– se hace indispensable contar con las garantías adecuadas, por lo cual se recomienda una revisión a fondo del régimen de garantías muebles e inmuebles. Esta reforma también resulta especialmente significativa para revitalizar el crédito hipotecario destinado a la vivienda de interés social, y específicamente para segmentos de familias con ingresos provenientes de actividades informales.

Finalmente, existe un amplio consenso acerca de la urgencia de revisar la norma sobre límite a las tasas de interés. En torno a esta cuestión se han discutido varias alternativas, si bien la solución definitiva pasaría por la eliminación total del límite, lo que requiere una ley. Esta alternativa ha encontrado una fuerte oposición por parte de las autoridades gubernamentales, que temen un incremento indebido de las tasas de interés, sin que el beneficio de mayor cobertura sea claramente previsible. La segunda alternativa sería la de la certificación diferencial de tasas; esta medida ya se encuentra incluida en las normas legales vigentes pero requiere una reglamentación, la cual no ha sido expedida hasta el momento precisamente por el mismo temor al que se hacía referencia anteriormente.

Dada la altísima sensibilidad política acerca de esta materia, el sector financiero debe estudiar mecanismos mediante los que se pueda disminuir el riesgo de un alza generali-

zada de las tasas de interés como teme el Gobierno. A su vez, debe lograr un compromiso sobre el impacto que tendría esta medida en materia de ampliación de acceso para personas que requieren créditos de cuantías menores, precisamente con el objetivo de poder demostrar los efectos benéficos de la eliminación o flexibilización del techo a las tasas.

4.4. Otras consideraciones

La política integral que debe adoptar el Estado para promocionar el acceso de las personas de menores recursos, debe basarse en el reconocimiento de la responsabilidad social de la banca con el fin de promover la oferta de sus servicios a un mayor número de habitantes y actividades. Esto requiere el desarrollo de estrategias dirigidas a mejorar la capacitación tanto de la oferta como de la demanda de servicios financieros formales, lo que incluye la educación financiera de los segmentos hasta ahora no bancarizados. Este elemento ha sido señalado como la explicación a la falta de utilización de los servicios financieros disponibles por parte de la demanda, pues las personas no conocen con claridad cuál es la función del sector financiero, qué beneficios les puede suponer el acceso a los servicios o cómo acceder a ellos, motivos que les llevan incluso a autoexcluirse.

NOTAS

- 1 Rojas-Suárez, 2006.
- 2 Ver Steiner y Medina.
- 3 Véase Cuevas y Taber, 2003; y Marulanda y Econometría, 2003.
- 4 Inicialmente la tarifa se estableció en un dos por mil, luego se incrementó a un tres por mil, y por último se aumentó a cuatro por mil hasta el 2007.
- 5 Ver Marulanda Consultores, 2005; y Marulanda Consultores Ltda., 2004.
- 6 Encuesta DANE.
- 7 Ver Portafolio, «Bancarización: camino a las oportunidades», 2006.
- 8 Galindo *et al.*, 2006.
- 9 La definición hace referencia a los créditos otorgados a una microempresa cuyo endeudamiento con la entidad financiera no supere los 25 SMLM (4.900 USD aproximadamente). Los créditos que superan ese valor (en situaciones en las que las empresas están experimentando un crecimiento y en las que los montos otorgados se van escalonando) se tienen que clasificar como comerciales y cumplir requisitos de documentación más estrictos a pesar de que el deudor siga siendo un microempresario. Por otra parte, la utilización del destino productivo dado al crédito como elemento de la definición de la categoría, hace que los créditos otorgados a microempresarios para financiar la nevera del hogar deban tratarse como créditos de consumo.
- 10 El salario mínimo mensual para el 2006 se sitúa en 170 USD.

- 11 Principalmente en el caso del Banco Agrario, se registran dentro de esta categoría créditos a pequeños campesinos para cultivos transitorios y de tardo rendimiento.
- 12 CEAL, 2006.

BIBLIOGRAFÍA

Arango, Cárdenas, Marulanda y Paredes, 2005; *Reflexiones sobre el Aporte Económico y Social del Sector Cooperativo en Colombia*; Cuadernos de Desarrollo, número 15.

Beck, T., Demirgüç-Kunt, A., y Martínez Peria, M., 2005; «Reaching out: Access to and use of banking services across countries»; World Bank Policy Research Working Paper 3754.

CEAL, 2006; «Colombia: Expanding Access To Credit: Case Study On Secured Transactions»; Discussion Draft, USAID.

Chemonics, CEAL, 2006; «Colombia: Plan de Manejo para Fortalecer los Derechos de Propiedad»; Informe preparado para usaid.

Cuevas C., y Taber, L., noviembre 2003; «Colombia Rural Finance: Access Issues, Challenges and Opportunities»; World Bank, Report No. 27269-CO.

Economist Intelligence Unit, mayo 2005; «La Evaluación de los Sistemas de Pagos en América Latina».

Marulanda Consultores Ltda. y Econometría S.A., julio 2003; «Servicios Financieros Rurales en Colombia»; documento elaborado para el Banco Mundial.

Marulanda Consultores: «La Bancarización en Colombia»; estudio elaborado para el Ministerio de Hacienda de Colombia.

Marulanda Consultores: «Microfinanzas y Pobreza, Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad»; BID-DNP, 2005.

Rojas-Suárez, L., 2006; «El acceso a los servicios bancarios en América Latina: Identificación de obstáculos y recomendaciones», mimeo, estudio preparado para la Secretaría General Iberoamericana. También en el capítulo 1 de esta publicación.

Steiner, R., y Medina, C., octubre de 2002; «Oferta de servicios financieros a los pobres *bancables* en Colombia»; CEDE, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.

Solo, T., y Manroth, A., febrero de 2006; «Access to Financial Services in Colombia: The «Unbanked» in Bogotá»; World Bank Policy Research Working Paper 3834.

4

¿POR QUÉ NO DESPEGA LA BANCARIZACIÓN EN CHILE?

Christian Larraín

SOCIO PRINCIPAL DE LA CONSULTORA
CHRISTIAN LARRAÍN Y ASOCIADOS

1. INTRODUCCIÓN

Diversos estudios han constatado la fuerte correlación entre profundidad financiera y crecimiento económico¹. Tal como se señala en Rojas-Suárez (2006), una alta profundización financiera se traduce en una adecuada canalización de ahorros hacia inversiones productivas, un eficiente sistema de pagos que facilita las transacciones entre agentes económicos y un apropiado monitoreo de los riesgos asociados a proyectos productivos.

En el caso chileno, el sector financiero se encuentra entre los de mayor nivel de desarrollo relativo dentro de América Latina. Como veremos, el buen contexto macroeconómico de los últimos años ha contribuido a incrementar significativamente el nivel de profundización financiera de la economía chilena.

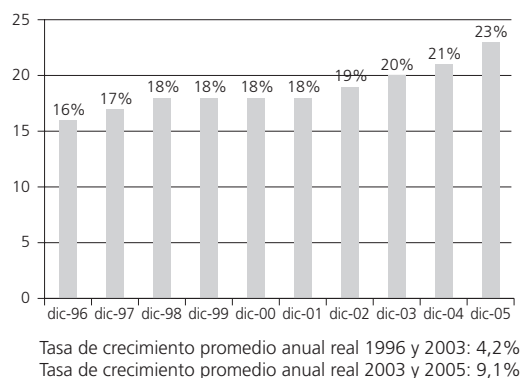
A pesar de lo anterior, si tomamos como referencia los niveles de desarrollo del sector financiero de países desarrollados, ya sea desde el lado crediticio o transaccional observaremos que existe un importante espacio por avanzar en el ámbito del acceso a los servicios financieros.

En este sentido, el objetivo de este artículo es identificar las principales trabas que impiden o dificultan el acceso a los servicios financieros en Chile, tanto por el lado de las personas como de las empresas. Atendiendo a la globalidad temática, la metodología básica de trabajo se ha basado en la recopilación de antecedentes contenidos en otros informes, la participación del consultor en el seminario sobre bancarización efectuado en Chile en mayo de 2006 y la realización de entrevistas calificadas.

Tras esta introducción, el documento consta de tres secciones:

- a) En la primera sección se ofrece una mirada global a la evolución reciente del sistema financiero y sus efectos en el acceso a los servicios financieros. Asimismo, se da cuenta de una característica distintiva del caso chileno: la fuerte competencia en el crédito a personas entre el sector bancario y el sector comercio.
- b) En la segunda sección se identifican los principales obstáculos en el acceso a los servicios financieros, desde los

GRÁFICO 1 Préstamos de consumo e hipotecario/PIB



Fuente: Banco Central, Superintendencia de Bancos.

temas institucionales, los problemas de regulación, los temas referidos a las formas de operar o modelo de negocios del sector financiero y los factores del entorno socioeconómico más amplio dentro del cual se desenvuelve el sector financiero.

- c) En la tercera sección se plantean sintéticamente las principales recomendaciones de este estudio.

2. EL ACCESO A SERVICIOS FINANCIEROS EN CHILE

2.1. Crecimiento importante en los últimos años

La evidencia disponible muestra que el acceso al crédito a las personas, medido como la participación de los préstamos de consumo e hipotecario para la vivienda sobre el PIB, se mantuvo relativamente constante entre 1999 y 2002 con unos niveles del 18%-19%. Esto coincidió con una meseta de bajo crecimiento de la economía chilena en ese período posterior a la crisis asiática (véase el gráfico 1) durante la cual los créditos a personas crecieron a una tasa promedio anual real del 4,2%.

Con posterioridad, a medida que el ciclo de crecimiento empieza a acelerarse a partir de 2003, los préstamos a las personas muestran un carácter marcadamente procíclico, acelerándose a tasas promedio de crecimiento anual del 9,1%,

TABLA 1 Evolución del número de deudores comerciales del sistema bancario distribuidos por segmento¹

	MICRO DEUDORES	DEUDORES PEQUEÑOS	TOTAL DEUDORES
abr-04	391.812	99.387	491.199
sep-04	397.900	102.089	499.989
dic-04	398.402	104.682	503.084
mar-05	408.082	103.418	511.500
jun-05	400.770	105.488	506.258
sep-05	419.973	103.499	523.472
dic-05	421.746	110.873	532.619

¹ Segmentos de deudores obtenidos según el volumen de deuda comercial que presentan (ver cortes de deuda)

Fuente: SBIF

lo cual derivó en que la relación préstamos a personas a PIB llegara a un 23% en 2005.

En el caso de los microdeudores comerciales, la información disponible es más reciente, a partir de abril de 2004 (véase tabla 1).

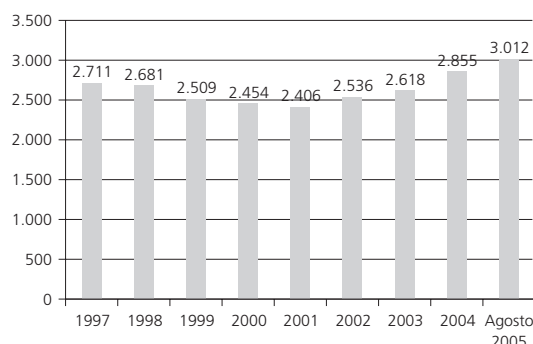
Con dichas cifras se puede estimar una tasa de crecimiento anual equivalente al 5,2%, cifra no tan elevada como en el caso del crédito a personas, pero que muestra también un crecimiento importante.

Considerando que el número de micro y pequeñas empresas de tipo formal (identificadas en el Servicio de Impuestos Internos) ascendía a 684.266 empresas, la cobertura alcanzaba a un 74%, lo que es una cifra elevada para cualquier estándar internacional (Sercotec, 2005). Sin embargo, si se toma como universo relevante el total de micro y pequeñas empresas formales e informales, que ascendía a 1,4 millones de empresas, entonces la cobertura baja a un 36%.

El crecimiento evidenciado en la cobertura en el caso de microdeudores comerciales también se ha venido manifestando en el caso de los créditos a personas, que mostraron un repunte desde el piso alcanzado en 2001, de 2.406.000 deudores, hasta un máximo de 3.012.000 en 2005 (véase gráfico 2)

Sin embargo, es evidente que el número de deudores ha mostrado un comportamiento mucho menos dinámico

GRÁFICO 2 Número de deudores, 1997-2005 (miles)



Fuente: SBIF.

que el volumen de créditos. En efecto, durante el período 1997-2005 el número de deudores apenas alcanzó un crecimiento promedio anual del 1,4%, debido, entre otras cosas, a la fuerte competencia proveniente del sector comercio.

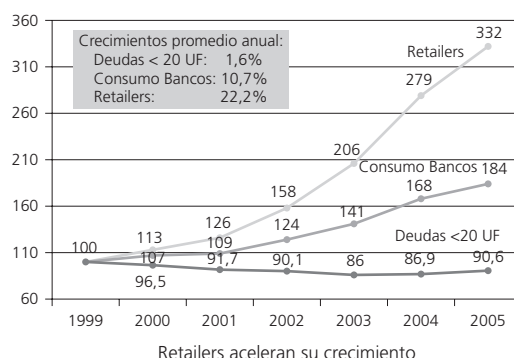
2.2. Fuerte competencia entre la banca y el comercio

En efecto, una particularidad del caso chileno tiene que ver con la fuerte competencia que ha recibido el sector bancario en el ámbito del crédito de consumo, por parte de las casas comerciales, que mediante el expediente de las tarjetas de crédito han mostrado un elevado dinamismo.

Si tenemos en cuenta algunas cifras globales, contenidas en el informe del Comité de Bancarización de la ABIF, el comercio representa un 17% del total de créditos de consumo. En cuanto al universo de tarjetas de crédito activas, a marzo de 2005 los bancos tenían 2,5 millones, frente a los 9,1 millones de las casas comerciales, situación que se puede apreciar en el gráfico 3, donde se observa la evolución (en índices) de los créditos de consumo bancarios, de los créditos otorgados por las casas comerciales (*retailers*) y de las deudas bancarias menores a 20 UF (65 USD).

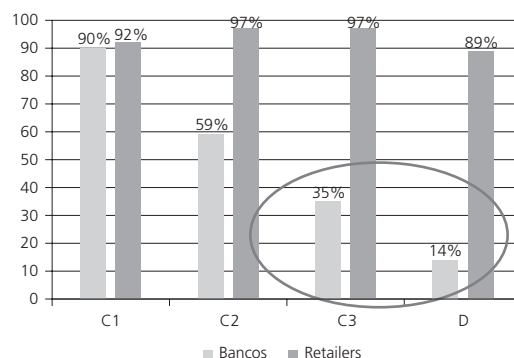
Las cifras apuntan que el crecimiento de los créditos otorgados por las casas comerciales, entre 1999 y 2005, ha sido muchísimo más rápido que el crecimiento mostrado por los créditos de consumo bancarios. A su vez, se observa que las deudas bancarias menores a 20 UF no sólo no han aumen-

GRÁFICO 3 Evolución de créditos de consumo banca/retail. Evolución monto préstamos, Base 1999 = 100



Fuente: Superintendencia de Bancos. Larraín Vial. Comité de bancarización.

GRÁFICO 4 Tarjetas bancarias/retail por segmento socio-económico. % población con tarjeta de crédito según estrato socioeconómico



Fuente: Gemines Management Consulting. Comité de Bancarización.

tado, sino que han experimentado una baja de 10% en similar período. Si tenemos en cuenta que el sector comercio se concentra en otorgar créditos a sectores de más bajos ingresos, podemos suponer que parte del crecimiento experimentado por el crédito otorgado por el comercio se debe a la captación de los clientes de más bajos ingresos de los bancos.

Esta hipótesis se puede constatar en el gráfico 4, que examina la cobertura de tarjetas de crédito bancarias y no

bancarias dentro de la población según el segmento socio-económico. Los sectores más ricos de la población (A y B) no están identificados en el gráfico. Los segmentos más pobres, C3 y D, muestran una escasísima participación de tarjetas de crédito bancarias, particularmente el sector D. No ocurre lo mismo con las tarjetas de comercio, que muestran una elevada presencia incluso en los segmentos más pobres, razón por la cual no se puede hablar de bancarización en Chile sin incorporar en el análisis la fuerte presencia del sector de casas comerciales en el crédito de consumo a sectores de menores ingresos.

Es evidente que parte del mayor éxito relativo del comercio con respecto a la banca, en el segmento C2/D, está relacionado con el arbitraje regulatorio generado por el hecho de que las tarjetas de crédito bancarias han estado desde siempre sometidas a estrictos requerimientos de capital y provisiones, a diferencia de las casas comerciales, que sólo a partir de abril de 2006 comenzaron a estar reguladas y fiscalizadas por la SBIF. Con esta medida se espera que este factor no tenga tanta relevancia dentro de la competencia entre la banca y el comercio en el ámbito de los créditos de consumo y, por lo tanto, que haya una mayor equidad.

2.3. Espacio para crecer

Desde el punto de vista del análisis comparativo dentro de América Latina, la situación del acceso a servicios financieros en Chile ofrece buenos indicadores, tal y como podemos apreciar en la tabla 2. En ese sentido, medido por el nivel de profundidad crediticia, se observa en Chile una relación créditos a personas sobre Ingreso Anual Disponible elevada dentro de América Latina, de 26%.

Sin embargo, comparado con países desarrollados, las cifras son mucho menos alentadoras, por lo que existe un importante espacio para seguir avanzando en la tarea de bancarización.

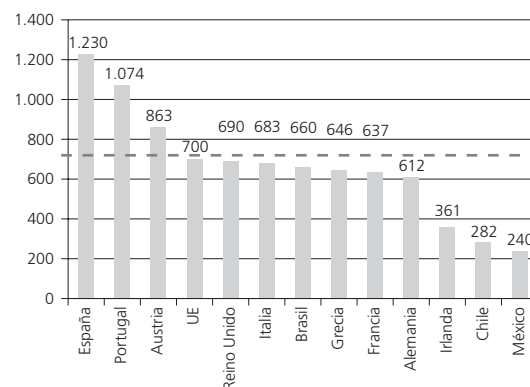
Paralelamente, desde el punto de vista transaccional el caso chileno aún dista largamente de la realidad de países desarrollados, tal como se puede apreciar en el gráfico 5, don-

TABLA 2 Préstamos a personas/Ingreso Anual Disponible

	TOTAL	HIPOTECARIO	TARJETAS	CONSUMO
Corea	117%	34%	31%	52%
Singapur	116%	94%	2%	21%
Reino Unido	110%	93%	6%	11%
EEUU	102%	77%	8%	16%
Australia	94%	76%	5%	13%
España	79%	54%	3%	23%
Hong Kong	68%	47%	5%	16%
Alemania	65%	50%	0%	15%
Taiwán	56%	35%	4%	17%
Francia	54%	35%	2%	17%
Italia	34%	14%	1%	19%
Chile	26%	18%	1%	19%
Brasil	16%	3%	2%	11%
México	15%	1%	12%	1%

Fuente: Morgan Stanley. Citado por ABIF.

GRÁFICO 5 ATMs en Chile equivalen al 40% del promedio de la UE. ATMs por un millón de habitantes



Fuente: Banco España, Superintendencia de Bancos. Elaborado por ABIF.

de se observa que en Chile existen 282 cajeros por cada millón de habitantes, cifra que representa un 40% del promedio de la Unión Europea.

A la misma conclusión se llega al considerar la penetración de tarjetas de débito, que medida por cada mil habitantes alcanza en Chile una razón de 316, apenas un 35% del promedio de la Unión Europea.

3. PROBLEMAS QUE DIFICULTAN EL ACCESO AL CRÉDITO EN CHILE

3.1. Problemas institucionales

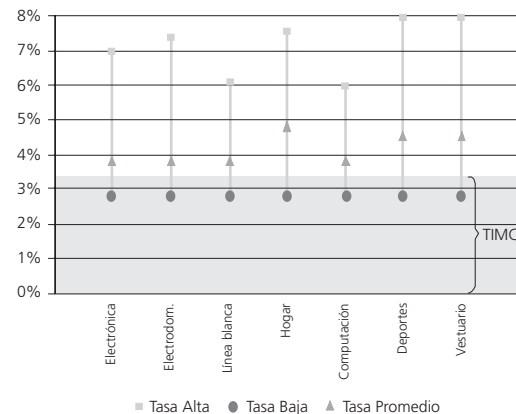
El primer problema a considerar en este análisis corresponde a la Tasa Máxima Convencional (TMC), medida que busca proteger a los consumidores de prácticas usureras. Se calcula como el promedio de la tasa de interés de colocaciones del mercado en cada mes, ajustado por un 50% adicional, que se aplica para el mes siguiente.

La TMC se calcula por tipo de colocación (en moneda reajutable y no reajutable) y por moneda nacional y extranjera. Aquí analizaremos la TMC que se aplica a colocaciones no reajustables a más de 90 días, segmento donde se colocan los préstamos de consumo. Asimismo, como una forma de introducir flexibilizaciones que permitieran operar mejor al mercado, en 1999 se modificó la forma de cálculo de la TMC, distinguiendo tramos de TMC, de 0-200 UF (hasta 6.500 USD); 200-5.000 UF (163.000 USD); y de más de 5.000 UF.

La pregunta central es si la TMC que rige en la actualidad es una tasa que restringe o no el acceso al crédito. Por ejemplo, a mayo de 2006 la TMC llegaba al 45%, que comparada con las tasas que afrontan las grandes y medianas empresas o los deudores hipotecarios es bastante alta. Sin embargo, los costos de transacción y niveles de riesgo involucrados son completamente diferentes en uno y otro caso.

Si se toma como referencia lo que cobran las divisiones de créditos de consumo y bancos orientados al segmento C2/D, se aprecia que, excepto en un solo caso, el resto de las instituciones operan a tasas de interés algo menores que la TMC. Esto puede llevar a la falsa conclusión de que la TMC está holgada. Para ello, es necesario recurrir al concepto del costo efectivo del crédito, que incluye no sólo la tasa informada, sino la totalidad de *servicios* asociados al crédito de consumo puro y simple. Si un consumidor pide un crédito por un monto de 500.000 CLP (1.000 USD), además de llevarse 500.000 CLP deberá adquirir una cuenta vista y/o tarjeta de crédito, por las cuales pagará comisiones, más una serie de seguros, lo que provoca que el costo efectivo del crédito sea muy

GRÁFICO 6 Tasas de interés efectivas mensuales cobradas en el comercio, 2005



Fuente: Semac.

superior a la tasa de interés informada (de acuerdo con encuestas efectuadas por la Universidad de Chile, este diferencial se ubicaba en cifras entre el 30-40% en 2001-2002).

Por lo tanto, los bancos están compensando las restricciones que impone la TMC con la creciente incorporación de productos ligados al crédito. Desde la óptica de la oferta, el comportamiento anterior es plenamente válido como actitud racional de los agentes bancarios, donde la forma para poder bancarizar a los segmentos de menores ingresos es a partir de una tasa global que supera las posibilidades de la TMC.

Evidentemente, este comportamiento también se daba, y con mayor fuerza, en el caso de las casas comerciales. En el gráfico 6 se aprecia que las tasas de interés efectivas cobradas por las casas comerciales, estaban en promedio ubicadas por encima de la TMC, y en varios casos muy por encima de la misma. De nuevo, más allá de que dichas tasas sean o no elevadas, es evidente que han permitido a las casas comerciales posicionarse en segmentos de crédito a los cuales la banca no ha podido llegar (véase gráfico 3).

De este modo, aunque la TMC genera la ilusión de que se está protegiendo al consumidor, es bastante ineficaz para limitar el costo del crédito, ya que promueve la utilización

de prácticas poco transparentes que permiten a las instituciones financieras y casas comerciales *paliar* de forma imperfecta los límites que genera la TMC, hecho que afecta negativamente a la bancarización.

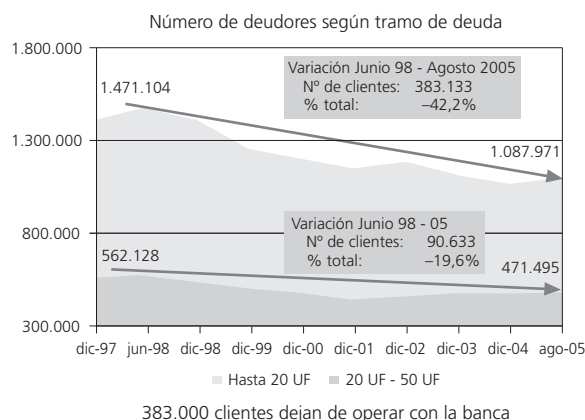
En cuanto a cómo abordar el problema propongo dos vías:

- Eliminar la TMC, poniendo un fuerte acento en la transparencia de la información, para que el cliente esté en condiciones de evaluar los costos completos que implican los servicios financieros. Ésta es la forma en que la mayor parte de los países con sistemas financieros consolidados han abordado el problema.
- Eliminar la TMC para operaciones grandes, tal como lo propone actualmente un proyecto de ley que plantea sacar las operaciones de más de 5.000 UF del límite de la TMC. Nuevamente, esta modificación legal debería ir acompañada de un énfasis en la transparencia de la información y de sanciones más fuertes a aquellas instituciones financieras que cometan abusos sobre sus clientes².

En el caso del sector bancario, sin embargo, ha habido otros problemas institucionales que dañan el acceso al crédito. En efecto, la Ley 18.010 plantea que «no podrá cobrarse, por concepto de gastos de cobranza extrajudicial, cantidades que excedan de los porcentajes que a continuación se indican, aplicados sobre el capital adeudado o la cuota vencida, según el caso, y conforme a la siguiente escala progresiva: en obligaciones de hasta 10 unidades de fomento (327 USD), 9%; por la parte que exceda de 10 y hasta 50 unidades de fomento (1.636 USD), 6%, y por la parte que exceda de 50 unidades de fomento, 3%. Los porcentajes indicados se aplicarán una vez transcurridos los primeros quince días de atraso».

Respecto al impacto sobre la actividad crediticia, cabe recordar que la industria de la cobranza responde a una demanda derivada que, en buena medida, proviene del sector financiero formal. En particular, uno de los sectores que se ha visto más perjudicado sería el relacionado con la otorgación de créditos de consumo, en la medida que se trata de uno de los demandantes más activos de la actividad de la

GRÁFICO 7 Normas restrictivas inhiben atención de pequeños clientes



Fuente: Superintendencia de Bancos.

cobranza, que se aplica directamente en los créditos otorgados a las personas naturales.

De acuerdo con un estudio efectuado por Larraín (1999) para la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, considerando los cargos de cobranza vigentes cuando se entró en vigencia la modificación legal, para el tramo de créditos de consumo hasta 20 UF, en promedio se podía cobrar un 24,6% de los gastos de cobranza vigentes en ese momento. Para el tramo de 20-50 UF, el gasto posible de cobrar sería de un 46,6%, quedando sin cobranza la diferencia de 53,4%.

El efecto a corto plazo de la medida se estimó en casi 800.000 deudores, bajo el supuesto que no era posible traspasar el efecto vía márgenes debido a la existencia de la TMC. Después de varios años de vigencia, las instituciones financieras han ido traspasando progresivamente el efecto de la cobranza por la vía de mayores costos que deben ser asumidos directamente por las propias entidades financieras, lo que a su vez se ha traducido en mayores márgenes. Dado que los créditos de consumo no enfrentan una demanda completamente inelástica, la reducción del número de deudores en los segmentos señalados, finalmente ha terminado siendo levemente inferior a los 400.000, tal como se aprecia en el gráfico 7. De este modo, se observa que entre

junio de 1998 y agosto de 2005, la caída del número de deudores de entre 0-50 UF alcanzó a 383.000, cuya bajada se concentró en deudores de hasta 20 UF, de los cuales cayeron en 292.000 personas.

En esta línea, existen diversas maneras de eliminar o al menos reducir los efectos que genera esta disposición. La manera más simple, y viable políticamente, más que eliminar los topes, sería flexibilizar los montos que aparecen en ley vigente para cada uno de los tramos señalados sobre la base de algún estudio empírico que permita introducir mayor racionalidad a los límites.

Otro problema de corte netamente institucional, que afecta el acceso a los servicios financieros, afecta a las regulaciones legales y normativas referidas al horario de atención bancario. Actualmente los bancos se rigen por un horario obligatorio de atención de público, de 9:00 a 14:00 horas de lunes a viernes. Además, los bancos pueden, mediante la solicitud del permiso correspondiente a la SBIF, extender dicho horario hasta las 18 horas. Asimismo, los bancos pueden abrir los fines de semana bajo un régimen de autorización especial, siempre que sus servicios no correspondan a recepción de depósitos en cuenta corriente, entrega de importes por el otorgamiento de créditos diferentes a créditos de consumo y pago de cheques³.

Sin embargo, estas restricciones horarias claramente atentan el propósito de mejorar los servicios financieros de la población. En efecto, someterse a un régimen de autorizaciones especiales y restringir fuertemente la oferta de servicios que los bancos pueden hacer, implica que abrir en estos horarios especiales se hace únicamente por motivos promocionales o de marketing.

Al ampliar el horario de atención, se abre la posibilidad de operar con todas aquellas personas que no pueden hacerlo en la actualidad, debido a que su horario laboral coincide con el régimen de atención a público de la banca⁴. Cabe señalar que, en el caso de las empresas de *retail*, uno de los principales competidores de los bancos, esta restricción no opera.

El argumento de que esta restricción busca proteger la extensión semanal de la jornada laboral no está justificado,

ya que bajo un sistema rotatorio se puede lograr atender los domingos sin afectar a los derechos laborales.

El tema del horario, es una cuestión de tipo normativo que debería regular la autoridad supervisora de los bancos. En este sentido, la solución al problema sería lisa y llanamente permitir a los bancos la atención al público los sábados y domingos en los mismos horarios que se atiende en día de semana, sin necesidad de atenerse a un régimen de autorización especial y eliminar todo tipo de restricciones al tipo de servicios que se pueden ofrecer. Evidentemente, esto debería realizarse con pleno respeto de la legislación laboral, particularmente lo referente al respeto del monto máximo de horas que debe trabajar una persona a la semana⁵.

El último tema de corte institucional que puede estar dañando el acceso a los servicios financieros está relacionado con la falta de transparencia de la información acerca de deudas bancarias y comerciales (el crédito de consumo originado en estas últimas asciende a casi un 20% del total).

En el país funcionan dos sistemas paralelos de informes sobre deudores bancarios y comerciales. Por una parte, desde el año 1928, la Cámara de Comercio de Santiago, por delegación de la Cámara de Comercio Nacional, ha publicado la nómina de los deudores que no dan cumplimiento a sus obligaciones, que se refleja en general en documentos de crédito, como letras, pagarés y mutuos, a lo que desde 1945 se agregó el incumplimiento en el cheque, principal documento de pago. Esta información es pública, no está sujeta a reserva y las aclaraciones o pagos ulteriores se informan por el mismo medio.

El otro sistema de informes sobre deudores lo estableció la Superintendencia de Bancos a mediados del siglo pasado. Éste consiste en una información permanente y actualizada para uso de los bancos e instituciones financieras sujetas a su fiscalización, sobre los deudores de los bancos cuyas deudas estén vigentes, vencidas o castigadas. Esta información sobre deudores se estimó siempre de carácter confidencial y por ello se entrega a los bancos en forma global, sin detalle por institución acreedora.

En un proyecto de ley enviado en agosto de 1993 al Congreso, se propusieron dos modificaciones a las leyes bancarias con objeto de ampliar la posibilidad de informes sobre deudores vigentes, vencidos o castigados al comercio, de modo que pueda existir una información recíproca entre bancos y establecimientos comerciales, lo que se refleja principalmente en el ámbito de créditos de consumo que les son comunes. Para ello, se planteaba un mecanismo donde el comercio y los bancos podían intercambiar información sobre deudores, de tal manera que ambos tipos de instituciones pudieran efectuar una evaluación más rigurosa y completa del riesgo de crédito de sus clientes, ya que podrían considerar el conjunto de deudas que éstos podían mantener. Sin embargo, por razones puramente formales más que de contenido, la parte de información sobre casas comerciales se eliminó en el Senado, y consecuentemente no quedó ninguna disposición vigente.

Es evidente que la situación actual significa una falta de transparencia importante, que hace que las instituciones bancarias presten a ciegas con respecto a una parte del endeudamiento de las personas, lo que implica elevar el riesgo de estas colocaciones y, en definitiva, atentar contra el acceso a los servicios financieros de la población. En consecuencia, sería relevante retomar la discusión sobre la base de los lineamientos del proyecto de ley anterior o modificado, con miras a superar esta debilidad.

Un último tema relacionado con la institucionalidad es el de la llamada «domicialización», que consiste en el uso de los canales o medios de pago bancarios para el pago de diferentes tipos de operaciones, tales como las nóminas de sueldos, el pago de pensiones, el pago de cuentas, etc. En la medida que estas operaciones se hagan en efectivo o cheques, significan importantes costos sociales y privados, tales como la seguridad, costos de transporte y tiempo utilizado. Con base en esta realidad, sería posible establecer alguna modalidad de pago automático en cuentas bancarias especificadas por los clientes, que fuera licitado con alguna institución financiera este servicio. Para evitar abusos sobre los clientes, relacionados con cargos excesivos asociados a las cuentas donde se

depositen estos pagos, las personas siempre deberían tener la opción de recibir sus remuneraciones en efectivo o cheque, tal como ocurre en la actualidad.

3.2. Problemas de regulación

3.2.1. *Las ineficiencias del Impuesto de Timbres y Estampillas*

De acuerdo con el estudio de Rojas-Suárez (2006), el impuesto a las transacciones financieras es una regulación que genera distorsiones importantes en los sistemas bancarios de la región. Chile tampoco está exento de esta regulación. En efecto, el Decreto Ley N.º 3.475 establece un impuesto de 0,134% mensual, con un tope de 1,608% anual, sobre las operaciones de crédito de dinero; a su vez, determina un impuesto de monto fijo que actualmente asciende a 146 CLP (27 centavos de dólar) por cada transacción que se efectúe contra las cuentas corrientes.

En cuanto al crédito, este impuesto genera un efecto de desintermediación financiera, generando un nivel de bancarización inferior al que resultaría si no se aplicara. Por otra parte, el impuesto afecta más fuertemente a las empresas pequeñas, debido a que las grandes empresas pueden reducir el efecto del impuesto operando a plazos mayores a un año, financiándose en el exterior o a través de productos derivados. Asimismo, este impuesto afecta de forma notable a la posibilidad de que las pequeñas empresas se muevan de un banco a otro, aprovechando la existencia de mejores oportunidades de financiamiento.

Respecto al impuesto a las cuentas corrientes, un estudio efectuado por Larraín para Transbank en 2003 mostró que distorsiona la asignación de recursos entre distintos medios de pago. En efecto, dado que los costos de un cheque son mucho más elevados que el costo de una transacción vía ATM, tarjeta de débito, y todavía más que una transacción electrónica, la carga del impuesto representaba un 15,7% en el caso del cheque, un 61,9% en el caso de los giros ATM y tarjetas de débito, y un 665% en el caso de las transacciones electrónicas.

No obstante, si bien estos impuestos no tienen lógica microeconómica, generan un importante efecto en la recaudación, que en 2005 ascendía a 115 millones USD. En esta línea, se propone explorar vías de solución que, en lo sustantivo, minimicen el impacto en la recaudación, pero que reduzcan algunos de los efectos distorsionadores que generan estos impuestos en el acceso al crédito.

En esta línea, se propone que se elimine la aplicación del impuesto en el crédito cuando se trate de renegociaciones de los mismos montos de una institución financiera a otra. Paralelamente, en los créditos hipotecarios se ha permitido a las personas aprovechar los efectos de las bajas de tasas renegociando sus créditos, sin tener que volver a pagar el impuesto.

En cuanto al impuesto al débito se propone estudiar soluciones que vayan por la vía de elevar el impuesto al cheque y reducir el impuesto a todo el resto de las transacciones en forma pareja. De acuerdo con el estudio antes citado de Larraín (2003), una forma de mantener inalterada la recaudación sería subir el impuesto al cheque a 185 CLP y bajar el resto a 41 CLP.

3.2.2. Obstáculos al acceso al crédito generados por requerimientos de capital de Basilea

Una de las hipótesis que levanta el estudio de Rojas-Suárez (2006) es que los requerimientos de capital establecidos en Basilea I han estimulado a los bancos a mantener una proporción muy elevada de títulos financieros del sector público, debido a su bajo requerimiento de capital. El mismo estudio señala la especificidad del caso de Chile, que mantiene los títulos públicos dentro de niveles no tan distintos a países desarrollados como EE UU.

Sin embargo, en el caso chileno la SBIF está en pleno proceso de implantación de Basilea II. Específicamente, en una primera fase se piensa avanzar hacia el modelo estandarizado. En la medida que esto se concrete, permitiría que los créditos que Basilea tipifica como *retail*, tuvieran una ponderación del 75%, lo cual es bastante menor que la ponderación actual (del 100%).

En este sentido, la recomendación es avanzar hacia Basilea II en plenitud, es decir, manteniendo los requerimientos específicos que emanan del Comité de Basilea, al menos para aquellos bancos que demuestren buenos estándares en el pilar II y III del mismo acuerdo, es decir, en gestión y transparencia.

3.3. El modelo de operación de los bancos

3.3.1. Obstáculos dentro del sistema bancario que enfrentan las personas

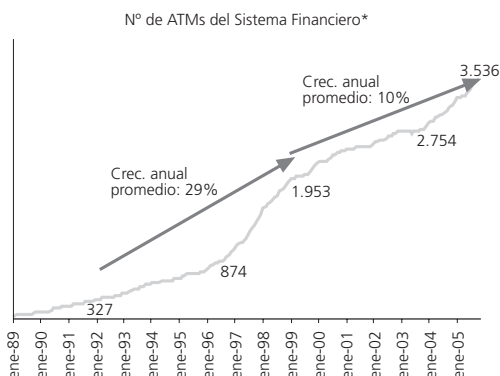
La base del problema radica en que básicamente el modelo de negocios ha estado orientado a satisfacer la demanda de sectores medios/altos, lo que implica que tanto los servicios involucrados, el modelo de precios y la tecnología usada responden al mismo enfoque. Este modelo, aunque ha sido rentable para la banca, ha significado operar con un segmento bastante limitado de la población, perjudicando la bancarización.

Un primer ejemplo de lo anterior dice relación con los llamados POS, instrumentos que se instalan en el comercio, para permitir el pago mediante una tarjeta de crédito o débito bancarias. Transbank, una empresa de apoyo al giro de los bancos, es la encargada de administrar los POS; de acuerdo con antecedentes de la ABIF (Comité de Bancarización), Transbank cobra 1 UF (33 USD), lo que no resulta atractivo para el microcomercio. De hecho, según el mismo informe del Comité de Bancarización, existen apenas 30.000 POS dentro de un universo de 235.000 comercios.

Esta baja cobertura, entre otros factores, le quita atractivo a las tarjetas de crédito o débito bancarias. En efecto, dado que existe baja cobertura entre el comercio, la herramienta limita su interés como alternativa al efectivo.

Un segundo ejemplo afecta a los cajeros automáticos (ATM), cuya red también es operada por una empresa de apoyo al giro, en este caso Redbank. Los cajeros se desarrollaron inicialmente como un servicio para los tenedores de cuentas corrientes, con un modelo donde la rentabilidad provenía del cobro directo al cliente y del *floating* asociado a las cuentas. Este modelo permitió un rápido crecimiento entre los segmentos de cliente que estaban en el mercado objetivo.

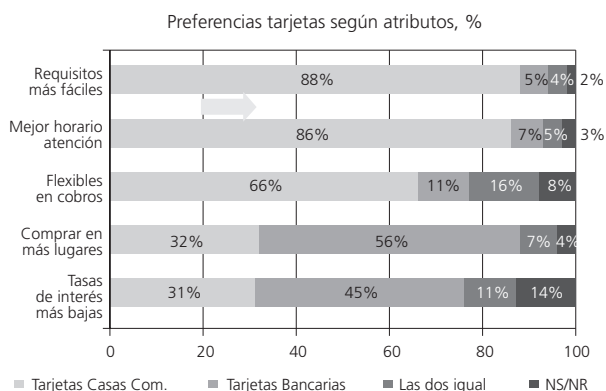
GRÁFICO 8 ATMs, se desacelera crecimiento del parque



* Cifras excluyen a BancoEstado.

Fuente: Banco España, Superintendencia de Bancos, Redbanc.

GRÁFICO 9 Pese a ser más caras/tener menor cobertura, clientes prefieren tarjetas del comercio



Fuente: MORI. Comité de Bancarización.

De ser un servicio de apoyo al cliente, posteriormente pasó a ser visto como un centro de beneficios en sí mismo. Esto se vio reforzado con el modelo tarifario, que incorporó el rol adquirente (ingresos del cajero), es decir, el cobro que cada banco cobra a otros bancos cuando un cliente que no es propio utiliza el cajero. Entonces se privilegió la instalación de cajeros únicamente en lugares de alta transaccionalidad (min. 5.000 transacciones por mes). Al haber pocos cajeros,

se genera un efecto perverso donde las personas que viven en lugares apartados tienden a efectuar giros por montos elevados, reduciendo el número de transacciones y limitando la efectividad de la tarjeta como alternativa efectiva.

Esta medida ha provocado una desaceleración del crecimiento del parque de cajeros automáticos del sistema financiero, tal y como se puede apreciar en el gráfico 8. Así, durante el período 1992-99 crecieron a una tasa promedio anual de un 29%, frente al 10% entre 1999 y 2005.

En definitiva, la propia banca actualmente está percibiendo que su modelo tarifario, que se traduce en privilegiar la rentabilidad de sus empresas de apoyo, ha dificultado la masificación del acceso a los servicios financieros.

Sin embargo, el problema no pasa solamente por una cuestión de precios, sino también por un modelo de negocio que podría tipificarse como más elitista por parte de los bancos con respecto al comercio. Esto se puede ver a través de la percepción del público, quien prefiere las tarjetas del comercio, a pesar de ser más costosas y tener menor cobertura (véase gráfico 9).

En efecto, en más del 86% de los casos se valoran la mayor facilidad de los requisitos para acceder y el mejor horario de atención como atributos de las tarjetas del comercio. Asimismo, un 66% valora la mayor flexibilidad en los cobros de las tarjetas de casas comerciales. No obstante, la gente percibe que las tarjetas bancarias permiten comprar en más lugares y a tasas de interés más bajas.

En este sentido, la industria bancaria podría contribuir a mejorar el acceso al crédito si adopta modelos de negocios que, por un lado, privilegien menos la rentabilidad a corto plazo y miran más al largo plazo, y por otro, asumiendo modelos de negocios más especializados en atender a los segmentos socioeconómicos de menores recursos, donde reside su mayor debilidad.

3.3.2. Obstáculos dentro del sistema bancario que enfrentan las empresas

En la sección I de este informe, se observó que, a pesar del crecimiento importante que se evidencia en materia de acce-

so de las micro y pequeñas empresas al crédito, existe todavía un importante margen para llenar la brecha de empresas que todavía no pueden acceder. En efecto, si tomamos como referencia únicamente las empresas formales, existirían aún 286.000 empresas sin acceder al crédito. Evidentemente, la mayor carencia estará en las empresas informales, donde la gran mayoría de las alrededor de 700.000 empresas no puede acceder al crédito.

Los costos de transacción y los niveles de riesgo han sido tradicionalmente citados por diversos autores para justificar estas carencias en el acceso al crédito de las MYPES, así como el problema de la opacidad informacional que enfrentan las empresas pequeñas, que dificulta a los bancos hacer una correcta evaluación de riesgo.

Volviendo al caso chileno, es importante distinguir la situación que enfrentan las empresas formales versus las informales. En el caso de las empresas formales, la experiencia de la división de microcrédito de BancoEstado, es relevante. En efecto, dicho banco muestra un crecimiento muy importante, pasando de 4.500 clientes en diciembre de 1998 a 170.000 en diciembre de 2005 y, por otra parte, los niveles de riesgo se mantienen bajo el 2%, y los resultados en materia de rentabilidad son atractivos.

Esta experiencia nos indica también que detrás de las carencias en el problema de falta de acceso al crédito, ha existido una falta de especialización en la banca chilena, la que con excepción de la división de microcréditos de BancoEstado, Banco del Desarrollo y Banefe (Banco Santander), ha ingresado al mundo de la MYPE sólo en los últimos años.

Respecto de la opacidad informacional de las MYPES, es un problema marcadamente presente en las empresas informales, como la ausencia de estándares contables pertinentes y la falta de utilización de herramientas adecuadas de gestión.

Diversas iniciativas gubernamentales han contribuido a mejorar el acceso de las MYPES al crédito, como, por ejemplo, la llamada FECU PYME, que apunta a generar normas de divulgación de información *ad hoc* para este tipo de empresas, a

costos muy inferiores de los que corresponden a empresas de mayor tamaño.

Por otra parte, el Fondo de Garantías a Pequeñas Empresas (FOGAPE) ha permitido el acceso al crédito a 90.000 empresas (160.000 operaciones) desde el año 2000 a la fecha mediante un sistema de garantías públicas. Estudios efectuados por Larraín y Quiroz (2006) muestran que este programa ha significado un alto grado de adicionalidad (se han cursado créditos que de otra forma no existirían) y un alto beneficio social neto.

Es necesario seguir trabajando en esta dirección, tanto desde la óptica privada como pública. Desde el lado privado, es importante explorar líneas de trabajo cooperativo dentro del sistema financiero que apunten tanto a abaratar la evaluación crediticia de estos clientes como a apoyarlos en la capacitación que requieren. Desde la óptica pública, una clara línea de acción es aumentar los recursos destinados al FOGAPE.

3.4. Factores sociales y económicos que limitan el acceso a servicios financieros

Tal como se señala en el informe de Rojas-Suárez (2006), el acceso a los servicios financieros pasa también por el entorno socioeconómico en que opera la industria financiera.

En este sentido, en el caso chileno no puede dejar de mencionarse como una barrera al acceso a servicios financieros de la población, la marcada concentración del ingreso. De acuerdo con estadísticas de MIDEPLAN, basadas en la encuesta «Casen» (2003), el 20% de los hogares más ricos concentra un 52% de los ingresos. La consecuencia de esto es que, dentro del 80% restante de la población, la gran mayoría accede a ingresos muy bajos, tal y como se puede apreciar en la tabla 3, donde observamos que el 77% de los trabajadores ganan menos de 550 USD al mes, y que el 45% ganaba menos de 275 USD al mes. Es evidente que estos bajos niveles de ingreso de una parte tan sustantiva de la población frenan la posibilidad de que puedan acceder a servicios financieros, tanto por el lado del acceso como de los montos que se pueden prestar a estas personas sin generarles sobreendeudamiento.

TABLA 3 Bajo nivel de ingresos de una parte importante de la población

TRAMOS SUELDOS EN PESOS	FUERZA TRABAJO OCUPADA	
0 - 70.000	11,2%	
70.000 - 150.000	34,2%	
150.000 - 300.000	31,4%	45% < \$150.000
300.000 - 450.000	10,0%	
450.000 - 600.000	5,1%	
600.000 - 750.000	2,2%	
750.000 y más	5,8%	
TOTAL	100%	

El 77% de trabajadores ganan menos de 30.000 pesos al mes
Última información disponible actualizada por IPC
Fuente INE

4. RECOMENDACIONES

En la perspectiva de contribuir a levantar los obstáculos que dificultan el acceso a los servicios financieros en la economía chilena, a continuación recopilamos las principales recomendaciones de este informe:

- a) La eliminación de la TMC para operaciones grandes, tal como lo propone actualmente un proyecto de ley que plantea sacar las operaciones de más de 5.000 UF del límite de la TMC, acompañada de un fuerte acento en la transparencia de la información.
- Cabe mencionar que la Asociación de Bancos de Chile sugirió la opción de avanzar hacia un esquema de TMC por tipo y naturaleza de productos, tal como lo establece un proyecto de ley radicado en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, el cual también contempla la eliminación de esta restricción para créditos superiores a 5.000 UF. La aprobación de esta iniciativa permitiría, por ejemplo, fijar una TMC para cada uno de los siguientes productos: tarjetas de crédito, créditos de consumo, créditos comerciales y créditos hipotecarios. De este modo, se reconocerían los distintos riesgos inherentes a cada producto, posibilitándose la bancarización de los segmentos más desposeídos de la población.

- b) Respecto de la cobranza extrajudicial, la manera más simple de resolver el problema, y quizás viable políticamente, más que eliminar los topes, sería flexibilizar los montos que aparecen en ley vigente, para cada uno de los tramos señalados. Esta flexibilización podría hacerse sobre la base de algún estudio empírico que permita introducir mayor racionalidad a los límites actualmente vigentes.
- c) Permitir a los bancos atender público los sábados y domingos, en los mismos horarios que se atiende los otros días de la semana, sin necesidad de atenerse a un régimen de autorización especial y eliminando todo tipo de restricciones al tipo de servicios que se pueden ofrecer. Evidentemente, esto debería hacerse con pleno respeto de la legislación laboral, particularmente lo referido al respeto al monto máximo de horas que debe trabajar una persona a la semana⁶.
- d) Retomar la discusión antigua sobre este tema, sobre la base de los lineamientos del proyecto de ley anterior o modificado, con miras a superar esta debilidad.
- e) En la cuestión del impuesto de timbres y estampillas, se propone que se elimine la aplicación del impuesto en el crédito cuando se trate de renegociaciones de los mismos montos de una institución financiera a otra. En el caso del impuesto al débito, se propone estudiar soluciones que vayan por la vía de elevar el impuesto al cheque y reducir el impuesto a todo el resto de las transacciones de forma pareja.
- f) Avanzar hacia Basilea II en plenitud, es decir, manteniendo los requerimientos específicos que emanan del Comité de Basilea, al menos para aquellos bancos que demuestren buenos estándares en el pilar II y III del mismo acuerdo, es decir, en gestión y transparencia.
- g) Adopción de modelos de negocios que, por un lado, privilegien menos la rentabilidad de corto plazo y miran más al largo plazo, y, por otro lado, asumiendo modelos de negocios más especializados en atender a los segmentos socioeconómicos de menores recursos.
- h) Seguir trabajando en relación con el tema de la MYPE, tanto desde la óptica privada como pública. En el lado

privado, es importante explorar líneas de trabajo cooperativo dentro del sistema financiero que apunten tanto a abaratar la evaluación crediticia de estos clientes como a apoyarlos en la capacitación que requieren. Desde la óptica pública, una clara línea de acción es aumentar los recursos destinados al FOGAPE.

- i) Evaluar mecanismos para que las instituciones públicas incentiven la domicialización de recibos y el pago de las nominas a través del sistema bancario. La aceptación de esta medida será mayor si el consumidor final puede elegir el banco en que recibe sus salarios y a través del cual desea realizar sus pagos.

Por último, es conveniente insistir en que el acceso a los servicios financieros se verá beneficiado en la medida que la economía chilena siga siendo una economía estable y con crecimiento sostenido, y también de las mejoras que puedan acaecer en el ámbito de la distribución del ingreso.

NOTAS

- 1 Ejemplos: Beck, Levin y Loayza, 2000, y Rajan y Zingales, 1998.
- 2 Asimismo, como parte del proyecto de ley actualmente en el Parlamento, se otorgan facultades a la SBIF para discriminar, además de los tramos de tamaño, por categorías de productos. Aunque es posible que esto flexibilice aún más la TMC, los costos de transacción podrían llegar a ser elevados, lo mismo que la fiscalización.

- 3 Este sistema de autorización especial fue puesto en cuestión para el domingo por la Dirección del Trabajo, aduciendo que los bancos no pueden abrir en domingos. La cuestión es si los bancos corresponden a empresas de servicios, ya que sólo éstas pueden abrir los días domingo. La Dirección del Trabajo interpreta, por lo tanto, que los bancos no lo son.
- 4 Ciertamente que los canales de atención remotos ayudan a paliar el problema, pero no son un sustituto cercano a las sucursales.
- 5 A nuestro juicio, los bancos son empresas de servicios y, como tales, pueden trabajar los sábados y domingos de acuerdo al régimen laboral vigente.
- 6 A nuestro juicio, no cabe ninguna duda que los bancos son empresas de servicios y que, como tales, pueden trabajar los sábados y domingos, de acuerdo al régimen laboral vigente.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, 2006; «Comité de Bancarización».
- Beck, T., R. Levin y N. Loayza, 2000; «Finance and the sources of Growth», *Journal of Financial Economics*, 58.
- Larraín, C., 1999; «Evaluación de los efectos de la ley de cobranza extrajudicial», estudio efectuado para la ABIF.
- , 2003; «Evaluación de la diferenciación por productos de la Tasa Máxima Convencional», estudio efectuado para la ABIF.
- , 2003; «Evaluación del impuesto al cheque», estudio efectuado para Transbank.
- Larraín, C., y J. Quiroz, 2006; «Evaluación de la adicionalidad del Fondo de Garantías de Pequeñas Empresas», estudio efectuado para BancoEstado.
- Mideplan, 2003; «Encuesta Casen».
- Rajan, R., y L. Zingales, 1998; «Financial Dependence and Growth», *American Economic Review*.
- Rojas-Suárez, L., 2006; «El acceso a los servicios bancarios en América Latina: Identificación de Obstáculos», mimeo, estudio preparado para la Secretaría General Iberoamericana. También en el capítulo 1 de esta publicación.
- SERCOTEC, 2005; «La situación de la micro y pequeña empresa en Chile».
- SERNAC, 2005; Información sobre tasas de interés.

5

PROPUESTAS PARA PROMOVER EL ACCESO A LOS SERVICIOS BANCARIOS EN EL SALVADOR

Mateo García

PROFESOR DEL DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y DESARROLLO
INTERNACIONAL, UNIVERSIDAD DE BATH, REINO UNIDO

Luis Morera

PROFESOR DE LA ESCUELA SUPERIOR DE ECONOMÍA
Y NEGOCIOS (ESEN), EL SALVADOR

1. INTRODUCCIÓN

La identificación de los obstáculos que impiden una mayor profundización financiera es un tema relevante por la reconocida conexión entre el desarrollo financiero y el crecimiento económico, relación que aparece señalada en numerosas investigaciones, como, por ejemplo, en Suárez-Rojas (2005), BID (IPES 2004), Cifuentes (2001). Para el caso concreto de El Salvador, como resultado de una línea de investigación muy activa por parte del Banco Central de Reserva, sobresalen las investigaciones de Arévalo (2004), así como la de Cartagena y de Morales (2002). En Arévalo (2004) se concluye que el crecimiento económico conlleva a un mayor desarrollo financiero, pero que existe un proceso de retroalimentación entre tales variables, lo cual justifica la importancia de un mayor desarrollo financiero.

En los estudios sobre el crédito en América Latina, surge la preocupación de los bajos niveles de bancarización y de ahorro, tal y como aparece en IPES (2004) «el crédito bancario... sigue siendo escaso, costoso y sumamente volátil».

Esta situación nos lleva a estudiar los obstáculos para el acceso al sistema financiero y cómo superarlos.

El primer acercamiento a esas razones nos conduce al peso de la pobreza y del sector informal. Por el lado de la pobreza una sencilla aritmética reflejaría que si la pobreza afecta en El Salvador al 35% de la población, y dado que un 43% de los ciudadanos utiliza algún tipo de servicios financieros bancarios, entonces las posibilidades de expansión de servicios podría ser 22% y que, obviamente, al disminuir la pobreza existen mayores demandas al uso de servicios financieros. En cuanto al peso del sector informal, la tasa de subempleo de la economía es también 35%, y eso afecta claramente el uso de productos financieros, en especial los ofrecidos por la banca¹. Otro elemento clave es la seguridad ciudadana, puesto que afecta las intenciones de apertura de sucursales en algunas partes del país, así como por el desempeño de los oficiales de crédito por el temor a sufrir asaltos y por los pagos que deben realizar para poder llegar o trabajar en ciertas zonas.

TABLA 1 Los problemas identificados como obstáculos al acceso a servicios financieros

CONSECUTIVO	TIPO DE PROBLEMA
1	Problemas relacionados con la normativa
1a	Leyes de protección al consumidor
1b	Normativa relacionada con el secreto bancario
1c	Leyes tributarias
2	Marco legal del factoraje y la titularización
3	Expansión de garantías recíprocas
4	Programas público-privados de educación financiera
5	Programas público-privados de formalización de empresas
6	Reforma del sistema de supervisión
7	Registro de garantías
8	Ley de arrendamiento de tierras
9	Fortalecimiento de IFNB con potencial de regulación

No obstante, aquí analizaremos los problemas u obstáculos directamente relacionados con el funcionamiento del sistema bancario y que pueden ser resueltos de forma razonable si se logran acuerdos básicos entre sectores público y privado (véase tabla 1).

Como manifiesta Suárez-Rojas (2005), la variedad de obstáculos al acceso a los servicios financieros y el hecho de que las causas de esos obstáculos estén interrelacionadas, lleva a la necesidad de realizar esfuerzos conjuntos que involucren al sector privado y al sector público. Además, la autora comenta que existen ejemplos positivos de tal cooperación en América Latina y otras partes del mundo, especialmente en las áreas de apoyo al desarrollo de infraestructura financiera, provisión de garantías y asistencia técnica.

En el caso de El Salvador, las acciones públicas pueden estar favorecidas por la intención del Gobierno de convertir a El Salvador en un centro financiero regional que cuente con un sistema de supervisión moderno y eficiente. Objetivo éste que se integra en el interés de las autoridades en convertir El Salvador en un centro logístico, para lo cual se están proponiendo un conjunto de leyes que favorezcan la eficiencia del país. En la tabla 2 se observan las conexiones de los obstáculos generales de Suárez-Rojas (véase capítulo 1) y los específicos para El Salvador.

El Salvador presenta un sistema bancario con un desempeño aceptable que se encuentra por encima al de la mayoría de los países de América Latina. Además las instituciones financieras no bancarias también presentan buenos indicadores de crecimiento. Por otra parte, como es usual en la mayoría de países latinoamericanos, las bolsas de valores no representan una fuente importante de financiamiento para las empresas y, por consiguiente, de oportunidades para canalizar las intenciones de ahorro; en consecuencia, algunos de los problemas identificados y sus soluciones apuntan a un mayor desarrollo de la bolsa de valores salvadoreña. Algunas de las soluciones presentadas no conducen a un incremento inmediato de la bancarización, sino que más bien ayudan a «aumentar la convivencia en el Sistema Financiero». De tal manera que la mayoría de las medidas apunta a facilitar y ordenar la manera en que se realizan las transacciones financieras y la forma en que éstas se regulan como las relacionadas con los problemas de normativa y la reforma del sistema de supervisión. Otras consisten en impulsar, mejorar o crear marcos de acción regulados para el desarrollo del factoraje, titularización, sociedades de garantías recíprocas, registros de garantías y la legislación de las IFNB, que pueden ayudar a expandir el uso de servicios financieros y de productos en la bolsa de valores. Finalmente, otro tipo de soluciones se sustenta en la importancia de crear más clientes mediante la formalización de las empresas y de contar con clientes mejor preparados en el uso de productos financieros. Esta propuesta conlleva acciones para disminuir el costo de los negocios en el país y para incorporar la educación financiera en el proceso de formación de las personas. Por último, hay una solución relacionada con la ausencia de una Ley de Tierras que, a diferencia de las soluciones anteriores, debe empezar casi de cero.

Tras la descripción del sistema financiero salvadoreño, se presentarán en las diferentes secciones cada uno de los problemas, cuya exposición siempre estará estructurada: discusión del problema, posibles soluciones e instituciones que podrían liderar el proceso de implementar las soluciones.

TABLA 2 Coincidencia de obstáculos a partir de S-R 2005 con los de El Salvador

CATEGORÍA DE OBSTÁCULOS (S-R 2005)	DESGLOSE OBSTÁCULOS (S-R 2005)	CONEXIÓN CON EL SALVADOR	PROBLEMA IDENTIFICADO EN EL SALVADOR
Factores sociales y económicos.	Bajos indicadores de desarrollo social.	Relación con la pobreza e informalidad.	El problema subyacente de la ausencia de la ausencia de una cultura financiera se quiere solventar con programas público-privados de educación financiera.
	Baja confianza y credibilidad de la población en el sistema bancario.	No es tan relevante, los episodios de crisis financieras han sido muy específicos. Actualmente el sistema bancario cuenta con una reconocida credibilidad.	
Ineficiencias o insuficiencias bancarias: Altos costos en la provisión de servicios financieros.	Obstáculos para los depositantes	Hay barreras por los montos mínimos de apertura de cuentas y penalizaciones por no mantenerlos, aunque hay opciones de bancarización por el depósito de las planillas sin esa exigencia. Bajo retorno para el depositante (tasas de interés reales negativas 2004-2005), desincentivo que han combatido los bancos con promociones y nuevos productos de ahorro.	Programas público - privados de formalización de empresas. El problema subyacente es que el costo de formalizar es mayor que su beneficio. Reconocimiento de las garantías de las empresas.
	Obstáculos para las empresas.	Aunque la falta de financiamiento aparece como un problema para las empresas en especial para las más pequeñas, los mayores problemas se deben a la delincuencia y a la competencia que enfrentan. Luego puede ocurrir que los proyectos no son válidos porque la contabilidad no es clara y están mal presentados.	
Institucionales (validez de los contratos, sistema judicial).	Calidad de la regulación y eficacia del marco legal.	La regulación es aceptable, pero debe mejorarse para poder supervisar de mejor forma a los conglomerados financieros. Además se considera puede estar discriminando a las IFNB. En el marco legal existen varios instrumentos financieros como factoraje, titularización, que pueden utilizarse mejor si cuentan con respaldos legales.	Reforma del Sistema de Supervisión. Problema relacionado con la normativa (ley de protección al consumidor). Expansión de garantías recíprocas. Marco legal para el factoraje y la titularización. Fortalecimiento de IFNB con potencial de regulación.
	Registro derechos de propiedad.	Mejora del CNR. Iniciativas de leyes.	
	Registros de información crediticia.	Se considera conveniente centralizar información dispersa.	
Regulación.	Obstáculos por los requerimientos de capital de Basilea.	El peso del crédito al Gobierno es más bien modesto.	Problema relacionado con la normativa (el secreto bancario).
	Ineficiencias del impuesto las transacciones financieras.	No aplica porque no se utiliza dicho impuesto, aunque recientes modificaciones tributarias afectan el negocio bancario.	

2. EL SISTEMA BANCARIO DE EL SALVADOR

2.1. Introducción

El actual sistema bancario de El Salvador es el resultado del proceso de privatización del sector que se inicia en 1990 y que pone fin al periodo de nacionalización de la banca que se comenzó el 7 de marzo de 1980 con la Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y de las Asociaciones

de Ahorro y Préstamo. En esta década los depósitos bancarios del país se habían contraído en una cuarta parte, los créditos totales en una tercera parte, el nivel de mora se había triplicado y el coeficiente de liquidez sufría una drástica caída al punto que limitaba a los bancos a cubrir el encaje legal requerido. El objetivo de la Ley de Privatización de Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo de diciembre de 1990 era sanear y fortalecer el sistema directamente

mediante aportes de capital o indirectamente mediante la compra de cartera morosa, de manera que se reconstituiera el patrimonio neto de las entidades y las mismas pudieran respaldar a los depositantes.

Este proceso de fortalecimiento del sistema financiero se inicia con la Ley de Bancos y Financieras de 1991 y luego con la Ley de Bancos de septiembre de 1999, así como otras leyes financieras complementarias, tales como la Ley del Mercado de Valores (1994), la Ley de Sociedades de Seguros (1996), la Ley de Intermediarios Financieros No Bancarios (2000) y la Ley de Integración Monetaria (2001). El resultado de este proceso de privatización y fortalecimiento es un sector financiero dinámico y saneado, con un alto grado de transparencia y regulado de acuerdo a los estándares internacionales de supervisión² y que cuenta asimismo con un alto nivel de seguridad tanto para las entidades como para sus clientes.

2.2. Principales características

El sistema bancario salvadoreño lo componen actualmente nueve bancos privados³, dos bancos públicos⁴ y dos bancos extranjeros con sucursales en el país⁵. Adicionalmente, en el país existen otras 161 instituciones financieras no bancarias prestando servicios. Se trata, por tanto, de un sector altamente competitivo, lo que queda reflejado en el hecho de que a octubre de 2005, el *spread* financiero o diferencial de la tasa de interés, era el más bajo de todo el área latinoamericana, con un 3,46%, muy por debajo del 10,6 de media de la región. Esta competencia, que es síntoma de la buena salud del sistema, es consecuencia directa de la Ley de Bancos de 1999 (así como la de 1991) que elimina las restricciones a la inversión en El Salvador por parte de bancos extranjeros, a los que concede el mismo tratamiento que a los bancos nacionales. El saldo del crédito otorgado por las instituciones bancarias residentes ascendió a 41,5% del producto interno bruto (PIB) a diciembre de 2005, al cual se suma el crédito de las instituciones financieras no bancarias (1,3%) y las instituciones financieras no residentes (8,2%). De esta manera, el saldo de crédito del mercado salvadoreño asciende a 51,0% del PIB.

Otra característica del sistema bancario es la buena salud que existe en la relación entre la banca y la economía real. Así, de acuerdo con la International Financial Corporation⁶, los bancos del país proveen el 30,37% de los capitales que las empresas nacionales requieren para el desarrollo de nuevas inversiones. Cifra ésta muy por encima de la media regional (22,61%), como queda corroborado en otros indicadores de medición de facilidad de acceso al crédito. Así, las garantías exigidas en la concesión de préstamos es de un 118,63% respecto del valor total del crédito solicitado, muy por debajo del 153,73% de la media regional. El crédito productivo o de inversión, el crédito de consumo y el crédito vivienda son, por este orden, los principales productos crediticios del sector. Estos datos se complementan con los proporcionados por el Foro Económico Mundial, que en el 2005 situaba a El Salvador como el país n.º 49 del mundo en cuanto a facilidad de acceso a créditos bancarios, tan sólo superado por Chile en el área latinoamericana.

De esta forma, aunque todavía se está lejos de bancarizar a la totalidad de la población con potencial de acceso a servicios financieros, estos datos reflejan un importante avance en esta cuestión. Así, de acuerdo con ABANSA⁷, casi uno de cada dos salvadoreños (un 43% como resultado del redondeo de 42,7%) tiene acceso a los servicios que presta la banca, en tanto que a ellos se suma alrededor de 6% de personas que reciben servicios de instituciones financieras no bancarias. Por tanto, dado que el 66% de la población es «no pobre», se estima en alrededor del 16-18% la proporción de población con potencial que todavía no recibe servicios bancarios. En este sentido, cabe destacar que las remesas no sólo tienen un alto impacto en la economía nacional (el 16,2% del PIB en el 2004)⁸, sino que son también un elemento de gran importancia para que la población se vaya acercando poco a poco a los servicios bancarios.

El crecimiento sostenible (alrededor del 3,5% de incremento anual) que experimentó El Salvador entre 1994 y 2001, motivado en gran parte por la continuidad en las reformas económicas (liberación de los precios de los combustibles, reforma fiscal, eliminación de barreras al comercio, fortalecimiento

de las finanzas públicas y reforma al sistema financiero) ha generado una estructura macroeconómica sólida caracterizada por reducidos déficit fiscales que han contribuido a registrar bajos niveles de inflación, una balanza de pagos que ha facilitado el incremento de los niveles de las reservas internacionales netas, apoyada por el ingreso de flujos de capital ante la ausencia del riesgo de devaluación (economía dolarizada) y un sistema bancario que, sustentado en sus buenas calificaciones de riesgo, ha logrado aprovechar las bajas experimentadas por las tasas de interés en el mercado internacional. Todo ello ha contribuido al mantenimiento de las tasas de interés activas nominales más bajas de América Latina, las cuales se sitúan en un 6,9% anual en el año 2005, frente al 10,6% de promedio de la región, el 8,11% de Panamá, el 18,9% de Honduras o el 24,3% de Costa Rica.

Otro elemento que indica la situación del sector bancario en El Salvador es la calidad de su cartera. Actualmente, la morosidad de la cartera de la banca se sitúa en un 2,2%, cifra que está en proceso de descenso tras alcanzar un pico del 5,4% en el año 1999. Esta cima de morosidad es una de las razones por las que la Superintendencia del Sistema Financiero decide elevar los coeficientes de cobertura de reservas⁹ hasta un 100%, como mínimo. Actualmente, la cobertura de reservas se sitúa en un 122,3%¹⁰. Y es que, a pesar de la buena salud de la banca salvadoreña, en un pasado muy reciente se produjeron casos que pusieron en riesgo los cimientos del sistema financiero nacional. El más llamativo es el del fraude acaecido en INSEPRO-FINSEPRO, por valor de 170 millones USD, y propiciado por depósitos con altas tasas de interés pasivas sin la suficiente cobertura. De igual forma, los problemas de CREDISA (otorgamiento de créditos sobre informes sobrevaluados) o del Banco de Fomento Agropecuario (préstamos sin garantía, venta de activos subvaluada y compra sobrevaluada) pusieron de manifiesto la necesidad de hacer reformas a la Ley de Bancos, ajustar algunas normas operativas y elevar la calidad de la supervisión, proceso que debe mantenerse y reforzarse en la actualidad.

Ante estas situaciones cobran especial interés instituciones como el Instituto de Garantía de Depósitos (IGD) crea-

do en 1999, y cuya función principal es garantizar los recursos de los depositantes de las instituciones miembros del Instituto¹¹. El monto actual garantizado es de 7.890 USD¹², lo que cubre alrededor del 94% de las cuentas de depósitos del país. Sin embargo, es importante hacer notar que los depósitos del país, si bien han aumentado ligeramente en los últimos seis años respecto al PIB, han disminuido en más de 6 puntos porcentuales. De tal manera que en la medida que la baja en las tasas pasivas se acentuó, como reflejo de lo sucedido en el mercado internacional, y la estrategia comercial de financiamientos de los bancos, se orientó a obtener recursos en el exterior para aprovechar la amplia oferta que tenían a tasas de interés extraordinariamente bajas, que reducían el costo del dinero, algo que se traspasó a los clientes del sistema bancario debido a la amplia competencia que existe en ese mercado.

Otro avance significativo que ha experimentado el sistema financiero en los últimos años y del cual se han beneficiado especialmente los bancos, ha sido el desarrollo de la figura de las garantías recíprocas, reguladas mediante la Ley del Sistema de Garantías Recíprocas para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa Rural y Urbana de noviembre de 2001. Hasta la fecha, la Sociedad de Garantías Recíprocas (SGR) ha desarrollado operaciones por un valor cercano a los 11 millones USD, lo que si bien es un monto considerable teniendo en cuenta la juventud de la herramienta, resulta claramente insuficiente si se considera el volumen global de negocio del mercado financiero salvadoreño. El incremento de los fondos de la SGR es, sin duda alguna, una de las actuaciones prioritarias si se quiere incrementar el acceso a la financiación del sector bancario. Por sectores, se considera necesario, dada la estructura productiva del país, incrementar el volumen de garantías destinadas a la industria manufacturera y el sector agropecuario, que alcanzan un 12 y un 1% respectivamente, frente al 42% del comercio o el 18% de los servicios.

Dentro de este proceso de modernización, el papel del Banco Central de Reserva es clave para impulsar nuevas figuras financieras, tales como la titularización de activos, los

fondos de inversión o la metodología para la valoración de instrumentos financieros. Similarmente, para potenciar un proceso sistematizado de mejora del sistema de supervisión e integrar el análisis y evaluación de las condiciones y perspectivas tanto macroeconómicas como microeconómicas, para evitar situaciones de riesgos sistémicos, que se originen en estos dos grandes ámbitos de gestión, ABANSA considera que la emisión de todas las normas debería quedar como facultad única del consejo directivo del Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), sujeta a principios y estándares internacionales de regulación financiera y a un procedimiento de consulta claramente definido y bien estructurado, que permita incorporar las opiniones y sugerencias pertinentes de las instituciones supervisadas. También se estima que debido a la naturaleza especializada del trabajo de supervisión, el consejo directivo de la nueva SSF debería estar conformado exclusivamente por el superintendente y cuatro superintendentes adjuntos, especializados en las áreas de bancos, seguros, pensiones y valores.

3. ELEMENTOS NORMATIVOS QUE AFECTAN NEGATIVAMENTE AL NEGOCIO BANCARIO

La enorme mayoría de las personas entrevistadas han destacado que existe una enorme tendencia a la sobrelegislación en El Salvador, la cual afecta a la mayoría de los ámbitos económicos y sociales. El exceso de normativa es especialmente perjudicial para el sector bancario, ya que además de restarle fluidez a las operaciones que desarrolla, mediante el incremento de la burocracia y los trámites legales. Esto incide no sólo en la subida de costes de las entidades financieras, sino que además repercute negativamente en la profundidad de sus servicios.

En este sentido, los elementos más habitualmente mencionados como perjudiciales son algunos aspectos de la Ley de Protección al Consumidor (2005), que carece de normativa relacionada con el secreto bancario, así como la legislación que obliga a las entidades bancarias a suministrar información de sus clientes de forma que la misma pueda ser

utilizada a efectos tributarios. En las siguientes secciones pasaremos a analizar de forma individualizada estos problemas.

3.1. Leyes de protección al consumidor (LPC)

Para la autorización de créditos o financiamientos, las instituciones financieras deben medir, entre otras cosas, el riesgo de los solicitantes. Una de las herramientas para ello consiste en la verificación del historial crediticio o comportamiento bancario de los clientes. Sin embargo, la ley prohíbe «compartir» información personal y crediticia sin autorización del consumidor (art. 18). En la práctica, al consumidor se le pide autorización para compartir y solicitar información cada vez que realiza una operación activa con las instituciones financieras. De esta forma, en cada solicitud, el consumidor actualiza información personal y crediticia que, mes a mes, la institución financiera envía a las oficinas privadas de información crediticia para que puedan ser consultados por otras instituciones autorizadas. Ésta es la única forma de disponer información actualizada cada vez que las instituciones financieras verifican historiales crediticios¹³.

Esta nueva exigencia legal fue cubierta mediante la incorporación de cláusulas especiales en los contratos que utilizan las instituciones financieras, considerando que el contrato (que establece las condiciones de prestación del servicio financiero) era el medio idóneo para ello. Sin embargo, fundamentándose en razones de conveniencia, la Defensoría del Consumidor (DC)¹⁴ interpreta que dicha autorización debe otorgarse por separado, desvalorizando principios contractuales e incrementando los costos operativos de la actividad bancaria (lo que se traduce en incremento de costos para el consumidor). El problema, por tanto, no es la exigencia legal, sino la aplicación de la ley sobre la base de una interpretación extralegal.

Lo mismo puede decirse del nombramiento de la compañía de seguros (art. 20a LPC), que podría incorporarse un espacio para su nombramiento dentro de las solicitudes de crédito para evitar la autorización por separado. Asimismo, dicha autorización para efectuar cargos en cuenta en caso de mora, sobregiros, etc., podría continuar incorporada

a los contratos y solicitudes, sin que la misma se otorgue por separado.

De esta forma, parte del problema radica en la ruptura del principio de seguridad contractual. De hecho, los contratos de adhesión están sujetos a revisión previa por parte de la SSF y la DC. En esta revisión se verifica que el contrato se encuentre libre de *cláusulas abusivas*, definidas por la Ley como «estipulaciones que, en contra de las exigencias de la buena fe, causen en perjuicio del consumidor, un desequilibrio en los derechos y obligaciones de las partes» (art. 17 LPC). Sin embargo, la regulación de las cláusulas abusivas es abierta (el listado del art. 17 LPC es especialmente relevante por los ejemplos que allí se encuentran) y da lugar a que en el futuro, mediante la «interpretación» de la DC, los contratos autorizados pudieran ser cuestionados y la DC considere que todavía existen cláusulas abusivas en los contratos, dando lugar a la penalización del proveedor (art. 44e LPC).

Por otra parte, se constata el hecho de que los consumidores ven en la DC la oportunidad de eludir sus obligaciones contractuales, y argumentan para ello violación de sus derechos como consumidores por el ejercicio de acciones judiciales del banco acreedor o ejercicio de facultades otorgadas en los contratos de créditos. Con esta misma pretensión suelen acudir ante la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF). En todos los casos, pretenden obligar a los bancos a concertar calendarios de pagos o reestructuración de deudas sin análisis técnicos y financieros que justifiquen tales medidas, lo cual atenta contra la seguridad que el acreedor de buena fe pone en los contratos, pues no debe perder de vista la posibilidad de que en el futuro se incite a no ejercer facultades contractuales.

En relación con algunas soluciones potenciales, una de ellas es la posibilidad de la validez de la autorización general, de forma que pueda incorporarse en solicitudes y contratos de créditos, tarjetas de créditos, refinanciamientos y demás operaciones activas. Otra alternativa sería que se permita una autorización por cliente y por entidad financiera, vigente para cualquier operación activa presente o futura que el cliente realice con la entidad financiera.

Otro elemento controvertido es la eliminación de la comisión por pronto pago (arts. 17g, 19m, 42b LPC). A este respecto es necesario considerar que los cargos por pagos anticipados se justifican cuando el mismo genera un costo financiero para el banco, no sólo en los casos de fondeo con entidades locales o extranjeras, sino también cuando se trata de planes de crédito sujetos a acuerdos especiales, o genera costos administrativos y operativos adicionales. Esta prohibición tiene dos excepciones:

- a) que el crédito sea financiado con fondos externos y que el proveedor tenga que pagar cargos por pago anticipado;
- b) que se trate de operaciones sujetas a tasa fija de mediano o corto plazo.

En ambos casos requiere que tal circunstancia se haya incorporado en el contrato respectivo y se estipule el cargo.

Otro de los aspectos polémicos es la obligación de que todos los contratos y sus modificaciones sean revisados y autorizados por la SSF. Desde la entrada en vigencia de la LPC, todos los proveedores de servicios financieros deben depositar los formularios de contratos de adhesión en la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), en cumplimiento del art. 22 LPC. La SSF, conjuntamente con la DC, está revisando los formularios para posteriormente emitir opinión sobre los mismos, ya sea autorizando el uso del formulario o requiriendo modificaciones para adecuarlos a la Ley. Este proceso de revisión se inició en octubre de 2005 (mes en que los bancos depositaron los formularios) y todavía se encuentra en desarrollo, debido a la falta de previsión del ente supervisor, pues aun cuando los bancos lo propusieron, la SSF insistió en revisar formularios banco por banco y no de manera conjunta, lo cual hubiera permitido la homogeneización de disposiciones contractuales.

El largo tiempo que ha tomado este proceso se explica por su carácter extraordinario, a lo que hay que agregar los servicios que prestan el resto de proveedores: compañías aseguradoras, corredoras de bolsa, empresas de factoraje,

emisores de tarjetas de crédito, administradoras de fondos de pensiones, etc.

En el futuro, se espera que los proveedores de servicios financieros, al configurar un nuevo producto o servicio y disponer del contrato de adhesión, proceda a depositarlo ante el supervisor correspondiente (SSF, Superintendencia de Valores, Superintendencia de Pensiones, Banco Central de Reserva), quien en el plazo de 30 días lo revise conjuntamente con la DC, lo apruebe o emita observaciones. La misma Ley prevé que si no hay manifestación de parte del supervisor, se entenderá que el contrato es correcto y puede utilizarse sin problemas.

Un último elemento polémico es la «retroactividad» de la LPC. De esta forma, la interpretación que la DC y la SSF hacen del art. 19 «a» LPC, en el que se requiere que todas las comisiones y recargos a que está sujeta la prestación de servicios, se incorporen mediante su listado en el contrato respectivo. Esto es aplicable a los contratos de adhesión que se están revisando actualmente, pero en ningún caso para los contratos celebrados con anterioridad a la vigencia de la Ley, la cual no tiene efectos retroactivos. Esta interpretación de la LPC está en contradicción con el art. 168, inciso 2.º, donde se estipula que «los contratos suscritos con anterioridad a la entrada en vigencia de esta Ley, se mantendrán hasta la finalización del plazo estipulado en cada uno de ellos, salvo que las partes decidan darlos por terminados anticipadamente de conformidad a las cláusulas contenidas en los mismos». Un último elemento relacionado con la retroactividad es que la no incorporación de dichos requerimientos en los contratos otorgados antes de la vigencia de la LPC puede impedir a los bancos el seguir cobrándolos en la actualidad.

3.2. Ausencia de normativa relacionada con el secreto bancario

El principal problema derivado de normativa sobre secreto bancario¹⁵ es la reducción de la disciplina del sistema financiero debido a la no existencia de sistemas centralizados de información. Esta falta de legislación de protección de datos permitió que en el pasado la actividad de las oficinas de información cre-

diticia se ejerciera a total discreción de éstos. Por el momento, la Ley de Protección al Consumidor regula en un único artículo (art. 21) lo correspondiente a las oficinas de información crediticia, el cual, en opinión de las mismas, es deficiente y carece de efectividad técnica. Sin embargo, se espera que el tema se amplíe en el Reglamento de la Ley, que aún se está estructurando y al cual no se ha tenido acceso.

En El Salvador las entidades más importantes que prestan el servicio de información son:

- a) la central de riesgos de la SSF, limitada a información de banca y seguros, art. 61 Ley de Bancos);
- b) DICOM-EQUIFAX, que incluye agentes variados: bancos, emisores de tarjetas de crédito, seguros, cajas de crédito, telefónicas, ferreterías, distribuidores de vehículos, casas comerciales –con almacenes por departamentos–, y diversos proveedores de bienes y servicios calificados como «mediana empresa»).

Sin embargo, dada la magnitud de la actividad mercantil, aún no puede considerarse que alguna de las oficinas de información crediticia de créditos (o los dos más importantes) dispongan de un sistema de información relevante. Se espera que las regulaciones sobre protección de datos que se emitan en el futuro, equilibren la necesidad de salvaguardar el derecho a la intimidad y la necesidad de disponer de información confiable para otorgar créditos, con la continuidad de la actividad de las oficinas de información crediticia.

Adicionalmente, aunque algunas personas entrevistadas señalan la imposibilidad de publicar listas de deudores, la Ley únicamente prohíbe efectuar «gestiones de cobro difamatorias o injuriantes en perjuicio del deudor y su familia, así como la utilización de medidas de coacción físicas o morales para tales efectos» (art. 18f LPC). A partir de la vigencia de la LPC, las publicaciones en periódicos cambiaron de avisos de cobro o notificaciones de mora, a simples solicitudes de comunicación: se les pide a las personas que se comuniquen a un número telefónico incorporado en el mensaje. Además, los contratos con proveedores de servicios de recuperación

incluyen la obligación especial de cumplir con el apartado del art. 18 anteriormente citado, debido a las responsabilidades indirectas o subsidiarias que pudieran derivarse de una gestión de cobro difamatoria o injuriente del proveedor. En consecuencia, el proveedor de servicios de recuperación debe cumplir la LPC, como si fuera el propietario de los créditos en mora.

De igual manera, se comenta la gran necesidad de que los sistemas de información reflejen los hitos históricos totales (y no parciales) de clientes. De esta forma, el hecho de que un cliente lleve cinco años cumpliendo sus obligaciones no debe ser una razón para que la entidad bancaria no sepa que hace ocho años sí dejó de pagar sus créditos.

3.3. Leyes tributarias

La observación que se hace a las leyes tributarias es que entorpecen el proceso de otorgamiento de crédito por la asignación que las mismas hacen a los bancos de un papel de supervisión «policial».

Así, la reforma tributaria (art. 218e Código Tributario) requiere solvencia fiscal para solicitar créditos por montos iguales o superiores a 20.000 USD. De igual manera, la misma disposición (art. 218d Código Tributario) dispone la solvencia como requisito para inscribir las garantías hipotecarias del crédito o financiamiento otorgado, sin referencia a monto alguno. Esto implica que por todo crédito garantizado con hipoteca, indistintamente del monto, las instituciones financieras y los funcionarios del registro inmobiliario están obligados a verificar, en el momento que corresponde a cada uno, la solvencia fiscal de los otorgantes, lo cual significa en la práctica duplicar el proceso de solicitud de solvencia, con la consiguiente carga económica y de tiempo que ello conlleva, como consecuencia de la imposibilidad de que entrara en vigor el sistema electrónico de consulta previsto en la reforma tributaria de 2004. Se esperaba que para el 1 de enero de 2006 el sistema de consulta funcionara correctamente, pero en la práctica éste se ha demostrado ineficiente. Al igual que ya ocurrió en el 2004 y 2005 (tres suspensiones de la entrada en funcionamiento del sistema¹⁶), en 2006 se han

producido otras tres suspensiones¹⁷. No se tiene certeza de cuándo podrá finalmente entrar el sistema en funcionamiento. Una posible solución a este problema pasaría por equiparar la exigencia de solvencia fiscal, tanto para solicitar créditos como para inscribir documentos en el registro inmobiliario, para créditos y documentos iguales o superiores a 20.000 USD.

También se produjeron serios problemas en los procesos de registros en el Centro Nacional de Registro (CNR), como el retraso en las calificaciones de documentos, emisión de observaciones y exigencias de solvencia a documentos otorgados y presentados previamente. A consecuencia de esto, se limitó de manera significativa la concesión de créditos durante el período de vigencia del art. 218 del Código Tributario, de modo que sólo alrededor del 47% de las solicitudes fueron aprobadas, 2% denegadas por «insolvencia» y el 51% quedaron en suspenso por inhabilidad de la DGII para responder debidamente a las instituciones financieras, tanto públicas como privadas.

Todos estos inconvenientes se agravan con la regulación del impuesto sobre la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios (conocido como IVA), que obliga al contribuyente a presentar declaración formal y pagar el impuesto cada 30 días, de acuerdo al calendario autorizado por el Ministerio de Hacienda (www.mh.gob.sv). De aquí surge el problema de créditos garantizados con hipoteca, cuyos documentos fueron presentados a inscripción a partir del día siguiente a la fecha programada para la declaración y pago del IVA, pues aun cuando los solicitantes de créditos estaban solventes al momento de otorgar el crédito, es posible que no lo estén en el momento de inscribir la garantía hipotecaria. Los bancos ven una limitación para el otorgamiento de créditos, pues deberán programarse para que otorgamiento e inscripción ocurra dentro del plazo de los treinta días.

Dado que se estima que no hay posibilidad alguna de que la administración tributaria modifique el período tributario para la declaración del IVA, una solución potencial pasaría porque la «solvencia fiscal», únicamente para efectos de inscripción de documentos, tenga una vigencia de 90 días a

partir de la presentación del documento en el registro inmobiliario. Es decir, otorgar a la solvencia fiscal, únicamente a efectos de los registros, una vigencia de 90 días a partir de la presentación del documento en el registro inmobiliario. De manera complementaria, podría recomendarse que la verificación del estado de solvencia del contribuyente, ocurra únicamente en el momento de otorgar créditos, y no sea necesario que el registrador vuelva a verificar el estado de solvencia del contribuyente.

De esta forma, la situación actual constituye una barrera a la expansión de crédito hacia aquellos clientes informales que no estén declarando a Hacienda en la actualidad. Precisamente una de las motivaciones de la reforma fiscal fue incorporar al sector informal a la estructura de financiamiento formal, pero mientras la transición se lleve a cabo y parte del sector se reorganice, les será complicado este acceso. De manera indirecta, la reforma fiscal induce al sector informal a incorporarse a los registros de contribuyentes de IVA (arts. 65, 65a Ley IVA / art. 112 CT, entre otros), dado que la *proporcionalidad* ha obligado a los contribuyentes disponer de proveedores que puedan emitir créditos fiscales.

4. EL MARCO LEGAL DEL FACTORAJE Y LA TITULARIZACIÓN

Tanto el factoraje y la titularización pueden agruparse porque ambos parten de la necesidad de darle liquidez a activos que no la generan de forma inmediata¹⁸. Ambos instrumentos son utilizados en El Salvador, siendo entonces el problema la inexistencia de una legislación especial que permita regular las transacciones que se realizan. También en ambos casos se considera que los principales beneficiados serán las empresas de menor tamaño y que esos beneficios pueden propagarse a otras instituciones, como la Bolsa de Valores, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), dado el aumento de opciones de inversión financieras y las instituciones encargadas de financiar viviendas a familias de bajos recursos, como el Fondo Social para la Vivienda (FSV).

4.1. Situación

En el caso del factoraje la factura (o Quedan, como se denomina la promesa de pago de las facturas en El Salvador) no es título valor¹⁹, por eso aún no es posible solicitar judicialmente el cumplimiento de la factura mediante un juicio ejecutivo. No obstante, existe un amplio mercado de operaciones de factoraje, por la banca, IFNB y por empresas especializadas. El factoraje también se realiza en operaciones internacionales, por ejemplo, el Banco Salvadoreño tiene una alianza con CITY Group de EE UU. Y el BMI también cuenta con líneas internacionales de factoraje apoyadas en la alianza con Wells Fargo Century.

En el caso de la titularización, también es una figura que se ha estado utilizando, por ejemplo, el Banco Salvadoreño en 2004²⁰ obtuvo fondos a cargo del flujo futuro de remesas por recibir, y el Banco Cuscatlán realizó una operación similar en 1998 y 1999²¹. Uno de los actores más activos ha sido el Fondo Social para la Vivienda (FSV) por la estrecha relación entre la titularización y las carteras hipotecarias, y por la posibilidad de crear nuevos fondos de financiamiento para cubrir el déficit habitacional.

4.2. Líneas de acción para implantar soluciones

Las soluciones se sustentan en la necesidad de regular, crear un marco de referencia y dar reconocimiento legal a los instrumentos del factoraje y titularización. Eso lleva a la necesidad de contar con leyes específicas que se han de aprobar entre 2006 y 2007.

Los beneficios esperados de una ley de factoraje recaen principalmente en las empresas de menor tamaño porque éstas tienen menos poder para reclamar el pago de sus facturas y de negociar el descuento que se hace por el pago inmediato de las mismas. Por lo anterior, puede verse una solución *ad hoc*, porque la raíz del problema es el poder de algunas empresas y en particular el Gobierno, de postergar el pago de sus cuentas.

Si tenemos en cuenta la naturaleza *parche* de esta solución, el factoraje puede ayudar a dinamizar el mercado de valores y a desarrollar un mercado electrónico de factoraje

que haga más expeditos los pagos y con posibilidades de menores descuentos por factura. De nuevo, se espera que sean las empresas de menor tamaño los principales beneficiados por la titularización, ya que se abre una oportunidad de financiamiento, que puede estar vedada en la banca y porque podrían tener un menor costo de financiamiento. Además permitiría más opciones de inversión que beneficiaría el mercado de capitales y por ende a las AFP (y si es así a todos los potenciales pensionados), aunado al desarrollo del mercado secundario de hipotecas.

En ambos casos, las soluciones parecen sencillas y probables de ocurrir, puesto que ambas leyes forman parte de un paquete de leyes propuesto por el Gobierno para mejorar al sistema financiero. Estas leyes son: Ley de Fondos de Inversión, Ley de Titularización de activos, Ley de Factoraje, Ley del Mercado de Valores y la Ley de Supervisión y Regulación del sistema financiero, diseñadas en su mayor parte desde el 2002.

Esas leyes siguen una secuencia definida por el Gobierno, que se explica en la noticia: «avanzan en nuevas leyes financieras», publicada el 11 de marzo de 2006 en *El Diario de Hoy*. En esa noticia, el secretario técnico de la Presidencia, Eduardo Zablah, afirma que ese grupo de leyes relacionadas se irán discutiendo con los sectores involucrados de forma ordenada, para que luego reciban el visto bueno de la Asamblea Legislativa, por lo cual irán en secuencia: Ley de Titularización, Ley de Fondos de Inversión, Ley de Supervisión y Regulación (siendo estas tres leyes una meta del año 2006) y luego la Ley de Factoraje y la Ley del Mercado de Valores para el año 2007.

4.3. Entidades recomendadas para liderar el proceso

Aunque finalmente ambas leyes sean aprobadas, eso no implica que ninguna institución deba velar por que se implante la solución, sino que más bien se abre una nueva etapa en la aplicación de las leyes consideradas, y eso es de sumo interés para varias instituciones, por la preocupación y encargo de que tales leyes funcionen, esas instituciones pueden estar

lideradas por el BCR y BMI. Eso puede llevar a la difusión de las experiencias internacionales (principalmente en titularización) y alguna labor de convencimiento para que se dinamice el uso de estos instrumentos a partir de la vigencia de las leyes respectivas.

En el caso del factoraje, las instituciones más cercanas son el BMI y CONAMYPE. Y la contraparte privada sería AMPES (Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios) y la Cámara de Comercio.

En la titularización, el BCR, por su motivación de formular las políticas financieras, y otras instituciones que pueden beneficiarse, como las AFP, Bolsa de Valores y, por otra parte, CONAMYPE. Aunque podría considerarse el potencial papel del BMI apoyando el mercado secundario de hipotecas junto al FSV. La contraparte privada sería AMPES, ANEP (Asociación Nacional de la Empresa Privada).

5. SOCIEDAD DE GARANTÍAS RECÍPROCAS

De forma genérica, la función de los sistemas de garantías recíprocas es facilitar o abaratar el acceso al financiamiento formal para las pequeñas y medianas empresas, mediante un sistema de avales o garantías. De esta forma, los bancos reciben una garantía mucho más sólida que la que podría dar cada empresa individual y pueden otorgar los créditos con tasas similares a las que negocian con las grandes empresas (y no las que piden a las pequeñas, donde el riesgo de impago es mayor).

5.1. Situación

La Ley del Sistema de Garantías Recíprocas para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa Rural y Urbana entró en vigencia el 22 de noviembre de 2001, la cual ha permitido la creación de Garantías y Servicios SGR S.A. de CV (G&S), la primera Sociedad de Garantía Recíproca de carácter multisectorial en constituirse y operar en El Salvador y en Centroamérica. En G&S se ha respetado la figura del *socio protector*, que es una entidad financiera o gran empresa que asume la organización y cobertura inicial del sistema. Actualmente, los socios

protectores de G&S son el Banco Hipotecario de El Salvador, el Banco Salvadoreño, el Banco Cuscatlán, el Banco Multilateral de Inversiones, el Banco Scotiabank, el Banco Agrícola, el Banco Centroamericano de Integración Económica y la empresa Cemento de El Salvador. G&S cuenta, además, con casi 500 socios (de los cuales 110 son socios partícipes fundadores) personas naturales o jurídicas²². G&S ha adoptado como herramienta técnica el programa de gestión SERVIFIN, considerado en la actualidad como una de las herramientas más eficaces de gestión de Sociedades de Garantía Recíproca. De igual forma, el modelo de gestión reproduce el desarrollado por IBERAVAL SGR, por ser ésta la primera SGR de Europa en obtener la certificación en Calidad ISO 9002, y ser la primera SGR española en número de socios²³.

El tipo de garantías que G&S (además de servicios de asesoría, información o capacitación) presta se pueden dividir en tres categorías diferentes:

- a) *Garantías Financieras*: emitidas a favor de un tercero que garantizan el pago de un préstamo otorgado a un socio partícipe.
- b) *Garantías Comerciales*: las emitidas a favor de un tercero que garantiza el cumplimiento de un pago nacido de una transacción comercial.
- c) *Garantías Técnicas*: las que garantizan el cumplimiento de una obligación de carácter técnico o profesional.

Desde su creación y hasta el 31 de diciembre de 2005, G&S ha formalizado un total de 227 operaciones por un valor próximo a los 11 millones de USD, de los cuales el 66% se ha dirigido a pequeñas empresas, un 28% a la mediana empresa y el 6% restante a la microempresa. El 85% de la cartera de riesgos de G&S está calificada como Categoría A.

5.2. Problemas detectados en G&S

Parece existir un consenso respecto del buen servicio que presta G&S en la expansión de la oferta crediticia. Sin embargo, se ha señalado que:

- a) Sería necesario, en el medio y largo plazo, incrementar los fondos para atender la demanda potencial. Sin embargo, el hecho de que G&S naciera con el triple de capital mínimo establecido por la Ley permite hablar de una entidad sumamente robusta. Adicionalmente, el hecho de que la relación entre el Fondo Patrimonio y la suma de activos ponderados de una SGR debe ser de un 12%²⁴, permite a G&S otorgar en este momento garantías de hasta por 30 millones USD.
- b) Existe todavía un gran desconocimiento del mecanismo de las garantías recíprocas, principalmente en el ámbito de la pequeña y mediana empresa. En este sentido, el trabajo de comunicación es uno de los grandes retos de G&S a corto y medio plazo.

En otras palabras, G&S afronta los problemas naturales derivados de su corta trayectoria, lo cual implica que los destinatarios con mayor potencial de aprovechamiento de la herramienta todavía no hayan hecho un gran uso de ella. A ello también ha contribuido el hecho de que ninguna institución financiera no bancaria (IFNB), regulada o no regulada, aparezca como socio fundador o socio partícipe. Habida cuenta del potencial de penetración en segmentos desatendidos de pequeña y mediana empresa de las IFNB (en algunos casos, mayores que el de los propios bancos) parecería lógico que se desarrollaran medidas tendentes a incrementar la participación de estas instituciones en la G&S. Hasta la fecha, se han detectado algunos movimientos para acercar a instituciones individuales, pero ninguno de ellos ha acabado de cristalizar. Asimismo se señala como muy adecuada la participación de Federaciones tales como la Federación de Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores (FEDECRÉDITO) en G&S²⁵, de manera que éstas pudieran actuar a su vez como sombrillas para que sus asociados pudieran beneficiarse de las ventajas que otorgan las garantías recíprocas.

5.3. Otros retos de G&S

El principal reto que afronta G&S es mejorar su estrategia de financiación de tal manera que un mayor nivel de fondos

permita un acceso más profundo al sistema por parte de unidades productivas actualmente excluidas. Las estimaciones realizadas indican que G&S debería alcanzar niveles próximos a 45 millones de USD en 3 años y 80 millones de USD en 5 años para satisfacer la demanda potencial del sector productivo salvadoreño. Uno de los mecanismos potenciales de financiación sería a través de fideicomisos, bien negociados directamente con agencias de desarrollo internacional o bien canalizados a través del Banco Multilateral de Inversiones (BMI), de acuerdo con su rol de banca pública de segundo piso, siempre y cuando esta entidad llevara a cabo un programa de reingeniería financiera que permita renegociar su cartera y sus tipos de interés de acuerdo con las necesidades y condiciones actuales del mercado.

Adicionalmente, otros retos de G&S son:

- a) Seguir mejorando los métodos del control y la gestión del riesgo, especialmente en relación con los parámetros internacionales, como el Nuevo Acuerdo de Capitales (Basilea II),
- b) mediante acuerdos de colaboración con entidades salvadoreñas con relevancia en este tema, tales como la Comisión Nacional de Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), de manera que este incremento de capacitación constituya un reforzamiento no financiero para las entidades productivas asociadas.
- c) Integrar otros mecanismos de garantía ya existentes en el país, tales como el Programa de Garantía Agropecuaria (PROGARA), el Programa de Garantía para la Agricultura Intensiva y su Agroindustria (PROGAIN) y el Programa de Garantía para la Pequeña Empresa (PROGAPE) de manera que se puedan crear uno o dos fondos, como máximo, sobre la base de la masa crítica de empresas y recursos existentes. La multiplicidad de entidades puede terminar reduciendo la eficacia del sistema, ya que, en caso de que alguno de estos fondos más pequeños fracasara, podría arrastrar el prestigio del sistema completo.
- d) Refuerzo de acuerdos de colaboración con otras SGR, especialmente en España (debido a las similitudes existentes entre las leyes salvadoreñas y española) así como

con redes de SGR, tales como la Red Iberoamericana de Garantías, REGAR, que permitan intercambios de experiencias y *know-how*²⁶.

- e) Desarrollar mecanismos de evaluación que permitan conocer en profundidad el impacto que están teniendo las actuaciones de G&S y permitan establecer una corriente de retroalimentación que mejore el sistema.
- f) Mejorar la *movilidad* de las garantías, es decir, incrementar su capacidad de uso, de manera que la misma pueda ser utilizada como activo económico con mayor facilidad.
- g) Refuerzo de la autonomía técnica de los distintos niveles de toma de decisiones dentro de G&S de manera que se apliquen criterios realistas para la evaluación de proyectos y se eviten sesgos negativos en estos procesos de selección.

5.4. La inclusión del capital riesgo en G&S

Se puede definir el *capital riesgo* o *venture capital* como un instrumento de financiación dirigido esencialmente a las pequeñas y medianas empresas, mediante el cual se inyecta capital en una pequeña o mediana empresa en una proporción minoritaria y por un espacio de tiempo relativamente corto. Dado que el fondo de capital riesgo asume el mismo riesgo que el empresario, se buscan unas fórmulas de colaboración entre ambos que generen el máximo valor añadido a la empresa con el objeto de obtener una mayor rentabilidad para todas las partes. El inversor en capital riesgo, con su experiencia, conocimientos y contactos, ayuda en las estrategias a largo plazo y aporta asesoramiento a los empresarios o ejecutivos en la solución de problemas a los que ya se han enfrentado en anteriores ocasiones. Este tipo de actuaciones tiene como objetivo a empresas que se encuentran en fase de crecimiento.

Dado el éxito de este instrumento financiero en otros países y el hecho de que exista una coincidencia con las garantías recíprocas respecto al tipo de agente productivo al que se dirigen, varios de los entrevistados han puesto de manifiesto la necesidad de integrar el uso de garantías recíprocas y el de capital riesgo, como una forma óptima de profundizar el acceso por parte de la pequeña y mediana empresa a fuentes de financiación. Sin embargo, esto conllevaría la

necesidad de desarrollar una normativa específica para Sociedades y Fondos de Capital Riesgo que regulara a este tipo de entidades. En España, esto ha sido desarrollado por la Ley 1/1999, de 5 de enero, sobre Entidades de Capital Riesgo y de sus Sociedades Gestoras.

6. PROGRAMAS PÚBLICO Y PRIVADOS DE EDUCACIÓN FINANCIERA

Es de esperar que si la población tiene una mejor educación financiera, podrá usar de mejor forma los productos financieros y eso contribuye al mismo desarrollo financiero. El que los programas sean una combinación «público y privado», se debe a que al Gobierno le interesa el tema por el componente formativo y el de cumplimiento de las leyes, del mismo modo que a las instituciones financieras les beneficia contar con clientes más permanentes e informados que demanden más servicios financieros.

Respecto a esta cuestión ha habido consenso en todas las mesas de diálogo, ya que se considera que no existe cultura ni educación financiera inclusive en segmentos de la población con educación superior, lo que revierte en un mal uso de los productos financieros, particularmente señalados con las tarjetas de crédito y se generan problemas para solventar esas deudas. Como consecuencia de estos factores, los indicadores de rentabilidad de las IFI se ven afectados, lo cual implica que éstas deben aumentar sus reservas por créditos en mora, y a encarecer los costos administrativos para lograr la recuperación de las cuentas en mora. Entregar productos financieros a la población de poca educación financiera se traduce en una pérdida de clientes en el sistema financiero; por el contrario, una mayor educación financiera apoyaría la aceptación de nuevos instrumentos financieros que surgirían con la titularización y fondos de inversión.

Por otra parte, se considera también que las IFI realizan prácticas que afectan a los consumidores y que éstos, por esa falta de educación financiera, no podían detectarlos ni denunciarlos. Nos estamos refiriendo particularmente al cobro de servicios no estipulados en los contratos y por

la falta de claridad y transparencia de la información brindada por las entidades financieras respecto a los servicios ofrecidos²⁷.

6.1. Situación

Estos programas son una novedad en El Salvador; su origen proviene del fortalecimiento de la Defensoría del Consumidor a partir de octubre de 2005 y la creación de la Oficina de Defensoría Financiera. En los años previos a su creación, la Dirección de Protección al Consumidor (DPC) estuvo concentrada en programas de educación y participación ciudadana principalmente enfocados al comercio.

A partir del año 1999, comienza a plantearse la Oficina de Defensoría Financiera debido al incremento de las denuncias de carácter financiero. En febrero de 2001, la SSF creó la oficina de atención al público, la cual fue inaugurada conjuntamente con la Dirección de Protección al Consumidor del Ministerio de Economía, cuyo objetivo es la atención y asesoría de inquietudes y la recepción de denuncias de usuarios sobre servicios prestados por entidades del sistema financiero; especialmente sobre los servicios de entidades bancarias, y entidades financieras no bancarias, de compañías de seguros y tarjetas de crédito. Los usuarios pueden visitarla físicamente u obtener orientación telefónica y por correo electrónico.

En marzo de 2006 se realizó la primera campaña de educación financiera en siete centros comerciales. Con anterioridad a esa fecha, la SSF preparó una serie de folletos muy ilustrativos y claros sobre la conveniencia del uso seguro de los cajeros, de las opciones de ahorro, sobre el manejo de las tarjetas de crédito, de los riesgos de ser fiador, así como del funcionamiento de las oficinas de información crediticia, que ahora se utilizan en las campañas educativas. Por otra parte, como Defensoría del Consumidor se han realizado dos nuevos folletos, uno recalcando el uso adecuado de las tarjetas de crédito y otro explicando una serie de aspectos comunes en la relación con los proveedores financieros.

Por el momento, la Oficina de Defensoría Financiera tiene la intención de contar con mayor presencia y reconocimiento

en el país, por lo que se halagan del aumento de sus actividades y afirman que actualmente los usuarios del sistema financiero frecuentemente les hacen consultas en numerosas situaciones, inclusive hablándoles por teléfono móvil mientras están leyendo los contratos.

6.2. Líneas de acción para implantar soluciones

Aunque los resultados de los programas de educación financiera son muy convenientes, pertenecen a un tipo de acción permanente que involucra cambios en los programas curriculares, con enseñanzas desde la primaria y continuados con mayor énfasis en la universidad. Al respecto se considera la utilidad de cursos tipo presupuestos familiares o de economía familiar. Otra línea de formación es la de educación emprendedora, cuestión ésta que se desarrolla en FUSADES (2006: capítulo 4).

En la estrategia actual de la Defensoría Financiera se están llevando capacitaciones sobre economía familiar a empresas con planillas numerosas y se pretende formar líderes comunitarios para ampliar el rango de acción. En esa línea se busca promover las asociaciones de consumidores como vehículo de mayor difusión. El enfoque propuesto no es el de evitar el uso de productos financieros, sino el de saber emplearlos correctamente y lograr que se respeten los derechos de los consumidores, esto sin que se convierta en una vía de escape para los malos clientes. El criterio anterior hace posible que sea de interés para las IFI colaborar en estos programas formativos; esta participación es especialmente pertinente si tenemos en cuenta que debe manejarse terminología financiera, con la cual están más familiarizados aquellos que trabajan en las IFI, y por la misma identificación de las características deseadas de los productos financieros al interactuar con sus clientes.

6.3. Entidades recomendadas para liderar el proceso

En esta parte se reconoce la tendencia que motiva la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero de unir acciones dispersas para mejorar el funcionamiento del sistema. De manera similar, los programas de educación financiera deben

verse como parte de un sistema nacional de protección financiera dentro del sistema nacional de protección al consumidor y éstos a la política nacional de protección al consumidor, que también se relaciona con la política de competencia.

Lo anterior justifica la presencia del Gobierno del Ministerio de Educación, la Defensoría del Consumidor y el grupo de superintendencias del sistema financiero, pensiones y valores. Desde el ámbito privado, las asociaciones de bancos (ABANSA), de cajas de crédito y bancos de trabajadores (FEDECRÉDITO), de cooperativas (FEDECACES) y otras representaciones como ASOMI y ALPIMED podrían estar interesadas en programas de formación que conlleven a contar con mejores clientes. También pueden colaborar otras instituciones relacionadas, como las oficinas privadas de información crediticia.

7. PROGRAMAS PÚBLICO Y PRIVADOS DE FORMALIZACIÓN DE EMPRESAS

Se ha señalado en numerosas ocasiones la necesidad de simplificar los requisitos legales para la formalización y registro de las micro y pequeñas empresas. Entre otras fuentes, podemos encontrar esta cuestión en varias de las publicaciones de FUSADES, Fundes y los Enades de la ANEP. La importancia de una acción de este tipo se sustenta en la conveniencia de contar con una base confiable del censo de establecimientos, aumentar la base tributaria, hacer más amplia las redes de protección social como servicios del seguro social y pensiones, así como para las empresas formalizadas, que cuentan con mayores posibilidades de conseguir fuentes de financiamiento más baratas.

Las razones detrás de la no formalización pueden atribuirse al temor de tener que cumplir con las obligaciones tributarias, el nivel educativo, el tamaño de la empresa, la complejidad de los trámites y por el tiempo involucrado. Muchas veces la intención del Gobierno es mejorar su recaudación, por lo que sus acciones para formalizar empresas no tienen éxito. Donde debe incidir el Gobierno es en la creación de políticas y mecanismos de fomento a la formalidad y a la creación de nuevas empresas, respaldados en programas de fomento y desarrollo

de actividades emprendedoras, como la Ley de Fondos de Inversión o con la apuesta a los capitales de riesgo.

7.1. Situación

Existen una serie de iniciativas centradas en la simplificación de trámites y, en general, en convertir a El Salvador en un país eficiente (véase www.servicios.gob.sv). Como parte de esos planes se cuenta con la ventanilla de servicios integrales para la formalización de empresas en el CNR. En dicha ventanilla se lograría:

- a) Realizar los trámites básicos para la formalización de empresas en un solo lugar, con carácter resolutivo; es decir, que en la ventanilla se resolverían las solicitudes que se tramiten.
- b) Disminuir el número de instituciones a visitar pasando de cinco instituciones diferentes a una sola.
- c) El compartir información, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones, logra que se eliminen 27 requisitos para la formalización de empresas, para personas naturales, y 24 requisitos para una persona jurídica.
- d) Disminución del tiempo pasando de un estimado de 20 días hábiles a cinco días hábiles.

Otro programa es el Centro de Trámites Empresariales, iniciativa del Ministerio de Economía a través de CONAMYPE, que persigue apoyar el incremento de la productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas mediante la reducción de costos y tiempo en la realización de trámites empresariales. Algunas de las ventajas del Centro de Trámites Empresariales son:

- a) Los empresarios realizan sus trámites en un solo lugar, lo cual disminuye los costos en tiempo y dinero.
- b) Se ofrece información y orientación integral en los aspectos que conlleva la formalización de sus empresas.
- c) Se brinda asesoría sobre posibles formas jurídicas para constituir una empresa.

- d) Es un punto de contacto para que los empresarios puedan informarse sobre los diferentes programas de apoyo al sector de la micro, pequeña y mediana empresa.

Aunque los anteriores programas parecen muy favorables para apoyar la formalización de empresas, en FUSADES (2006: capítulo 9) se señala que su principal aportación está en la reducción del tiempo involucrado, pero no en el costo y complejidad del proceso de formalización. La misma fuente sugiere emular los casos de Irlanda, Australia y Canadá, donde todo el proceso de formalización sucede al completar un formulario electrónico.

7.2. Líneas de acción para implantar soluciones

Debe hacerse hincapié en los beneficios de la formalización, es decir, transmitir un mensaje de retornos para la empresa y no la de un nuevo cliente para cobrar impuestos. Claramente, la percepción de muchas de las empresas informales, es que la decisión de formalizarse no pasa la prueba de costo-beneficio. Por ese motivo, la labor a realizar es acompañar el proceso de formalización con una serie de facilidades tal como se presentan en FUSADES (2006: capítulo 9).

7.3. Entidades recomendadas para liderar el proceso

Ministerio de Economía (CONAMYPE), CNR por el mecanismo de registro, Ministerio de Hacienda, STP. Desde el punto de vista de las entidades financieras privadas, a las IFI les interesa contar con clientes que presenten mejores proyectos e información de la empresa más confiable. Pese a ello, es difícil pensar en que apoyen un proceso de este tipo. Como acción social y por el patrocinio de políticas públicas, así como por la convergencia con su línea de investigación, FUSADES, podría ser una institución líder con justificaciones muy similares a la ANEP.

8. REFORMA DEL SISTEMA DE SUPERVISIÓN

Por lo general, la supervisión y regulación siempre van un paso atrás, pues son los cambios en la manera de hacer negocios

los que implican cambios y actualizaciones en la supervisión. En el sistema financiero salvadoreño la consolidación de conglomerados financieros demanda una revisión del estado actual de la supervisión y regulación, en pos de una mejora del sistema de supervisión que permita un mejor desarrollo de economías de escala, la eliminación de las zonas grises de la supervisión, una mayor coordinación intra-institucional y reducción de costos directos e indirectos tanto de las IFI como por la duplicidad de acciones de las superintendencias. El objetivo es, por lo tanto, establecer una supervisión más eficiente, con la mínima duplicación posible de información y supervisión y que las decisiones se hagan sin retrasos innecesarios.

8.1. Situación

Como se ha citado anteriormente, existe una intención gubernamental de crear las condiciones para convertir a El Salvador en un centro financiero regional, eso lleva a proponer nuevas reformas a la supervisión y regulación. Aunque se considera que la supervisión ha hecho un buen trabajo (no han ocurrido crisis sistémicas en el sistema financiero, aunque sí episodios de crisis aislados en financieras, bancos y casas corredoras), también se le señala que puede presentar un exceso de regulación²⁸ y que no esté captando las particularidades de la supervisión de conglomerados.

La regulación debe mejorarse para cumplir cuatro objetivos:

- a) que la supervisión sea de calidad mundial de cara a la aspiración de convertir a El Salvador en el centro financiero de Centroamérica;
- b) reducir los costos sombra de la supervisión y las trabas ocultas al acceso al crédito para poder supervisar de mejor forma los conglomerados financieros, al tiempo que estimula una gestión financiera sana, solvente y de bajo riesgo;
- c) que permita una adecuada supervisión de los conglomerados financieros;

- d) y que la supervisión de las instituciones bancarias y las no bancarias esté exenta de cualquiera discriminación o diferencias discrecionales.

La Ley propuesta busca una supervisión consolidada donde se fusionasen las tres superintendencias vinculadas al sistema financiero, así como la separación de las funciones de formulación de políticas, supervisión, regulación, sanciones y apelaciones. Esos cambios dan espacio para que el BCR sea el encargado de la formulación de las políticas financieras. La ley, como se comentó en la sección de titularización y factoraje, es la número tres en la secuencia de presentación de leyes que decidió el Gobierno.

Las principales novedades de la Ley son:

- a) Establecimiento de un supervisor integrado del sistema financiero.
- b) Separa el rol de regulación del rol de supervisión del sistema financiero.
- c) Reforma de los órganos de control pertinentes.
- d) Otorgamiento de privilegio procesal a los miembros de la superintendencia.
- e) Establecimiento de un órgano para recurrir las resoluciones de la superintendencia.
- f) Creación del mecanismo de financiamiento del presupuesto de la superintendencia.

Las repercusiones de la Ley no cuentan con el agrado de FUSADES, quienes plantean en su *Boletín de Estudios Legales* 360, de diciembre de 2005, que no les parece conveniente que la Superintendencia de Pensiones sea parte de esa fusión de superintendencias y que ocurra un fortalecimiento del BCR, el cual se podría situar por encima de la superintendencia consolidada.

Por otra parte, en el criterio de Agustín Carstens²⁹, subdirector del FMI, la integración de las superintendencias es crucial para lograr el sueño de llegar a ser una plaza financiera regional.

TABLA 3 Argumentos a favor y en contra de la supervisión integrada

A FAVOR	EN CONTRA
Facilita la supervisión de conglomerados financieros en una base consolidada.	Se puede crear el riesgo moral (<i>moral hazard</i>) que se piense que los sectores no captadores de depósitos (ej., seguros) tienen garantía del Estado.
Mejor monitoreo y respuesta a temas que afectan a todo el sistema financiero.	Se puede dar el efecto <i>árbol de Navidad</i> con muchos objetivos difusos que restan efectividad.
Facilita reducir el abritraje regulatorio.	La efectividad de la supervisión puede bajar en el período de transición.
Mejora la rendición de cuentas de los supervisores.	Las características únicas de cada industria pueden ser no tomadas en cuenta.
Permite economías de escala y de ámbito.	Existen otros esquemas para compartir información y colaborar entre las agencias existentes.
Neutralidad competitiva.	Las ganancias en economías de escala pueden ser poco importantes.
Facilita regulación de productos compuestos y nuevos productos.	Se puede dar una excesiva concentración de poder (<i>Leviatán burocrático</i>) y captura del regulador.
Comparte capital calificado y permite desarrollo del personal.	
Interlocutor regulatorio único puede facilitar integración internacional.	

Fuente Adaptado de Abrams y Taylor, 2000

8.2. Líneas de acción para implantar soluciones³⁰

Debe existir un convencimiento de los beneficios de la ley y para eso deben rebatirse las principales críticas con buenos argumentos. Una forma de realizarlo es contando con los argumentos a favor y en contra de una supervisión integrada, como la que se presenta en la tabla 3.

Al sopesar los argumentos puede concluirse que es válido integrar la supervisión porque en El Salvador se manifiestan tres circunstancias determinantes:

- la presencia de una banca múltiple o universal,
- una gran importancia de los conglomerados financieros en las diferentes industrias financieras, y
- un mercado local relativamente pequeño.

Por otra parte, debe considerarse también que la competencia relevante no ocurre entre múltiples reguladores locales, sino con los reguladores de otras plazas financieras. A lo que debe añadirse que la integración de superintendencias es una oportunidad de modernizar la regulación del sector y de impulsarlo.

8.3. Entidades recomendadas para liderar el proceso

Por su protagonismo en la propuesta de Ley así como por la delimitación de funciones y tareas, el BCR se identifica como

la institución responsable, junto con las tres superintendencias y la STP.

9. REGISTRO DE GARANTÍAS

La oportunidad de contar con una garantía reconocida en el sistema financiero es crucial en el acceso al crédito debido a las dificultades de los registros de los bienes, especialmente de los muebles. Se considera que aunque las familias dispongan de activos potencialmente útiles para dar un aval de crédito, éstos no serán tenidos en cuenta como apropiados, ya que éstos no pueden ser registrados, o la posibilidad de registrarlos y hacer valer esa garantía es difusa o costosa, como consecuencia de la existencia de más de una institución para este fin³¹.

9.1. Situación

La iniciativa para impulsar una Ley de garantías reales mobiliarias data del año 2001 y tenía como objetivo la aceptación de bienes inmuebles como garantías. Sin embargo, para lograr ese paso, se necesitaba de la unificación de legislación dispersa en el Código de Comercio, Ley de Bancos, Ley de Almacenadoras y otras disposiciones.

Tal como se explicó en una noticia publicada el día 10 de mayo de 2001, en *El Diario de Hoy*, con el título «Se busca

ampliar el acceso al crédito: Cambio total a las garantías reales en su momento», la meta era que la constitución de las garantías reales fuese simple, donde sólo se necesitara plasmar en el documento respectivo quién es el acreedor, el deudor, cuál será la garantía y una descripción general de la misma. Al no realizar descripciones detalladas de cada uno de los bienes para efecto de registro, se espera una rebaja en el costo de la ejecución del trámite registral. Además, para la constitución de la garantía se podrán ofrecer inventarios presentes y en un futuro contemplaba autos, mobiliario, maquinaria e insumos, equipo de oficina y para todo tipo de trabajos, cuentas por cobrar, carteras de crédito, activos en cosechas y bienes muebles en general.

Pese a ello, la Ley no contó con el beneplácito del gremio de abogados, al considerar éstos que requería de muchas modificaciones para adaptarla al entorno del país, motivo por el cual los problemas se mantienen y complican la gestión bancaria, además de excluir clientes en el sistema financiero. Otro problema surge de la identificación de cuál debería ser la garantía, por ejemplo, cuando el sistema financiero decide financiar las actividades de transporte, lo que realmente vale son los permisos de línea y no los autobuses o microbuses, tal como está el sistema, la garantía debe ser el autobús.

Las soluciones están presentes en el espíritu de la Ley de 2001, no obstante, dicha Ley debe mejorarse e incluir los aspectos más relevantes expuestos por las gremiales de abogados. En especial, una de las mejores aportaciones sería el de establecer conexión con las leyes de titularización y factoraje.

9.2. Entidades recomendadas para liderar el proceso

El Proyecto de Ley de Garantías Reales Mobiliarias fue elaborado en conjunto entre el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), el Centro Nacional de Registros (CNR) y el Programa de Competitividad del Ministerio de Economía, instituciones que bien podrían realizar las reformas pertinentes para poder implementar la ley. La contraparte privada sería la ANEP, dado que ésta ha apuntado en varios de los documentos de Enade, la importancia de la aprobación de la Ley de Garantías Reales Mobiliarias.

10. LEY DE ARRENDAMIENTO DE TIERRAS

Aparte de la mano de obra, la tierra es el factor más importante de la producción agrícola. Sin derechos de acceso a la tierra claramente definidos es más difícil llevar a cabo la producción y se debilitan los incentivos a invertir a largo plazo en la tierra con el fin de aumentar su productividad. La tenencia de la tierra es también uno de los pilares organizativos de las economías y sociedades rurales, que ayudan a definir relaciones económicas y contractuales, formas de cooperación y relaciones sociales. Estudios de la FAO en el sur de Asia, África y Latinoamérica han demostrado la fuerte correlación existente entre la pobreza y la inseguridad en la propiedad o arrendamiento de la tierra.

10.1. Situación

La historia de El Salvador ha estado siempre marcada por la dificultad de acceso a la tierra debido a su gran densidad de población y su reducida superficie geográfica. En los últimos 20 años la estructura de tenencia de la tierra ha sufrido grandes modificaciones, como consecuencia de la reforma agraria, la guerra civil y diversas reformas estructurales. Actualmente, la migración interna y externa ha dado lugar a que la mayor parte de las tierras productivas del país, hasta un 70% de acuerdo a estimaciones de FUSADES (2004, capítulo 13), estén desocupadas. La inexistencia de una Ley de Arrendamiento de Tierras, y la inseguridad jurídica que conlleva esta ausencia, es un obstáculo para la mejora del mercado de tierra en el país. El borrador de propuesta de ley se encuentra bajo discusión en la Comisión de Agricultura y Economía de la Asamblea Legislativa. Es necesario recordar que la Constitución de El Salvador prohíbe a salvadoreños y extranjeros poseer más de 245 has de tierra. Por parte de la oposición política, existen temores de que esta Ley puede convertirse en un mecanismo de acumulación de tierras. Sin embargo, la Ley de Arrendamiento no vendría a afectar al régimen de propiedad contemplado en la Carta Magna, sino al uso económico de las tierras subutilizadas y ociosas.

De acuerdo a la CEPAL³², el 60,3% de las operaciones de arrendamiento que se producen en El Salvador se llevan a cabo por pequeños productores (en el tramo de 2 a 5 has) y en la mayoría de los casos los arreglos son verbales y, por lo tanto, no los acredita documento alguno. De acuerdo con el mismo estudio, las razones para tan alta movilidad de tierra entre los pequeños productores son el abandono de las parcelas por no contar con capital para explotarlas. De forma genérica, los productores salvadoreños que se podrían beneficiar de una Ley de Arrendamiento presentan las siguientes características³³:

- a) se encuentran tecnológicamente atrasados;
- b) tienen poco o casi nulo acceso al crédito;
- c) el 80% de ellos viven en condiciones de pobreza (40 al 50 en extrema pobreza);
- d) el 30 al 40% de sus parcelas tienen áreas ociosas y subutilizadas;
- e) no acceden al riego, maquinaria, capacitación, asistencia técnica, etc.;
- f) el 50/60% de la producción de granos básicos es para el autoconsumo; el resto para el mercado local;
- g) no tiene accesos a incentivos por su producción;

10.2. Relevancia del problema

La ausencia de legislación sobre arrendamientos rurales es un factor importante que sirve para agravar problemas como:

- a) Descenso de la inversión agrícola y, por tanto, descenso de la productividad.
- b) Mantenimiento de estructuras atomizadas de producción y, como consecuencia, imposibilidad de alcanzar tamaño competitivo.
- c) Empobrecimiento medioambiental como consecuencia de la falta de estímulos de los arrendatarios (derivados de la inseguridad jurídica en la que se encuentran) para preservar la calidad del suelo.

Desde un punto de vista financiero, el uso de la tierra como garantía mejora la eficiencia del mercado de crédito e incre-

menta el nivel de inversión general en el sector agropecuario. Sin embargo, actualmente el riesgo contractual provocado por la inseguridad en la tenencia de propiedades rurales arrendadas da lugar a que muy pocas entidades financieras se arriesguen a proporcionar capital a los productores agropecuarios que trabajan tierras arrendadas. En otras palabras, la falta de un sistema legal que regularice la tenencia de tierra imposibilita el uso de la misma como garantía legal para la obtención de crédito. Cuando estos créditos se otorgan, por lo general, se suelen destinar a capital de trabajo y nunca a inversión a medio y largo plazo. La ausencia de legislación influye también negativamente en los plazos de arrendamiento, acortando los mismos. En El Salvador, éstos varían entre los nueve y los once meses, por lo que el productor mantiene la incertidumbre con relación con el usufructo del predio, motivo por el cual no invierte en activos fijos.

La inseguridad jurídica también tiene otras vertientes. Por ejemplo, en el caso de que existan cargas sobre la tierra arrendada, la ejecución de las mismas no sólo conlleva la pérdida del uso de la tierra por parte del arrendatario, sino también la pérdida de las cosechas de esa tierra. Este factor da lugar a que en la práctica sea casi imposible obtener créditos con las cosechas como garantía de los mismos. En este sentido, los artículos del borrador de Ley de Arrendamiento dedicados al apartado de «solución de disputas» cobran especial importancia, así como el de «registro de contratos», que debería incluir un régimen especial (por ejemplo, su depósito en las alcaldías) para evitar gastos notariales. Se trata de cubrir todas las posibilidades jurídicas potenciales, ya que el temor al incumplimiento del contrato y la falta de mecanismos claros para resolverlos inciden en la disposición de los agricultores a formalizar los mismos.

10.3. Otros elementos a considerar

Sin embargo, para que la Ley de Arrendamientos de Tierras sea un instrumento realmente eficaz es necesario que la misma venga acompañada por otra serie de mejoras, tales como:

- a) Modernización y mejora del registro y catastro de la propiedad en El Salvador, que permita obtener esti-

maciones precisas sobre la tenencia de la tierra agropecuaria.

- b) Aceleración del proceso de titularización de tierras de los beneficiarios de la reforma agrícola. En la actualidad, de acuerdo con FUSADES (2004: capítulo 13), cerca del 20% no tiene títulos que acrediten la posesión legal de la tierra que trabaja.
- c) Reducción de los costos de registro y transferencia de tierras, así como otros mecanismos para la agilización de la formalización del mercado de tierra.
- d) Creación de mecanismos de información sobre oferta y demanda, tanto de venta como de alquiler de tierra, accesibles para los productores agropecuarios.
- e) Desarrollo de la Ley que permita la recuperación del dominio de tierras de la reforma agraria que fueron abandonadas y luego distribuidas.
- f) Fomento del mercado de seguros agropecuarios.

10.4. Entidad recomendada para liderar el proceso

Tanto por la naturaleza de la entidad como centro de pensamiento para el progreso económico y desarrollo de El Salvador, como por la importancia y relevancia del trabajo realizado hasta el momento relacionado con el sector agropecuario, la elección de FUSADES como entidad que podría liderar el proceso de mejoras en este campo parece absolutamente racional. Dado que la Ley de Arrendamiento de Tierras se encuentra actualmente en trámite en el Congreso, la labor de FUSADES no sólo debería estar encaminada a garantizar que el resultado final de la misma sea suficiente para alcanzar los objetivos previstos, sino que también debería dirigirse a impulsar el resto de medidas antes señaladas y que se consideran imprescindibles para alcanzar la mayor eficiencia posible en la reforma del mercado de tierras.

11. FORTALECIMIENTO DE INTERMEDIARIOS FINANCIEROS NO BANCARIOS

La Ley de Intermediarios Financieros No Bancarios (LIFNB) nace en el año 2000 y entra en vigencia en julio de 2001 con el obje-

tivo de «mejorar el acceso y la disponibilidad de los servicios financieros» en todo el país, especialmente aquellos orientados «a la captación de los pequeños ahorros y al financiamiento de la micro, pequeña y mediana empresa»³⁴. Los sujetos de esta Ley son las cooperativas de ahorro y crédito (CAC), las federaciones de cooperativas de ahorro y crédito y las sociedades de ahorro y crédito (SAC). Esta última es la figura legal establecida por el Estado para que aquellas ONG que se dedican al giro financiero (IMF) decidan voluntariamente someterse a la supervisión de la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF). En conjunto, se puede decir que la LIFNB agrupa a una serie de entidades financieras que, aunque heterogéneas, tienen un denominador común: sus nichos de mercado alcanzan a extractos de población de segmentos sociales más bajos y generalmente excluidos del sistema bancario tradicional. La LIFNB, basada en principios internacionales de regulación, busca permitir la consolidación de estas entidades, tanto financiera como institucionalmente, de manera que las mismas puedan incrementar su capacidad competitiva³⁵, constituyéndose en un complemento a la actividad bancaria.

11.1. Situación

Actualmente, existen siete entidades financieras reguladas por la LIFNB: el Banco de los Trabajadores y de la Pequeña y Microempresa (BANTPYM), Banco de los Trabajadores de Soya-pango (BANTSOY), el Banco Izalqueño de los Trabajadores, el Primer Banco de los Trabajadores, Asociación Cooperativa de Ahorro y Crédito Vicentina (ACCOVI), Asociación Cooperativa de Ahorro, Crédito, Aprovechamiento y de Comercialización del Colegio Médico de El Salvador (COMÉDICA) y la Federación de Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores (FEDECRÉDITO) que, operan conjuntamente bajo la figura jurídica de una CAC.

FEDECRÉDITO, por su condición de federación, agrupa a otros 3 bancos de los trabajadores y 48 cajas de crédito en todo el país, las cuales operan bajo la figura jurídica de una CAC. A diciembre de 2005, la cartera de préstamo de las entidades reguladas por la LIFNB ascendía a 274,3 millones de USD³⁶, mientras que el total de sus depósitos era ligeramente

superior a los 124 millones de USD³⁷. La supervisión de estas entidades por parte de la SSF ha contribuido beneficiosamente a la expansión de servicios financieros, lo cual se pone de manifiesto en el hecho de que, una vez incorporados a la regulación cuatro bancos de los trabajadores miembros del sistema FEDECRÉDITO³⁸, estas entidades han incrementado sus carteras de crédito y depósitos en un 210% y 136% respectivamente de diciembre de 2000 a 2005.

Sin embargo, en la actualidad no existe ninguna instancia del Estado salvadoreño que apoye con asesoría, asistencia técnica, capacitación y financiamiento al resto de IFNB no reguladas. Así, por ejemplo, a pesar de los cinco años transcurridos desde su aprobación, ninguna CAC ha dado voluntariamente los pasos necesarios para ingresar bajo la supervisión de la SSF; asimismo, ninguna IMF se ha convertido en una SAC, lo cual es grave si se tiene en cuenta que, en conjunto, todas estas entidades financieras atienden a una buena parte de la población. Dada la orientación natural hacia los clientes de menores recursos que poseen las IFNB, se ha identificado que el no acceso al sistema de regulación por parte de estas entidades supone un obstáculo para la expansión de los servicios financieros. Un apoyo institucional de carácter especializado podría propiciar que un mayor número de entidades ingresen a la LIFNB de manera que se incremente la competitividad en el sector financiero, lo que a su vez redundaría en beneficios de los clientes de estas entidades.

11.2. Problemas identificados por las IFNB

Aunque la normativa que rige la actividad bancaria (Ley de Bancos) y la actividad de las IFNB (LIFNB) presenta muchas semejanzas (similitudes en calificación de los activos de riesgos y constitución de las reservas de saneamiento por pérdida esperada; normativa prudencial y contable emitida por la SSF; regulación del negocio financiero; requisitos de liquidez) existen una serie de diferencias que colocan a las IFNB en una situación de desventaja respecto a la banca tradicional. Éstas son:

- a) Exigencia de un coeficiente de solvencia mínimo mayor para las IFNB que para los bancos³⁹, lo que condiciona

la capacidad de asumir riesgos en pasivos y limita la capacidad de crecimiento de estas entidades.

- b) Imposibilidad de las IFNB de captar recursos del público a través de cuentas corrientes. Trato desigual con respecto a la banca en servicios de tarjetas de crédito y débito, pues los IFNB deben de solicitar permiso o ser autorizados por la SSF previo a la oferta de servicios.
- c) Los depósitos captados por las IFNB no están cubiertos por el Instituto de Garantías de Depósitos (IGD), lo que coloca a estas entidades en una situación de desventaja, respecto de la banca formal, especialmente en cuanto a la percepción de garantía y seguridad que se ofrece a los clientes.
- d) Exclusión de las IFNB reguladas de las medidas de resolución de crisis financieras previstas por el Estado a favor de los bancos comerciales a través del Banco Central de Reserva –BCR–, la SSF, el IGD y otros organismos.
- e) Existencia de muy bajos límites (10%) de asunción de riesgo crediticio en las operaciones de segundo piso realizadas por las federaciones, lo cual dificulta el acceso a recursos por parte de sus entidades asociadas.

En general, existe la percepción entre las IFNB de que reciben un trato desigual⁴⁰ principalmente por parte del Estado debido a los términos de la regulación vigente (Ley IFNB) y la normativa emitida por las autoridades financieras del país, lo que viene a dificultar su capacidad de desarrollo y crecimiento. Este razonamiento se basa en el hecho de que sus disposiciones legales les imponen medidas prudenciales iguales que a los bancos, pero sin gozar de todos los beneficios de servicios y cobertura de los que efectivamente goza la banca. Si, tal y como sostiene la SSF, el negocio financiero que llevan a cabo las IFNB conlleva mayores riesgos, entonces sería lógico incrementar las medidas prudenciales que las regulan. Sin embargo, la exclusión de las IFNB del IGD o de los mecanismos de resolución de crisis financieras no encaja con ese tipo de razonamiento. Por otra parte, existen bancos especializados en atender los nichos de clientes meta de los CAC e IMF, y algunos bancos comerciales también están

incursionando en esos nichos sin tener diferenciación de regulación o, en otras palabras, que le aplique los mismos requisitos para las IFNB en ese tipo de operaciones.

11.3. Líneas de trabajo para las IFNB

De acuerdo con las reuniones mantenidas con diversos informantes claves, el trabajo a desarrollar con las IFNB debería llevarse a cabo teniendo como base estas cuatro líneas de actuación:

- a) Reforma de la LIFNB que permita un mayor trato de igualdad para las IFNB respecto de la banca tradicional. Ello implicaría la formación de una comisión interinstitucional con presencia de la SSF, el BCR y representantes del sector que evaluara si las medidas prudenciales recogidas en la LIFNB se corresponden a la realidad del riesgo del negocio financiero del sector o están sobredimensionadas, lo que impide su crecimiento.
- b) Incremento de los fondos del IGD, de tal forma que las IFNB puedan incorporarse al mismo; o bien la formación de un organismo de garantías de depósitos propios a través de la colaboración de entidades de cooperación internacional.
- c) Desarrollo de instrumentos financieros y de asistencia técnica que permitan la regulación (y supervisión por parte de la SSF) del mayor número posible de IFNB, lo que permitiría a las mismas acceder a financiación a través de la captación de depósitos del público, expandir la frontera de sus servicios y fortalecerse institucionalmente.
- d) Crear instancias de apoyo permanente para que el Estado y la cooperación internacional apoyen esfuerzos serios de regulación al marco de los IFNB de CAC e IMF.
- e) Reestructuración de los instrumentos de financiación del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) para facilitar el acceso de las IFNB a los fondos de segundo piso.

10.4. Entidad recomendada para liderar el proceso

Dado que FEDECRÉDITO es el paraguas bajo el que se agrupan la totalidad de las cajas de crédito y los bancos de los trabajadores que operan con la figura jurídica de coopera-

tivas de ahorro y crédito (los principales sujetos regulados por la LIFNB) parece lógico pensar que sea esta entidad quien lidere el proceso de mejoras para el sector. Sin embargo, aunque su nivel de representatividad es mucho menor, también sería interesante contar con la participación de ASO-MI en este proceso, dado que es la institución gremial que representa, sino a una mayoría, sí a algunas de las IMF más importantes del país.

NOTAS

- 1 Los datos de las tasas de pobreza y de subempleo provienen de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples del año 2004, de la Dirección General de Estadísticas y Censos. La información sobre el uso de servicios financieros se obtiene de una investigación de mercado realizada por Unimer en noviembre del año 2005.
- 2 El Departamento de Comercio de Estados Unidos califica al sistema bancario salvadoreño como «sound and in general well managed and supervised».
- 3 Banco Agrícola, Banco Cuscatlán, Banco Salvadoreño, Banco Americano, Banco Promérica, Scotia Bank, Banco UNO, Banco de América Central y Banco ProCredit.
- 4 Banco de Fomento Agropecuario y Banco Hipotecario de El Salvador.
- 5 Citibank NA y First Commercial Bank.
- 6 Entidad vinculada al Banco Mundial. Datos de diciembre de 2003.
- 7 Asociación Bancaria Salvadoreña.
- 8 Dato del Banco Nacional de Reserva de El Salvador.
- 9 Muestra el nivel de recursos que se han destinado para cubrir posibles pérdidas por irrecuperabilidad de los préstamos vencidos.
- 10 Como las reservas de saneamiento mínimas se definen por la calificación de préstamos, un banco podría estar por debajo del 100% sin que eso amerite una sanción, aunque lo deseable es el 100% o más.
- 11 Son miembros del IGD todas las instituciones bancarias del país a excepción del Banco de Fomento Agropecuario.
- 12 Hasta 31 de diciembre de 2007, fecha en que será revisado de nuevo de acuerdo al Índice de Precios al Consumidor.
- 13 Vale aclarar que la Ley de Bancos (LB) permite el intercambio de información crediticia entre determinados sujetos por ella autorizados, específicamente autoriza que los bancos puedan intercambiar la información aludida con otros bancos (art. 201, tendría que considerarse que tan dispuestos están a hacerlo) y sociedades del conglomerado financiero (art. 133). De igual modo, en el art. 61 LB obliga a los bancos a enviar información crediticia a la Central de Información de la SSF. Para todos estos casos no se requiere que el consumidor autorice el intercambio o envío de información, pues ya existe una autorización legal. El problema surge con el uso de oas privadas de información crediticia y eso afecta el uso de una fuente de información importante para la banca y otras instituciones financieras. Estas oficinas de información no tienen legislación específica, pero sí referencias en la LB (art. 201) y en la LIFNB (art. 123), los cuales permiten, previa autorización de la SSF, celebrar contratos de prestación de servicios con empresas especializadas y de prestigio.
- 14 A pesar de este tipo de problemas, es importante señalar que la mayoría de los entrevistados han valorado muy positivamente la labor de la DC, especialmente si se compara con la extinta Dirección de Protección al Consumidor. La labor de la DC es especialmente valorada en materia de telefonía y productos para el consumo humano, así como en la vigilancia permanente que ejerce sobre comercio en general, combustibles y servicio

de agua potable. La DC tiene una oficina especializada en la defensoría financiera que describiremos en la sección dedicada al problema de educación financiera.

- 15 El secreto bancario en la legislación salvadoreña sólo se aplica a la información de los depósitos.
- 16 DL n.º 566 del 22 de diciembre de 2004, suspensión por 90 días; DL n.º 618 del 24 de febrero de 2005, suspensión por 90 días (hasta el 16 de junio de 2005); DL n.º 730 del 29 de junio de 2005.
- 17 DL n.º 936 del 6 de enero de 2006, suspensión por 30 días hábiles (hasta el 13 de febrero de 2006); DL n.º 961 del 8 de febrero de 2006, suspensión por 30 días hábiles (hasta el 22 de marzo de 2006); DL n.º 984 del 17 de marzo de 2006, suspensión por 60 días hábiles.
- 18 Esos activos pueden ser desde cuentas por cobrar, inmuebles, terrenos, hipotecas, hasta ingresos futuros, como ha sido el caso de la titularización de remesas.
- 19 Aunque en algunos casos se firma un pagaré para respaldar el monto máximo de crédito que le apertura la empresa proveedora al cliente.
- 20 El Banco Salvadoreño recaudó 100 millones de dólares por la colocación de títulos valores en el mercado internacional, en *El Diario de Hoy*, 8 de junio de 2004.
- 21 Lanzarán certificados por 155 millones SVC. Banco Cuscatlán se fundeará en Wall Street, en *El Diario de Hoy*, 4 de julio de 2001.
- 22 La Ley establece que el capital mínimo para formar un SGR es de 1.145.000 USD y que la misma debe contar, al menos, con un socio protector y cien socios partícipes.
- 23 Más de 12.000 PYMES de Castilla y León (España).
- 24 Artículo 56 de la Ley.
- 25 Entidad con la que G&S se encuentra en proceso de firmar un convenio de colaboración.
- 26 G&S ya cuenta con convenios de colaboración con Iberaval, firmados en junio de 2004, para el traspaso de mejores prácticas, experiencias, etc. También se está en el proceso de firmar otro Convenio de Garantías Internacionales y el cual tiene por objeto garantizar Mipymes Españoles en El Salvador y así mismo Mipymes salvadoreñas actuando en España.
- 27 Estos obstáculos para el acceso al sistema financiero fueron señalados en el taller de servicios financieros realizado el 26 de marzo de 2006.
- 28 Uno de los asistentes a la mesa de diálogo afirmaba que necesita el permiso de la SSF para abrir una nueva agencia o sucursal bancaria, y apuntaba además que generalmente la acción de la SSF es más del tipo policial.
- 29 «FMI pide nuevas reformas», *El Diario de Hoy*, noticia publicada el 8 de julio de 2005.
- 30 Esta sección está fuertemente influenciada por la entrevista a Rafael Barraza.
- 31 Eso hace que si se desea tener total seguridad de la calidad de la garantía deba registrarse en todas las instituciones pertinentes.

- 32 CEPAL, «Viabilidad económica y acceso a la tierra para pequeños productores y trabajadores sin tierra», 2000.
- 33 Datos de la International Land Coalition, noviembre de 2005.
- 34 LIFNB: párrafo 1.
- 35 LIFNB: párrafo 2.
- 36 Datos Superintendencia del Sistema Financiero de El Salvador (ssf)(www.ssf.gob.sv/frm_informacion/estadosfinancieros/Nobancarios).
- 37 Datos Superintendencia del Sistema Financiero de El Salvador (ssf). (www.ssf.gob.sv/frm_informacion/estadosfinancieros/Nobancarios). El sistema FEDECRÉDITO lo conforman 48 cajas de ahorro, 7 bancos de los trabajadores y su federación (FEDECRÉDITO).
- 38 15% para las IFNB en contraste con el 12% exigido a los bancos.
- 39 Lo que contravendría al artículo 3 de la Constitución de El Salvador que salvaguarda el principio de igualdad.

BIBLIOGRAFÍA

- Abrams, R., y M. Taylor, 2000; «Issues in the Unification of Financial Sector Supervisión», IMF Working Paper. WP/00/213.
- ANEP (varios años); «Enade: Encuentro nacional de la empresa privada».
- Arévalo, Roberto, 2004; «Desarrollo financiero y crecimiento económico en El Salvador». Documento de trabajo n.º 2004-02. Banco Central de Reserva de El Salvador.
- BID, 2004; «Informe Progreso Económico y Social 2005. Desencadenar el crédito: Cómo ampliar y estabilizar la banca».
- Cartagena, E., y D. de Morales, 2002; «El sistema financiero de El Salvador y Costa Rica: Un enfoque real, 1994-2001», *Boletín Económico*, septiembre-octubre de 2002.
- Cifuentes, Rodrigo, 2001; «Financial market reform», en *Economic Development in Central America: Volume II. Structural Reform*, editado por Felipe Larraín, 2001.
- Defensoría del Consumidor, 2006; «Resultados del taller de servicios financieros», 29 de marzo de 2006.
- FUSADES, 2004; «Informe de desarrollo económico y social 2004. El desafío rural: pobreza, vulnerabilidad y oportunidades».
- FUSADES, 2006; «Informe de desarrollo económico y social 2005: Hacia una mipyme más competitiva». DEES.
- Suárez de Rojas, Liliana, 2005; «El acceso a los servicios bancarios en América Latina: Identificación de obstáculos». Documento realizado para la Secretaría General Iberoamericana.

6

LOS AVANCES Y LOS ASUNTOS PENDIENTES PARA LA PROFUNDIZACIÓN DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS EN MÉXICO

Gonzalo Castañeda Ramos

UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS, PUEBLA, MÉXICO

Clemente Ruiz

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

1. LA PROFUNDIZACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO COMO CONDICIÓN PARA EL DESARROLLO

La literatura económica señala que la profundización del sistema financiero es uno de los factores claves para detonar el desarrollo (Beck *et al.*, 2000, y Demiguc Kunt y Ross Levine, 2001). Asimismo, diversos analistas argumentan que para que el sistema financiero tenga un buen desempeño es necesario que la economía presente ciertas condiciones, como son: a) la estabilidad macroeconómica, b) una banca sólida y competitiva con un sistema de supervisión bancaria adecuado, y c) una confianza generalizada sobre los beneficios del sistema financiero, lo que a su vez requiere de un período de tiempo sin que ocurra crisis financiera alguna (Bancomer, 2006).

En el caso mexicano se han dado avances importantes en estos tres frentes durante los últimos años, tal y como queda patente en diversos indicadores. La estabilidad macro-

económica se ve reflejada en el bajo nivel de inflación, la estabilidad del mercado de cambio, la fuerte reducción de los tipos de interés de la deuda soberana, la colocación de bonos de Gobierno con plazos cada vez más largos, los buenos niveles observados en los porcentajes de deuda con respecto a las actividades productiva y exportadora, la recomposición de la deuda a favor del componente interno y la presencia de finanzas públicas sanas (Banamex, 2005, 2006, y Gil Díaz, 2005).

El desempeño de los bancos en los últimos cinco años ha sido más que satisfactorio en términos de capitalización, aprovisionamiento de riesgos, rentabilidad y desempeño de la cartera vencida (Bancomer, 2006). Las modificaciones a las leyes bancarias y financieras en general han permitido un manejo mucho más disciplinado y transparente del sistema financiero frente a la situación anterior a la crisis de 1995. Por otra parte, el sistema financiero mexicano ha entrado en una etapa de crecimiento, sustentado

en la confianza propia de la tranquilidad financiera de los últimos años¹; además, se han incorporado nuevos intermediarios financieros, a los que se sumarán otros a corto plazo. Asimismo, el dinamismo de ciertas operaciones financieras, como el crédito al consumo y a la vivienda de interés social, y el despegue de nuevos intermediarios financieros no-bancarios (Bancomer, 2006) indican que la confianza en el sistema financiero presenta una tendencia ascendente.

No obstante estos avances, los indicadores de *bancarización*, o acceso a los servicios bancarios y financieros, que se observan actualmente en la economía mexicana distan de ser los ideales si medimos este desarrollo a través del uso de medios de pago bancarios (cuentas de cheque, tarjetas de crédito y débito, monederos electrónicos, transferencias electrónicas), el acceso a los instrumentos de ahorro por parte de individuos y el acceso al financiamiento de corto y largo plazo por parte de individuos y empresas grandes, medianas o pequeñas².

La problemática de bancarización está, a fin de cuentas, vinculada a la falta de articulación en el sistema financiero. Dado que ésta permite a los distintos intermediarios financieros especializarse en diferentes operaciones y generar así una gama de productos que cubran las necesidades financieras (activas y pasivas) de la población que hoy en día está desatendida. Por lo tanto, hablar de bancarización no sólo implica presentar el porcentaje de la población que hace uso de tal o cual instrumento bancario, sino también mostrar las condiciones que hacen que el sistema bancario sea estable y la forma en que se desenvuelven los intermediarios no-bancarios, públicos y privados.

La deficiente articulación y, por ende, el problema de bancarización puede darse por diversas razones: la ausencia de determinados mercados e intermediarios que se ajusten a las necesidades de ciertos grupos de la población, la falta de bases de datos y oficinas de crédito, la escasa competencia en el sistema que inhibe la entrada de nuevos participantes, la volatilidad financiera que impide el desarrollo de nuevos productos financieros, la incapacidad de ciertos grupos sociales para ofrecer garantías de crédito, la presencia de un marco legislativo y

de procuración de justicia deficiente, así como un marco regulatorio que no alienta los eslabonamientos entre intermediarios especializados en distintas funciones financieras. Si bien varios de estos factores han sido superados en México en los últimos años, los argumentos presentados en el artículo ayudarán a entender qué obstáculos quedan aún por superar.

El siguiente apartado presenta algunos indicadores que muestran que, efectivamente, si comparamos México con otros países, observamos una ausencia de bancarización en un segmento de población muy elevado; en la segunda sección del artículo se describen algunos aspectos del sistema financiero que señalan, por un lado, los grandes avances realizados recientemente y, por otro lado, el camino que todavía falta por recorrer. Los temas presentados en dicha sección tratan de las siguientes problemáticas particulares: estabilidad de la banca, competencia del sistema financiero, transparencia y acceso a la información, ahorro y crédito popular, crédito a las pequeñas y medianas empresas (PYMES), financiamiento a la vivienda de interés social y al sector rural y uso de medios de pagos electrónicos. Por último, se abordan algunos elementos para una agenda de diálogo y reflexión entre los participantes del sector.

Antes de desarrollar estos temas conviene enfatizar que el artículo tiene un doble objetivo. Por un lado, describir los avances realizados en el sistema financiero mexicano y así poder compartir la experiencia con el resto de los países de América Latina. Por otro, identificar los principales obstáculos que inhiben la oferta de servicios bancarios y recomendar las líneas y opciones que parezcan más relevantes para que los actores discutan un programa de profundización y extensión financiera. Finalmente, cabe aclarar que el artículo no pretende elaborar tal programa. La Secretaría Iberoamericana cree que el éxito de un proyecto de esta naturaleza depende de una concertación entre el sector público y privado, y que su papel debe ser simplemente el de estimular a los agentes a la elaboración del mismo. Finalmente, conviene señalar que el problema de la bancarización se abordará mediante el análisis de los aspectos institucionales del sistema financiero; de ese modo, elementos de demanda

como la generación de confianza en el sistema financiero, la mala distribución del ingreso en México, la poca cultura financiera o la escasa capacitación de los pequeños empresarios no son objeto de estudio del presente artículo.

1.1. Los bajos niveles de profundización financiera³ y bancarización

Las cifras presentadas en el informe de Suárez de Rojas (2006) sobre el acceso a los servicios bancarios en América Latina reflejan que la situación de México en los últimos 15 años ha sido desafortunada. La razón depósitos a PIB fue de 0,23 y 0,24 en promedio para los períodos 1990-99 y 2000-04 respectivamente; cifras que no sólo son menores que las observadas en países industrializados para el mismo período, sino también en relación a otros países latinoamericanos, como Chile, Costa Rica y El Salvador. A manera de ejemplo, los datos correspondientes para España son de 0,64 y 0,82, mientras que para Chile son de 0,39 y 0,50. La situación es todavía más preocupante si se toma el indicador de crédito a PIB, ya que el crédito de la banca comercial se desplomó a raíz de la crisis financiera de 1995⁴.

Afortunadamente para el país, cifras de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) indican que hubo una importante recuperación en 2005 y lo que va de 2006⁵. Por ejemplo, para diciembre de 2005 contamos con los siguientes datos: a) el activo total de la banca múltiple ascendió a 2.248.374 millones de pesos (25,68% del PIB); b) la cartera de créditos se ubicó aproximadamente en 1.153.000 millones de pesos, cifra que representa un avance de 3,6% en términos reales respecto a diciembre de 2004; c) el financiamiento al sector privado (créditos comerciales, de consumo, a la vivienda y a entidades financieras) mostró un crecimiento del 22% anualizado; y d) la cartera de crédito vencida a nivel global mejoró notablemente, mostró una disminución del 25% respecto al año anterior y su índice de morosidad se ubicó en 1,82%, el más bajo desde 1991. Asimismo, se debería señalar que la expansión del crédito bancario ha sido apoyada y controlada por el uso de técnicas de administración integral de riesgos, por mejores controles internos y por una más amplia revelación de infor-

mación financiera, a diferencia de lo que sucedió durante el *boom* del crédito de principios de los noventa.

Por otra parte, la participación de la cartera de crédito de la banca múltiple como proporción del producto interno se puede utilizar como un indicador de profundización a nivel regional. La tabla 1 muestra el indicador para las 32 entidades federativas en los años 2004 y 2005; es destacable el hecho que sólo tres de ellas superan el promedio nacional (Baja California Sur, Distrito Federal y Nuevo León) mientras que la mayoría presentan un índice muy por debajo del Distrito Federal (0,43 en 2005). Esta situación refleja claramente que los problemas de bancarización son todavía más desfavorables cuando son considerados dentro de un contexto regional. Asimismo, es preocupante el bajo nivel de derrama crediticia que tiene el ahorro bancario en un gran número de estados. Esto es debido a la gran discrepancia en la razón de cartera crediticia a captación observada en Baja California Sur, Distrito Federal y Nuevo León frente a todas las demás entidades. En particular, llama la atención la baja colocación de créditos en los estados de Chiapas, Guerrero, Nayarit, Morelos y Oaxaca, en donde el índice fue menor al 0,20 en el 2005⁶.

A pesar de que el Distrito Federal tiene los mejores índices de profundización, su desempeño no es del todo adecuado, tal y como se infiere de los resultados obtenidos mediante encuestas. De acuerdo a la encuesta de Servicios Financieros realizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Banco Mundial en 2002, un 76,4% de la población adulta en el área metropolitana de la Ciudad de México no tenía acceso a los servicios bancarios (créditos o cuentas de ahorro), cifra que contrasta con el 10% observado en Estados Unidos, según datos de la Reserva Federal de Chicago, y con el 57,2% de Brasil y el 58,8% de Colombia, estimados por el Banco Mundial (Ruiz-Durán, 2004); sin embargo, los avances logrados por el sector financiero mexicano en estos últimos cuatro años hacen pensar que dicho porcentaje debería estar disminuyendo⁷. Aunque no existen cifras similares para los estados federales, se esperaba que los menores índices de profundización financiera

TABLA 1 Profundización financiera a nivel estatal

	CARTERA A PIB ESTATAL		CAPTACIÓN A PIB ESTATAL		RELACIÓN DE CARTERA A CAPTACIÓN	
	2005	2004	2005	2004	2005	2004
NACIONAL*	0,15	0,15	0,2	0,2	0,73	0,74
Aguascalientes	0,04	0,05	0,12	0,12	0,31	0,37
Baja California Norte	0,04	0,05	0,15	0,15	0,31	0,31
Baja California Sur	0,26	0,14	0,2	0,15	1,29	0,93
Campeche	0,02	0,02	0,06	0,06	0,38	0,25
Chiapas	0,02	0,02	0,14	0,13	0,12	0,18
Chihuahua	0,03	0,03	0,1	0,1	0,33	0,33
Coahuila	0,04	0,05	0,1	0,1	0,37	0,47
Colima	0,04	0,1	0,15	0,15	0,24	0,64
Distrito Federal	0,43	0,46	0,37	0,39	0,16	1,19
Durango	0,08	0,05	0,11	0,11	0,77	0,46
Estado de México	0,05	0,06	0,12	0,12	0,42	0,48
Guanajuato	0,05	0,05	0,22	0,18	0,24	0,27
Guerrero	0,02	0,02	0,13	0,13	0,15	0,17
Hidalgo	0,03	0,02	0,16	0,15	0,2	0,16
Jalisco	0,08	0,08	0,22	0,2	0,36	0,38
Michoacán	0,04	0,05	0,22	0,23	0,2	0,2
Morelos	0,03	0,03	0,17	0,15	0,18	0,18
Nayarit	0,02	0,03	0,18	0,2	0,13	0,14
Nuevo León	0,21	0,19	0,18	0,2	1,2	0,99
Oaxaca	0,01	0,01	0,15	0,14	0,09	0,09
Puebla	0,07	0,07	0,13	0,13	0,52	0,54
Querétaro	0,04	0,04	0,13	0,13	0,3	0,32
Quintana Roo	0,05	0,04	0,11	0,08	0,42	0,54
San Luis Potosí	0,06	0,06	0,12	0,12	0,49	0,5
Sinaloa	0,07	0,06	0,19	0,17	0,38	0,35
Sonora	0,07	0,08	0,12	0,12	0,59	0,64
Tabasco	0,04	0,05	0,15	0,16	0,29	0,31
Tamaulipas	0,07	0,03	0,14	0,13	0,49	0,23
Tlaxcala	0,08	0,01	0,12	0,1	0,7	0,14
Veracruz	0,04	0,04	0,14	0,13	0,3	0,33
Yucatán	0,06	0,07	0,15	0,14	0,41	0,48
Zacatecas	0,03	0,05	0,16	0,15	0,2	0,32

Fuente: Elaboración propia con datos del Boletín Estadístico de Banca Múltiple, CNBV (diciembre de 2004 y 2005) de INEGI Producto Interno Bruto por entidad federativa para 2004, y para 2005 se utilizó la información estimada por SIREM

* El total nacional se estimó con la información del PIB nacional

encontrados a nivel regional estén asociados a un menor nivel de acceso a los servicios bancarios⁸.

De acuerdo a los datos de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) para 2003 sólo el 16% de la población disponía de cuentas de cheques, 11,1% era titular de alguna cuenta de ahorro y 3,6% tenía depósitos a plazo, cifras reducidas comparadas con las de otros países. Por ejemplo, para España en 2002 los porcentajes equivalentes eran del 24,8%, 32,3% y 7,5% respectivamente. De manera similar sólo el

12% de la población mexicana en 2003 manejaba tarjetas de crédito, cuando en Argentina y Chile para ese mismo año la cifra era de 13,7% y 27,8% respectivamente, mientras que para Brasil en 2002 era de 19,9% (Ruíz-Durán, 2004). No obstante, en los dos últimos años y medio la banca mexicana ha logrado avances importantes, especialmente en el rubro de colocación de tarjetas de crédito y débito.

Otra forma de analizar el nivel de bancarización de una economía es desde la perspectiva de las empresas. Es decir, el uso que éstas hacen de la banca en relación con el pago

TABLA 2 Análisis de bancarización de la población a través de los gastos de los hogares

	NÚMERO DE HOGARES	GASTOS DESEMBOLSADO POR LAS FAMILIAS (EN MILES DE PESOS)	GASTO MEDIO TRIMESTRAL (PESOS)	GASTO MENSUAL (PESOS)	DISTRIBUCIÓN DEL TOTAL DE LOS HOGARES %	DISTRIBUCIÓN DEL TOTAL DE LOS GASTOS %
Encuesta 2004						
Gasto Total	25.845.081	783.009.371	30.296	10.099	100,0	100,0
Depósitos en cuenta de ahorros, tandas, cajas de ahorro, etc.	8.507.758	49.433.047	5.810	1.937	32,9	6,3
Pagos por tarjetas de crédito	2.567.433	14.327.958	5.581	1.860	9,9	1,8
Encuesta 2000						
TOTAL	23.484.520	568.599.384	24.212	8.071	100,0	100,0
Depósitos en cuenta de ahorros, tandas, cajas de ahorro, etc.	8.242.258	52.576.314	6.379	2.126	35,1	9,2
Pagos por tarjetas de crédito	961.528	5.217.522	5.426	1.809	4,1	0,9

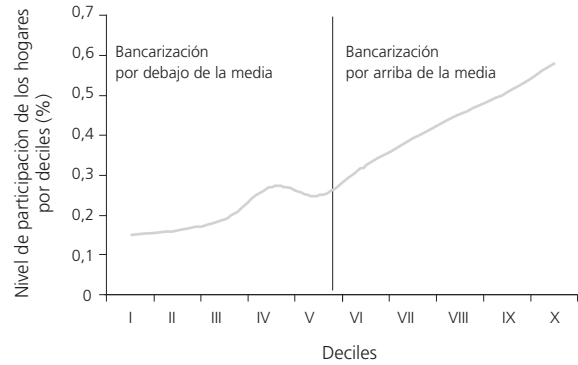
Fuente INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2000 y 2004

a proveedores o el cobro a sus clientes. Utilizando un indicador de la importancia relativa que tiene el crédito a proveedores en el financiamiento de las empresas, el acceso de los productos bancarios (crédito) en México también parece ser reducido si se le compara con el observado en otros países desarrollados. En este sentido la Encuesta de Coyuntura del Mercado Crediticio realizada periódicamente por el Banco de México señala que en el primer trimestre del 2006 los proveedores otorgaron el 61,4% del financiamiento de las empresas, siendo esta cifra del 69,5% en el caso de las empresas pequeñas. Cabe notar que en los Estados Unidos el crédito de proveedores es relativamente más importante en las empresas grandes que en las pequeñas (Petersen y Rajan 1996). Asimismo, la literatura sobre crédito a proveedores señala que esta forma de financiamiento es más atractiva cuando el sistema financiero no está muy desarrollado (Fisman y Love, 2002).

1.2. El acceso de los grupos de menores ingresos a los servicios financieros

De acuerdo a la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares de 2000 y 2004, sólo el 32,9% de los hogares realizan depósitos (cuentas de ahorros, tandas, cajas de ahorros, etc.) y exclusivamente el 9,9% de los hogares tienen acceso a tarjetas de crédito, aunque entre 2000 y 2004 este acceso se

GRÁFICO 1 Participación en los depósitos en cuentas de ahorro, cajas de ahorro, de los hogares por deciles de ingreso



Fuente INEGI Encuesta Nacional de Ingreso - Gasto de los Hogares 2004.

duplicó, lo que indicaría una tendencia creciente—ver tabla 2—. Las operaciones promedio mensuales de estas cuentas son sumamente bajas, de alrededor de 1.900 pesos (176 dólares), lo que muestra la debilidad de la captación proveniente de los hogares.

Esta situación se hace más crítica si tenemos en cuenta que la participación de los hogares en el uso de los servicios financieros se reduce en promedio conforme disminuye el nivel de ingreso de dichos hogares. El gráfico 1 muestra que

los cinco primeros deciles de ingreso tienen niveles de participación menores a la media, lo que se podría explicar por tres razones complementarias: *a)* poca capacidad de ahorro de los individuos de bajos ingresos, *b)* un problema de cultura del ahorro en estos segmentos de la población, y *c)* la ausencia de oferta de instrumentos financieros que atiendan sus necesidades particulares. El gráfico señala el porcentaje de hogares de cada decil que participan en alguna forma de ahorro, y no el porcentaje de los ingresos ahorrados, por lo que quedarán contempladas en su análisis las explicaciones *b)* y *c)*.

Por otro lado, los préstamos informales y los financiamientos de tiendas comerciales han predominado en el crédito a personas físicas ante la limitada oferta del sistema financiero tradicional (Banco Mundial, 2005). En cuanto a la oferta de crédito comercial para las la microempresa, cabe destacar que ha sido históricamente deficiente y prácticamente nulo⁹. Esta situación ha sido documentada a través de diversas encuestas levantadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), como la Encuesta de Micro Negocios (2002) y la Encuesta de Servicios Financieros (2003), o la Encuesta Nacional de Mercados de Financiamiento Rural (2003) realizada por la FIRA. No obstante, a continuación se presentarán una serie de estrategias implantadas por el sector financiero los últimos años dirigidas a impulsar el crédito a las personas de bajos recursos y el financiamiento a las microempresas y PYMES.

Aunque las semillas de la profundización financiera ya han sido sembradas en la economía mexicana, las distintas políticas e instituciones requieren de un cierto período de tiempo para mostrar sus bondades; no obstante, para corregir algunas de las deficiencias observadas y para acelerar el proceso de bancarización es importante analizar e implantar estrategias más agresivas, con independencia de que con el transcurso de los años, al prolongarse la estabilidad, se espere que la mayor confianza en el sistema produzca un mayor uso de instrumentos financieros.

La relevancia de la confianza queda clara al analizar la evolución del crédito a la vivienda residencial. A pesar

de que hoy en día los bancos comerciales compiten a tasas históricamente bajas, estas políticas todavía no inciden lo suficiente en la demanda como para lograr el repunte sostenido en este tipo de crédito. Los datos del Banco de México indican que el crédito vigente de la banca comercial a la vivienda como proporción del PIB se mantuvo entre 0,9 y 0,8% durante el período 2000-2004, y no fue sólo hasta 2005, cuando la proporción fue de 1,3%, cuando inició su repunte. Sin embargo, debemos recordar que el crédito hipotecario residencial fue particularmente golpeado durante la crisis bancaria de 1995, por lo que su desarrollo pausado durante los primeros cuatro años de la presente Administración bien puede deberse a una reticencia psicológica de los actores a este tipo de financiamiento.

2. ALGUNOS ASPECTOS DEL SISTEMA FINANCIERO

La política pública hacia el sistema financiero ha estado orientada en los últimos años a establecer reglas claras, evitar arbitrajes regulatorios, apuntalar mercados e instrumentos financieros, mejorar la competencia y transparentar su operación¹⁰. La estrategia implantada se sintetiza en este artículo mediante siete grandes bloques de acciones definidas en los siguientes términos: el primer bloque explica cómo se modificó la estructura de gobierno corporativo de la banca comercial; el segundo revisa con más detalle la regulación y transparencia de las operaciones financieras; el tercero muestra la reestructuración del sistema financiero de fomento; el cuarto presenta el avance reciente de actores no-bancarios en la provisión de servicios financieros; el quinto bloque analiza el desarrollo del sector ahorro y crédito popular; el sexto resume el sistema de garantías utilizado para alentar el financiamiento a las PYMES y los mecanismos de apoyo a las microfinancieras; finalmente, el séptimo bloque estudia el impulso que han tenido recientemente los medios de pago electrónicos y el uso de nuevas tecnologías.

2.1. Nuevas prácticas de gobierno corporativo en la banca

Ante la precariedad en la que se encontraba el sistema bancario mexicano en los meses posteriores a la crisis de cambio de diciembre de 1994¹¹, las autoridades mexicanas iniciaron un proceso de reestructuración que permitió la entrada de bancos extranjeros y protegió el ahorro de los depositantes mediante la capitalización del sistema. De tal manera que, aunque el Tratado de Libre Comercio de América del Norte concebía la entrada de la inversión extranjera de manera gradual y con restricciones importantes en términos de su participación de mercado, el proceso se aceleró a partir de 1995 y las restricciones no se aplicaron (Haber y Kantor, 2003; Bonturi, 2002), por lo que la participación de la inversión extranjera directa (IED) en la banca alcanzó un 83% a finales de 2005 (Bancomer, 2006).

Cabe mencionar que la entrada de bancos extranjeros y el establecimiento de una nueva regulación modificaron sustancialmente las prácticas de gobierno corporativo del sector, en donde la tendencia histórica había sido el vínculo de acción entre empresas productivas y bancos, el control familiar de las instituciones financieras y el uso de créditos relacionados¹². Resulta indudable que la participación de banqueros independientes a las empresas deudoras y las mejores prácticas corporativas de los bancos extranjeros contribuirán a la estabilidad de la banca mexicana y a mejorar la eficiencia en la asignación de recursos. Después de la crisis de 1994-1995 las autoridades reguladoras pusieron especial atención en las prácticas de gobierno corporativo de las instituciones bancarias, requiriendo la participación de consejeros independientes y el establecimiento de comisiones de auditoría en los consejos de administración (Martínez, 2000).

Entre las disposiciones regulatorias encaminadas a mejorar las prácticas de gobierno corporativo del sistema financiero cabe destacar la relacionada a la información proveniente de las Sociedades Controladoras de Grupos Financieros. A partir de abril de 2005 se requiere que estos grupos presenten a través de Internet la siguiente información¹³: a) estados financieros consolidados anuales que incluyan las notas y el dicta-

men de un auditor externo independiente; b) explicaciones detalladas de las diferencias en el tratamiento contable de los estados financieros anuales y los trimestrales, y entre estos informes y los presentados a las instituciones financieras externas que las controlan; c) la tenencia de acciones de la sociedad controladora por parte de subsidiaria; d) los incrementos o reducciones al capital y pago de dividendos, los activos sujetos a riesgo de crédito y de mercado, el índice de capitalización correspondiente a las entidades integrantes del grupo, y las categorías en que las instituciones de crédito del grupo han sido clasificadas en el Sistema de Acciones Correctivas Tempranas (que se explicará más adelante); e) un informe con el análisis de los resultados de operación y la situación financiera del grupo, donde se identifique cualquier compromiso o acontecimiento conocido que pueda afectar la liquidez del grupo financiero y sus resultados de operación; f) las principales transacciones y exposiciones intragrupo, inclusive la concentración de riesgo entre las distintas entidades financieras que forman parte del grupo financiero; g) un resumen de los acuerdos adoptados en las asambleas de accionistas; h) la integración del consejo de administración, y la identificación diferenciada de los consejeros independientes frente a los que no lo son, así como el perfil profesional y la experiencia laboral de todos los miembros; e i) la descripción y el monto total de las compensaciones y prestaciones percibidas por sus principales funcionarios y los integrantes del consejo de administración.

2.2. Regulación, información y transparencia

El sistema bancario mexicano cuenta en la actualidad con una mejor regulación prudencial y una supervisión acorde con los estándares internacionales. En este sentido, se han hecho importantes avances en la calificación de la cartera crediticia y aprovisionamiento de riesgos (Acuerdos de Basilea), en la calidad de los informes regulatorios y en la normatividad contable. También se ha mejorado el suministro de información de los intermediarios regulados y la disseminación de ésta a través de medios electrónicos. Asimismo, se estableció un sistema de medidas correctivas tempranas y otro para acelerar el proceso de liquidación de bancos con fuertes

problemas y así evitar contagios. Finalmente, cabe mencionar que se han realizado importantes modificaciones en relación a la prevención y persecución de delitos relacionados al lavado de dinero.

De igual forma, se ha buscado disminuir la carga y los costos regulatorios por lo que se revisó el conjunto de informes que se solicitan a los intermediarios, con objeto de evitar la duplicación de la información y eliminar aquella que carecía de valor. Con la coordinación adecuada se ha logrado que la información suministrada sea compartida por la Secretaría de Hacienda y el Banco de México. Como resultado de este trabajo ha obtenido una reducción aproximada del 30% con respecto a la información originalmente requerida¹⁴. A continuación se presentan las medidas más relevantes en el ámbito de la regulación e información bancaria.

a) El seguro bancario

El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) se creó en 1998 con la finalidad de administrar un seguro para los depositantes de la banca cuyo costo fuera explícito y estuviera sufragado por las propias instituciones financieras. Con el establecimiento del IPAB se eliminó la cobertura gubernamental ilimitada a los depósitos bancarios (cuentas de ahorro y cheques, certificados de depósito, pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento y saldos a favor en tarjetas de débito) con el propósito de reducir el riesgo moral en el sistema y hacer explícito el seguro a los cuenta-habientes, a diferencia de lo que sucedía con el esquema anterior (Fondo Bancario de Protección al Ahorro, o FOBAPROA). El mantener una cobertura parcial es imprescindible para reducir los problemas de corridas bancarias y el contagio de bancos sanos. En enero de 2005 la garantía cubría depósitos hasta por el equivalente de 400.000 UDI por persona y por banco (120.000 dólares), lo que implica que el 99% de las cuentas de ahorro están plenamente cubiertas (Beauregard, 2006).

La Junta de Gobierno del IPAB está formada por tres vocales representantes de autoridades financieras (Secretaría de Hacienda y Crédito Público –SHCP–, Banco de Méxi-

co y CNBV) y por cuatro vocales independientes nominados por el ejecutivo y ratificados por el Congreso. Los fondos de este seguro provienen de cuotas obligatorias pagadas por los bancos comerciales por un monto de cuatro al millar sobre los pasivos totales. No obstante, en circunstancias excepcionales pueden aplicarse cuotas adicionales de hasta tres al millar sin llegar a exceder un máximo combinado de ocho al millar. Asimismo, el IPAB fue el encargado de administrar los distintos esquemas del rescate financiero y de liquidar los activos de los bancos que fueron intervenidos. Los datos del IPAB señalan que la deuda contraída por el Instituto a raíz de la crisis bancaria pasó de representar el 13,75% respecto al PIB en diciembre de 1999 a 7,85% en diciembre de 2005.

b) Los sistemas de alertas tempranas

En junio de 2004, el Congreso aprobó un sistema de acciones correctivas tempranas que permite a la CNBV llevar a cabo determinadas acciones preventivas y, de esta manera, evitar el acelerado deterioro financiero de bancos que muestran un nivel de capitalización menor al 10% de sus activos sujetos a riesgo¹⁵. Mediante este sistema, la CNBV clasifica a los bancos en cinco categorías según el nivel de capitalización que cada uno tiene en relación con el mínimo requerido, y ordena la aplicación de medidas correctivas «mínimas» y «especiales adicionales» a efecto de restituir la fortaleza financiera de los bancos afectados.

Posteriormente, en abril de 2006, el Congreso aprobó un paquete de iniciativas para modificar la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y la Ley de Protección al Ahorro Bancario. Dicho paquete de leyes permitirá a las autoridades intervenir y liquidar de manera ágil y oportuna a aquellas instituciones de banca múltiple que presenten problemas de insolvencia. Este esquema establece que cuando el banco no cumpla con el plan de reestructuración aprobado al entrar el sistema de correcciones tempranas y su capital baje del 8%, los accionistas tendrán la obligación de depositar el 75% de sus acciones en un fideicomiso, con el propósito de ser utilizado por

el IPAB como garantía en caso de que el banco se liquide, rescate o entre en concurso mercantil.

Asimismo, la iniciativa plantea la creación de un Comité de Estabilidad Financiera que se encargará de analizar en qué condiciones el incumplimiento de las obligaciones de un banco puede afectar la estabilidad del sistema financiero. De ese modo, se podrá inyectar excepcionalmente los recursos públicos necesarios que permitan solventar el problema. En consecuencia, los mecanismos de resolución de la banca múltiple serán de dos tipos: la disolución y liquidación de la institución, y la asistencia financiera sin liquidación. En el caso de liquidación, la CNBV tendrá la facultad para ordenar el cierre de las oficinas y sucursales de una institución de banca múltiple intervenida, previa autorización favorable del IPAB.

c) Leyes de quiebras y garantías

La crisis bancaria de 1994-95 hizo evidente que el funcionamiento adecuado de un sistema financiero requiere de una mayor agilidad en los trámites para que los bancos y demás acreedores puedan liquidar los bienes muebles e inmuebles dejados en garantía en caso de incumplimiento de los acreditados. Las modificaciones a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (miscelánea de garantías de crédito) aprobada en 2000 tuvo, precisamente, como objetivo hacer más viable la otorgación de créditos respaldados con garantías prendarias e hipotecarias. Sin embargo, la experiencia observada en años inmediatamente anteriores, parece indicar que esta Ley no ha logrado reducir sustancialmente los costos de adjudicación de los bienes a los niveles deseados, pero, de acuerdo a la opinión de diversos banqueros y autoridades, sí ha incrementado la fuerza negociadora de los acreedores cuando sus clientes incurren en moratoria.

De igual forma, la Ley de Concursos Mercantiles sustituyó en 2000 a la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos. En la antigua Ley de quiebras, el deudor tenía la facultad de prolongar de manera indefinida sus pagos, ya que era la única parte que podía promover un convenio de negociación. Sin embargo, la Ley de Concursos Mercantiles limita el plazo de negociación y al término de éste se procede a la liquida-

ción de activos para pagar la deuda. Esta modificación confiere seguridad jurídica a los acreedores y mejora el equilibrio entre las partes. Cabe hacer mención a la Miscelánea de Garantías de 2003, la cual introdujo adecuaciones a la Ley de Garantías de 2000 para que los temas que todavía no garantizaban una mejor protección de los derechos de los acreedores así lo hicieran. La Miscelánea de Garantías fue muy importante porque permitió la reactivación de nuevos créditos bancarios a la vivienda.

Indudablemente, estas adecuaciones legales permitieron reiniciar la otorgación de créditos en el sector empresarial después de que un número muy elevado de negocios cayeran en incumplimiento durante la crisis bancaria, y que algunos de ellos evitaron la liquidación oportuna de sus activos, apelando a la obsoleta Ley de Quiebras de ese entonces.

d) Oficinas de crédito y la transparencia en la información financiera

Las Sociedades de Información Crediticia, u «oficinas de crédito», se crearon en México en 1996 con el objetivo de facilitar el acceso al historial de créditos de personas y empresas a intermediarios financieros y comercios. Las oficinas de crédito operan bajo el criterio de reciprocidad, ya que están obligados a entregar la información solicitada solamente a aquellos usuarios que por su actividad generan este tipo de información y, por tanto, proporcionan la suya a la oficina de crédito. En la actualidad existen tres empresas privadas que ofrecen este servicio: *Dun & Bradstreet*, *Transunion* y el Círculo de Crédito. Principalmente, las bases de datos de estas oficinas de crédito contienen información sobre créditos automotrices, hipotecarios y tarjetas de crédito, información que se conserva por siete años a partir de que se cerró el registro por el otorgante del crédito.

Por su parte, la Ley de Transparencia y Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado, aprobada en 2002, requiere que los intermediarios presenten la información necesaria para determinar el costo del crédito. Así, deberán ser incluidos todos los componentes indirectos con el objetivo de que los usuarios de crédito puedan tomar una decisión

más informada. Las instituciones financieras tienen la obligación de poner a disposición de los acreditados su situación financiera en sus portales de Internet. De igual forma, la CNBV pone a disposición del público, a través de su portal de Internet, gran parte de la información presentada en los reportes regulatorios procedentes de las entidades supervisadas. En tanto que la CONDUSEF, que es un organismo público descentralizado, tiene como mandato atender las reclamaciones de los usuarios del sistema financiero, orientarlo y verificar si la información publicitaria presentada por los intermediarios financieros sobre sus distintos servicios es veraz, efectiva y no se presta a confusiones.

A este respecto, también es importante resaltar la labor realizada desde el Banco de México con la publicación de los costos anuales totales (CAT) de los créditos. Este indicador incorpora comisiones y demás costos asociados a los créditos. Por otra parte, los bancos comerciales tienen la obligación de informar inmediatamente al Banco de México, en el caso de que se produzcan modificaciones tanto en los costos como en las comisiones. Dicha información que será publicada por los mismos bancos, la CONDUSEF y el Banco Central.

Asimismo, la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros aprobada por el Congreso en 2003 tiene como objetivo regular el cobro de comisiones, cuotas interbancarias y otros aspectos relacionados con las prestaciones de servicios financieros. Con ello se pretende desarrollar los sistemas de pagos y dar una mayor claridad a los cobros de las operaciones realizadas por el público a través del sistema bancario.

En este mismo sentido, las autoridades financieras apoyaron la creación y puesta en funcionamiento del «Consejo Mexicano para la Investigación y Desarrollo de Normas de Información Financiera», que se constituye como un cuerpo especializado e independiente que emite principios contables y que, junto con las autoridades financieras, impulsa el proceso de convergencia de los Criterios de Contabilidad Generalmente Aceptados con las normas internacionales dictadas en esta materia.

2.3. Reestructuración del sistema financiero de fomento

En el período 2000-05 se redimensionó el sistema financiero de fomento que en la actualidad se encuentra conformado por las siguientes instituciones: Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, SNC (BANSEFI, antes Patronato del Ahorro Nacional, PAHNAL); Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC (BANCOMEXT); Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC (BANOBRAS); Banco Nacional del Ejército, Fuerzas Aéreas y Armada, SNC (BANJERCITO); Nacional Financiera, SNC (NAFIN); Sociedad Hipotecaria Federal, SNC (SHF); Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y la Financiera Rural.

En ese período, los activos totales del sistema financiero de fomento disminuyeron en un 8,9% en términos reales según cifras aportadas por la SHCP. Como parte del proceso de reestructuración se liquidaron varios bancos de desarrollo, aglutinados en BANRURAL, que mostraban importantes dificultades financieras. En consecuencia, el sector pasó de 20 instituciones crediticias, en donde BANRURAL participaba con 13 bancos, a las 8 instituciones arriba referidas.

Las cifras agregadas para el conjunto de instituciones financieras de fomento indican que si bien sus activos totales disminuyeron en 2005 con respecto al año 2000, como cabría esperar dentro de un proceso de reestructuración en el que se ha optado por limitar su rol como agente financiero del Gobierno, se dieron incrementos importantes en el monto de financiamiento al sector privado (10,9%) y en el financiamiento concedido a través de segundo piso (34,6%) de acuerdo a datos de la SHCP. Otro hecho destacable es el incremento sustancial de la importancia de las garantías de crédito en los apoyos otorgados al sector privado, pasando la razón de garantías a cartera de crédito privado del 2% al 16%. Por otra parte, la sanidad financiera del sistema se ha ido consolidando año tras año, con lo que se han reducido los gastos de administración y promoción, y la regulación prudencial entre el año 2000 y el 2005 ha mejorado en materia de calificación de cartera, administración de riesgos, revelación de información, control interno y requerimientos de capitalización.

a) El crédito a la vivienda y la Sociedad Hipotecaria Federal

La SHF, que vino el llamado «Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda» (FOVI), tiene como objetivo desarrollar los mercados primarios y secundarios de crédito a la vivienda. Al ser éste un banco de segundo piso, los solicitantes individuales y los promotores de vivienda obtienen su crédito a través de intermediarios financieros que se especializan en colocar y administrar créditos hipotecarios y que reciben el apoyo de la SHF en términos de fondeo y garantías. Entre 2001 y 2005 las viviendas individualizadas a través de Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL) crecieron a una tasa anual promedio del 26%, para llegar a otorgar 89.000 créditos en 2005 y la estimación de estos funcionarios es que en 2006 se llegue a 115.000 viviendas financiadas (Babatz, 2006).

Además del fondeo que las SOFOL obtienen de la SHF, éstas captan recursos a través de la bursatilización de su cartera que realizan con garantías de la SHF que han jugado un papel clave en bursatilización de las carteras de las SOFOL. Recientemente se han aprobado dos tipos de seguros, un seguro de crédito hipotecario y un seguro de garantía financiera, que apoyan las garantías ofrecidas por la SHF y permitirán un crecimiento de la financiación de estas instituciones. Entre diciembre de 2003 y diciembre de 2005 se hicieron colocaciones por un total de 6.222 millones de pesos, suma que representa el 13,4% del saldo de la cartera fondeada por la SHF; además, se estima que esta cifra se incrementa en 10.000 millones de pesos adicionales al término de 2006 (Babatz, 2006). Esta tendencia indica que con el paso del tiempo la SHF dejará de fondear a las SOFOL, por lo que sus funciones en el segmento de viviendas para personas con más de seis salarios mínimos se limitarán en un futuro a ofrecer garantías.

Actualmente la población tiene la posibilidad de adquirir mejores viviendas debido al entorno de competencia del sector inmobiliario (lo cual acota el precio de las casas), a la estabilidad macroeconómica y a la competencia en el sistema financiero que reduce las tasas de interés. Gracias a la

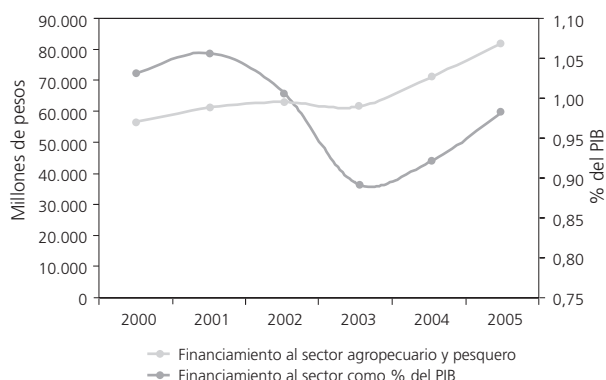
combinación de estos factores, una persona con siete salarios mínimos puede comprar una vivienda por un valor de 312.760 MXN, cifra que es 33% superior a la capacidad de crédito que este individuo tenía en el año 2000; esta cifra incluso puede llegar a ser del 49% si se hace uso del programa de cofinanciamiento con el INFONAVIT o el FOVISSSTE. Por otra parte, cabe destacar que el 14% de los acreditados de SHF no son asalariados, lo que indica que sus esquemas de comprobación de ingresos y sus programas de ahorro y crédito brindan capacidad crédito a individuos que de otra manera no la tendrían.

En febrero de 2006 se inició el Programa de Microfinanciamiento para Mejora y Ampliación, cuyo objetivo es dar acceso a créditos inmobiliarios a personas con ingresos inferiores a cinco salarios mínimos, y que en la actualidad no están cubiertos ni por las SOFOL ni por los bancos. Generalmente, estos individuos pueden acceder a recursos financieros cuando poseen ya una casa humilde, por lo que el crédito se solicita para realizar mejoras. También pueden solicitar un crédito, si carecen de una propiedad, para adquirir lotes que cuentan con servicios para vivienda. En este esquema de microcréditos pueden participar SOFOL, bancos y, especialmente, uniones de crédito, sociedades financieras y cooperativas de ahorro. Estos créditos se asignan de acuerdo al esquema de construcción progresiva en plazos de hasta 24 meses y en montos de 15.000 MXN de promedio.

b) Financiamiento al sector rural

Históricamente, el financiamiento al sector agropecuario y a las actividades realizadas en áreas rurales han tenido un tratamiento especial en México; esta situación se sigue manteniendo en el programa de modernización del sistema financiero de la actual Administración. La presencia de instituciones de fomento especializadas en el sector se debe a la particularidad de sus características. El sector rural se conforma por poblaciones de menos de 50.000 habitantes, por lo que en estas regiones del país se encuentra el 61% de las familias que viven en condiciones de extrema pobreza. Asimismo, se estima que aproximadamente el 74% de los municipios

GRÁFICO 2 Crédito al sector agropecuario



en México, porcentaje que corresponde esencialmente a zonas rurales, carecen de sucursales bancarias. Consecuencia de ello es que aproximadamente un 22% de la población del país no tenga acceso a este tipo de servicios. Este problema se acentúa en las zonas sur y sureste, donde el porcentaje se incrementa al 40% (Banco Mundial y FIRA, 2004).

Por otra parte, en estas regiones del país existen problemáticas sociales muy especiales relacionadas con cuestiones de pobreza, dispersión espacial, etnicidad y migración, las cuales se agregan a los problemas económicos propios del sector agropecuario, la falta de integración de las cadenas productivas, la estacionalidad de los productos agrícolas y los riesgos asociados a la volatilidad de sus precios y la correspondiente inestabilidad de los ingresos de los productores. Esta situación ha incitado al Gobierno a elaborar una serie de programas especializados en el sector a través de sus dos instituciones financieras de fomento agrícola, FIRA y Financiera Rural.

El sistema de crédito garantizado ha servido de apoyo para reanudar el financiamiento al sector agropecuario a través de FIRA y la Financiera Rural. Ambas instituciones lograron revertir una situación de escasez de créditos que se vivía en el sector hasta 2003, y han permitido una expansión de éstos en los últimos dos años. No obstante, tal y como queda reflejado en el gráfico 2, la relación como proporción del Producto Interno Bruto todavía es inferior al observado en el año 2001.

FIRA se constituyó hace 50 años a partir de cuatro fideicomisos del Banco de México. Su objetivo es el de brindar crédito, garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología en el sector rural y pesquero del país. Generalmente, opera como banco de segundo piso asignando sus recursos a través de la banca comercial y de diversos intermediarios financieros no-bancarios (uniones de crédito, SOFOLES, arrendadoras financieras, almacenes generales de depósito y empresas de factoraje). Los créditos colocados provienen de su propio patrimonio, el cual es manejado con estrictos criterios financieros y de administración de riesgo, situación que le ha permitido con el paso de los años tener una gran estabilidad. Dentro de sus finalidades, destaca la de proveer financiamiento a actividades del sector rural, tanto agrícolas como de otro tipo, con el objetivo de crear valor en las cadenas productivas; por tanto, el banco se interesa en apoyar a todos los eslabones de estas cadenas, desde la obtención de la materia prima hasta su comercialización al por menor.

A diferencia de FIRA, la constitución de Financiera Rural es muy reciente, ya que data tan sólo del año 2002¹⁶. Financiera Rural cuenta con seis áreas de coordinación regional y 99 agencias establecidas en todo el país. Según información de la propia institución, su patrimonio inicial, conformado con recursos presupuestarios aprobados por el Congreso mexicano, se integró con 1.720 millones de USD, de los cuales 46 millones se destinaron a la adquisición de activos no crediticios de BANRURAL¹⁷, 1.534 millones para conformar su cartera de créditos, 79 millones para gastos de preoperación y 49 millones a asistencia técnica.

Además de otorgar financiamiento al sector agropecuario, la Ley Orgánica de Financiera Rural presenta como objetivo clave el ofrecer apoyos para capacitación y asesoría a los productores rurales y a aquellos que se organicen en intermediarios financieros rurales (sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, sociedades financieras populares, uniones de crédito y almacenes generales de depósito). Estas organizaciones ayudan a los productores a obtener economías de escala, mayor poder de negociación en la

compra de insumos, un manejo financiero más profesional, mayor transparencia en sus operaciones y mayor solvencia al ofrecer garantías comunes; asimismo, la constitución del intermediario acerca los recursos financieros a su localidad y le permite diseñar productos adecuados a sus necesidades.

Financiera Rural se diferencia de FIRA en dos aspectos importantes: por una parte, FIRA otorga exclusivamente financiamientos como banca de segundo piso, en tanto que la Financiera realiza operaciones de primer y segundo piso y, por otra, aunque FIRA cuenta también con un programa para créditos de baja cantidad, Financiera Rural concede más apoyos a ejidatarios y productores agrícolas de muy bajos recursos.

Aunque la Financiera tiene como meta convertirse también en banca de segundo piso, actividad que ha sido impulsada de manera importante desde su constitución, el continuar operando con agencias en todas las regiones del país hace difícil que este objetivo se logre a corto plazo, ya que los conflictos de interés del personal de estas agencias distorsionan sus incentivos para alcanzar dicha meta.

c) NAFIN y el mercado de factoraje

Las instituciones de factoraje tienen muchos años operando en México; sin embargo, el sector no lograba consolidarse por la ausencia de un sistema que articulara a las grandes empresas con sus proveedores. El mercado no se había desarrollado, ya que cada compañía de factoraje tenía que construir por su propia cuenta la red de empresas cuyas facturas por pagar estaba dispuesta a descontar y, posteriormente, hacerles ver a los proveedores de estas empresas su interés por realizar este tipo de operaciones.

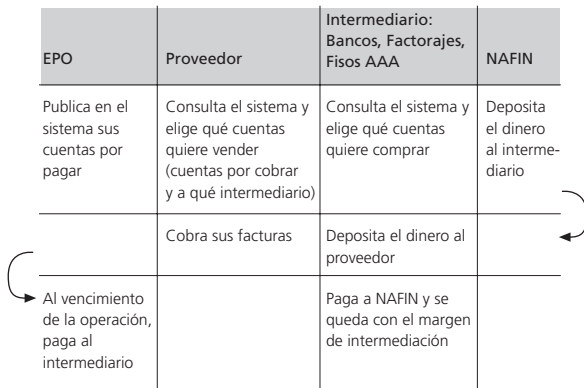
Dado los costos administrativos asociados a estas negociaciones, los grupos financieros fueron históricamente reticentes a la formación de estas redes, y prefirieron canalizar sus recursos a otras actividades crediticias. De aquí que, por lo general, el descuento se limitaba a cuentas por cobrar que grandes proveedores (o pequeños pero vinculados al grupo financiero) tenían con grandes empresas. La escala de una PYME hacía muy difícil que una compañía de factoraje tuviera

interés en descontar sus facturas por cobrar, inclusive en el caso de ser emitidas por grandes compañías.

El costo de creación de un mercado de este tipo disminuye considerablemente cuando todas las instituciones financieras hacen uso de una red común de empresas y proveedores. Por ello, NAFIN decidió en el presente sexenio implantar el sistema de factoraje electrónico conocido como Cadenas Productivas, el cual ha sido muy exitoso en sus primeros años de operación. De acuerdo a los datos de NAFIN, entre diciembre de 2001 y diciembre de 2005 este esquema permitió asignar 2.888 millones de créditos por un monto total de 237.000 millones de pesos. Dicho desempeño ha hecho que el mercado de factoraje doméstico en México se convierta en el de mayor crecimiento en el mundo, con una tasa del 210% entre los años 2005-05. Los datos de 2004 indican que NAFIN fue la tercera empresa operadora de factoraje en el área del TLC con 7.000 millones de USD, sólo por debajo de CIT con 21.000 millones de USD y de GMAC con 10.000 millones de USD.

A través de este sistema las PYMES, proveedoras de grandes negocios comerciales e industriales (empresas AAA o de primer orden [EPO]), de empresas paraestatales (e.g., PEMEX, CFE) y de diferentes Gobiernos estatales, tienen la posibilidad de descontar sus facturas a través de la banca comercial haciendo su solicitud mediante el portal de Internet de NAFIN. Los recursos solicitados son por el 100% del valor de facturas con plazos de hasta 120 días, y el pago se integra de manera inmediata a la cuenta que las PYMES tienen en su banco comercial. Asimismo, cabe mencionar que los recursos involucrados en la transacción son exclusivamente de NAFIN, el cual otorga financiamiento al intermediario con el objetivo de que éste, a su vez, asigne una línea de crédito a la EPO (para mayor detalle véase el gráfico 3). Además, al tratarse de facturas emitidas por empresas AAA el riesgo que corre el intermediario es mínimo, por lo que las garantías no son necesarias. Aunque en una primera etapa el Programa de Cadenas Productivas Internacionales se inició con los proveedores de Bimbo y Wal-Mart, a partir de enero de 2006 este programa se amplió para proveedores

GRÁFICO 3 Factoraje electrónico



F u e n t e Elaborado por SHCP.

mexicanos de grandes negocios que venden sus productos en los mercados internacionales.

Además de los beneficios que reciben las PYMES al mejorar el manejo de sus flujos de efectivo a través de las operaciones de factoraje electrónico, el Programa de Cadenas Productivas les ofrece ventajas adicionales a sus afiliados, como por ejemplo: a) capacitación legal y técnica gratuita en línea que le permite a la PYME obtener la asesoría de un ejecutivo de NAFIN en un plazo no mayor a 48 horas; b) créditos revolventes, que se otorgan a tasas fijas y por un plazo máximo de 180 días, de hasta 10 millones de pesos para financiar el 50% de los pedidos obtenidos por parte de las EPO inscritas en el programa; c) créditos adicionales por doce meses y a tasas fijas para capital de trabajo, cuyo monto de crédito es calculado en función del promedio de facturas por cobrar publicadas en la cadena en los últimos seis meses y se da hasta por una cantidad máxima de 6,5 millones de pesos.

2.4. Desarrollo de los intermediarios financieros no-bancarios

Si bien las leyes financieras promovían la entrada de nuevos intermediarios financieros no-bancarios desde antes de la crisis de 1995, las autoridades hacendarias de los dos sexe-

GRÁFICO 4 Cambios en la participación de la cartera de crédito del sistema financiero como % del PIB

	Año 2000	Año 2005		Año 2000	Año 2005
BANCA COMERCIAL	16,12	13,7			
BANCA DE DESARROLLO	6,97	6,93	NAFIN	2,12	6,93
UNIONES CRÉDITO	0,16	0,14	BANOBRAS	2,33	1,68
SOFOL	2,0	2,3	BANCOMEXT	1,23	0,91
EMPRESAS DE FACTORAJE	2,0	0,1	BANJERCITO	0,26	0,18
ALMACENES GENERALES DE DEPÓSITO	0,06	0,18	BANSEFI	0,0	0,12
ARRENDADORAS FINANCIERAS	0,2	0,2	HIPOTECARIA FEDERAL	0,0	1,33

F u e n t e Elaboración propia con datos de CNBV y de INEGI BIE. PIB en millones de pesos corrientes.

nios posteriores estimularon su desarrollo de manera muy entusiasta. Esta situación ha dado lugar a una estructura del sistema financiero mexicano en la que la banca comercial ha perdido participación, tal y como se puede apreciar en el gráfico 4. El sector en su conjunto ha sido muy dinámico: entre 1992 y 2005 se incorporaron al sistema financiero mexicano treinta SOFOLES, nueve Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (Afores), cinco bancos, y el número de compañías aseguradoras se duplicó.

En particular, destaca el papel preponderante que las SOFOLES han tenido durante los últimos años en la expansión del crédito hipotecario para vivienda de interés social, crédito automotriz y crédito al consumo (Bancomer, 2006). El hecho de que a finales de los noventa los bancos estuvieran inmersos en el proceso de fusiones, adquisiciones y reestructuración de sus carteras, hizo posible que las SOFOLES, creadas en 1993, tomaran un porcentaje relativamente importante de este nicho de mercado. Esto a la postre permitió incrementar la competencia al interior del sistema financiero.

En el sector vivienda destaca el papel activo jugado por la Sociedad Hipotecaria Federal como agente financiero de fomento de segundo piso, al otorgar préstamos y asignar

garantías a las SOFOLES. Las SOFOLES se encuentran actualmente supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), aunque el pasado 27 de abril de 2006 se aprobó la eliminación del actual esquema de regulación. De esta manera, se dieron facilidades a las entidades mercantiles para que sin previa autorización puedan realizar actividades de arrendamiento, factoraje y otorgamientos de créditos en diversas actividades, para lo cual se creó la figura de entidad financiera no regulada, a las que se les denominará «Sociedad Financiera de Objeto Múltiple» (SOFOMES). No obstante, cabe precisar que en el caso de estar vinculadas a un banco las SOFOMES continuarán siendo entidades reguladas.

2.5. Esquemas de ahorro y crédito popular

Históricamente, los segmentos socioeconómicos más pobres de la población no han podido acceder a recursos financieros mediante un sistema formal. En México, una forma muy frecuente de financiamiento informal es a través de la participación en sistemas de tandas, en donde un grupo de personas forman una bolsa común a la que aportan recursos periódicamente con el incentivo de que los montos recolectados en un cierto periodo le sean adjudicados al momento de ganar una lotería (Klaehn *et al.*, 2006). Por otra parte, es común encontrar en zonas rurales y marginales que personas y micronegocios se financian a través de agiotistas que ofrecen créditos a plazos muy cortos y tasas muy caras, y cuyos esquemas de cobranza suelen ir en contra de la dignidad humana. No obstante, la presente Administración ha hecho esfuerzos notables en la conformación y reestructuración de instituciones financieras dirigidas a bancarizar a individuos de bajos recursos como las que se describen a continuación.

a) Casas de empeño

En México, un mecanismo de financiamiento muy socorrido es el de préstamos prendarios ofrecidos por casas de empeño privadas no reguladas y por unas 500 asociaciones civiles no lucrativas; entre estas últimas destaca el Nacional Monte

de Piedad, que en la actualidad cuenta con 106 sucursales en todo el país, cifra muy superior a las 35 de hace tres años. En 2005 se reformó el artículo 24 de la Ley Federal del Consumidor con el propósito de obligar a las casas de empeño a registrarse ante la Procuraduría Federal del Consumidor (PFC) para poder operar en territorio nacional. Esta legislación busca ofrecer una mayor seguridad jurídica y una mayor transparencia a los usuarios de este servicio. Asimismo, en abril de 2006 el Congreso aprobó la Ley que Regula a las Casas de Empeño. Gracias a ello la Secretaría de Economía podrá profundizar sus esfuerzos en la protección de los pignorantes, ya que requiere a los participantes del sector la aceptación y cumplimiento de una norma oficial mexicana; ésta exigirá, entre otras cosas, un capital mínimo para operar, así como un seguro para proteger contra robo las prendas entregadas en garantía.

Se estima que en el país existen cerca de 3.000 casas de empeño con una operación de 25.000 millones de pesos al año y que atienden a 8 millones de familias con préstamos de promedio de 600 pesos. El Grupo Prendamex es la casa de empeño más grande de México después del Monte de Piedad. Prendamex ha mostrado en los últimos años un rápido crecimiento que le ha permitido expandirse anualmente en unas 50 franquicias, y le ha permitido operar con 310 franquicias en 2005.

b) El sistema de créditos FONACOT

Los trabajadores y empleados de ingresos medios y bajos en el sector formal tienen también la posibilidad de acceder al crédito a través del Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT). Este fideicomiso fue establecido en el año de 1974 con el objetivo de dar a los trabajadores el acceso a créditos «socialmente justos». Sin embargo, más de 30 años después de su fundación, dicha meta está aún lejos de ser alcanzada. Aunque en los primeros 15 años de su operación el Fondo se expandió con cierta eficiencia financiera, en los años noventa sufrió una grave crisis financiera y de imagen debido a problemas de corrupción e ineficiencia.

Ante esta problemática y la necesidad de hacer efectiva su misión, FONACOT se reestructuró orgánicamente a partir de 2002. La administración del Fondo se hizo más transparente y su operación se modernizó al incorporar una nueva plataforma de tecnologías de información. Estos cambios redundaron en una mayor eficiencia, una posición financiera más sólida y un importante despegue en sus operaciones. Con todas estas modificaciones el patrimonio de FONACOT se incrementó en casi cinco veces al pasar de 400 millones de pesos a principios de 2001 a 1.916 millones de pesos en 2005 de acuerdo a información obtenida de su página de Internet. En este mismo período, los créditos anuales asignados a través de este fideicomiso pasaron de 228.000 a un millón, cifra que las autoridades de FONACOT esperan incrementar a dos millones para 2006; asimismo, la cartera vencida se redujo del 38% al 6%, mientras que en los créditos nuevos el porcentaje de recuperación de la cartera llega al 99%. Paralelamente, el número de empresas con las que opera el Fondo pasó de 2.478 a principios de 2001 a 14.014 en diciembre de 2005; este crecimiento se ha dado también en su distribución, ya que el número de establecimientos que ofrecen créditos FONACOT se ha multiplicado por diez.

En resumen, FONACOT ha pasado de ser una institución que estaba al borde de la quiebra en 2000, y que era una importante carga económica para el Gobierno Federal, a convertirse en una entidad financiera descentralizada que no recibe recursos gubernamentales. El proceso de bursatilización de su cartera se inició en septiembre de 2003, y en la actualidad todo el fondeo de FONACOT se realiza a través de colocaciones de certificados bursátiles (CEBURES) en la Bolsa Mexicana de Valores. De esta manera, FONACOT contribuye decididamente a incrementar el uso de tarjetas de crédito de un segmento importante de la población y refuerza la competencia en el sector de crédito al consumo.

c) Sector de ahorro y crédito popular

Existen en México aproximadamente 600 «cajas de ahorro» y más de tres millones y medio de socios. Por lo general,

personas de ingresos limitados ahorran en estas cajas y, en ocasiones, obtienen pequeños préstamos de muy corto plazo. Las cajas de ahorro están conformadas por diversos tipos de organizaciones: cooperativas de ahorro y préstamo, sociedades de ahorro y préstamo, cajas solidarias, asociaciones civiles, sociedades civiles, sociedades de solidaridad social y uniones de crédito (Banco Mundial y BANSEFI, 2002). Desde el año 2001 se inició un proceso de fortalecimiento de las «cajas de ahorro» que se estructuró en torno a los tres pilares que a continuación se describen¹⁸.

- a) La Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) aprobada por el Congreso en 2001 regula a estas instituciones, constituidas en Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo o en Sociedades Financieras Populares (sociedades anónimas), e impone, entre otras variables, requerimientos de capitalización y riesgos para asegurar su solvencia. De acuerdo a esta disposición, las federaciones que las aglutinan son las encargadas de evaluar y, en su caso, emitir el dictamen favorable para que una caja pueda solicitar su autorización ante la CNBV; institución ésta que realiza la regulación y supervisión de última instancia. Se espera que en un futuro las cajas sean autorreguladas a través de sus propias federaciones.
- b) Las cajas de ahorro si lo desean pueden adherirse al programa de modernización financiado por el Banco Mundial y el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo con el apoyo técnico de consultores internacionales. La capacitación y asistencia técnica que se ofrece en dicho programa tiene como propósito apoyar a las cajas para que puedan cumplir con los requisitos de la LACP.
- c) El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), sustituto del Patronato del Ahorro Nacional, tiene como tarea principal coordinar los apoyos temporales del Gobierno Federal y liderar la modernización de las cajas. Su objetivo en un futuro es, por lo tanto, convertirse en la caja central del sector, es decir, ser un banco de segundo piso para las cajas. Además, existe una iniciativa de ley

para que el banco se pueda socializar con la participación de todos los actores del sector.

Con respecto a los avances de esta reestructuración, cabe indicar que el proceso de regularización de las cajas de ahorro ha sido lento, y muy pocas han reunido la totalidad de los requerimientos para su incorporación formal al sistema financiero. Cabe enfatizar que se trata de un proceso de regularización complejo, en el que las cajas han tenido que realizar ajustes tanto en sus indicadores financieros como operativos, de ahí que el período de transición se haya tenido que ampliar en 2005 y a partir de 2006 inició el período de «prórroga condicionada», que se extenderá hasta diciembre de 2008. Durante estos años, las cajas serán evaluadas semestralmente para determinar si permanecen en la prórroga o este régimen les es retirado y, en consecuencia, tendrían que dejar de captar depósitos.

Por otro lado, las cajas de ahorro que están más avanzadas en el proceso de transformación para cumplir con la LACP pueden incorporarse voluntariamente a una alianza comercial con BANSEFI llamada «La Red de la Gente», la cual cuenta en la actualidad con 72 miembros. Indiscutiblemente, la Red a la articulación del sector de crédito y ahorro popular, ya que aparte de los servicios y productos particulares que cada caja ofrece, sus integrantes han incorporado diversos programas promovidos por BANSEFI, entre los que se encuentran los siguientes: pago de remesas, ahorro para crédito de vivienda y servicios para el pago de los programas sociales gubernamentales, tales como oportunidades y becas de excelencia de la SEP.

Los instrumentos más importantes de BANSEFI son la cuenta de ahorro (disponibilidad inmediata), la tanda de ahorro (plazo fijo de entre 1 y 36 meses con rendimiento al vencimiento) y la cuenta de ahorro infantil, que tiene como objetivo promover la cultura del ahorro entre los menores de edad. Estas cuentas tienen el atractivo adicional de que en caso de fallecimiento BANSEFI aporta una ayuda económica a favor del beneficiario designado. Desde 1993 se incentiva el ahorro como un mecanismo previo a la adquisición

de vivienda que permite cubrir el enganche y los gastos indirectos. A partir de un convenio firmado en 2002 con el INFO-AVIT, los ahorradores que cumplan sus metas de ahorro pueden acceder a un crédito del Instituto de Vivienda. También existe un convenio similar con el Fondo Nacional de Apoyo Económico para la Vivienda (FONAEVI) con el que personas sin empleo formal y con ingresos de entre tres y cinco salarios mínimos ahorran hasta cubrir el enganche de una casa (12.000 MXN) que es el 10% del crédito para vivienda que les asigna el Fondo.

En cuanto al desarrollo de las cajas de ahorro, vale la pena mencionar un programa piloto que inició la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) en 2000. Dicho programa, conocido como «Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural» (PATMIR), contó con el apoyo financiero del Banco Mundial. El PATMIR, a través de consultores internacionales especializados, proporciona capacitación, asistencia técnica e infraestructura con el objetivo de fortalecer intermediarios financieros existentes y crear otros nuevos para atender a la población rural de bajos recursos¹⁹.

Estos apoyos, basados en subsidios temporales decrecientes, están dirigidos a la creación de infraestructura, modernización tecnológica, inversión en capital humano y transferencia de conocimientos; pero no así para el establecimiento de línea de créditos o de recursos para su capitalización. Las instituciones financieras, cooperativas o sociedades civiles que reciben estos apoyos lo hacen condicionados a su integración en un proceso que les permita cumplir con la regulación provista en la LACP.

Entre 2002 y diciembre de 2005 se han dado ayudas a 22 intermediarios financieros ya establecidos y a 13 nuevos, con un total de 136 sucursales (99 creadas por PATMIR) y 135.000 usuarios (85.000 incorporados por PATMIR), de los cuales 50% son mujeres y 36% indígenas. Los 35 intermediarios apoyados con PATMIR están ya en la etapa de «prórroga condicionada», que les permitirá obtener la autorización de operación definitiva por parte de las autoridades reguladoras antes de la fecha límite establecida en 2008.

Al término de 2006 las autoridades de SAGARPA esperan que el conjunto de las instituciones apoyadas por PAT-MIR atienda a 195.000 usuarios. Estos intermediarios ofrecen la siguiente gama de productos y servicios: cuentas de ahorro a la vista, ahorro programado (navideño, infantil, escolar, salario rural) grupal y a plazos; créditos productivos, de consumo y solidarios; recepción de remesas; seguros de vida y coberturas de gastos funerarios; pagos de servicios y cambio de cheques. En un futuro, se espera que las cajas PAT-MIR ofrezcan todos los beneficios ofrecidos por La Red de la Gente promovida por BANSEFI.

2.6. El financiamiento a las PYMES y el programa de microfinancieras

Uno de los problemas esenciales de cualquier sistema financiero reside en el gran costo de transacción que tiene para la banca y otros intermediarios el proveer de recursos financieros a las PYMES y microempresas (CLAAF, 2004). Las reducidas tasas de supervivencia de estas empresas y los bajos montos de crédito solicitados hacen que su financiamiento sea relativamente caro para el acreedor, tanto por el costo de evaluación de la empresa, como por los costos asociados a la administración del crédito y a la liquidación de colaterales en caso de incumplimiento; por lo tanto, el nivel de riesgo y las economías de escala son muy importantes en la rentabilidad del préstamo otorgado a cada empresa. Asimismo, estos negocios pequeños suelen carecer de colaterales adecuados que respalden su solicitud de crédito, ya sea porque las empresas no son intensivas en bienes de capital o porque los dueños del negocio no son, por lo general, propietarios de los locales industriales o comerciales en donde operan. Una encuesta realizada por Berumen Asociados para la CONDUSEF en junio de 2002 con una muestra de 400 PYMES de la Ciudad de México señala que sólo el 30% de éstas recibieron créditos bancarios en los últimos 12 meses anteriores a la entrevista.

a) Programas de garantías

Por esta razón, las autoridades financieras han impulsado recientemente el uso de fondos de garantía, especialmente

cuando la garantía no está asociada a créditos otorgados por las instituciones de fomento. En México las garantías financieras son tan sólo del 0,1% del PIB, cifra muy inferior al 7,8% y al 5,8% observados respectivamente en Japón y Corea; aunque habría que aclarar que países desarrollados como EE UU, Italia y España tienen porcentajes cercanos al 0,5%²⁰. Los recursos usados por estos fondos provienen generalmente de fuentes presupuestales (Fondo PYME) y su administración se realiza a través de instituciones financieras de fomento, como NAFIN, SHF (en créditos a la vivienda), Financiera Rural y FIRA. No obstante, la colocación de títulos en los mercados para estos fines es también ya inminente en México.

En NAFIN, el programa de garantías se incrementó en un 10,03% al pasar de 2.611 millones de pesos en 2000 (beneficiando a 3.984 empresas) a 26.193 millones de pesos en 2005 (beneficiando a 21.870 empresas)²¹. Con el objetivo de que estas garantías no generen problemas de riesgo moral, el monto del financiamiento avalado públicamente es menor al 100%, concretamente, el promedio en la actualidad es de alrededor del 65%. También se ha instrumentado un programa de garantías líquidas dirigidas al sector rural en el que el fondeo se realiza con recursos de SAGARPA, los Gobiernos estatales y el mismo productor para avalar el pago de las obligaciones financieras contraídas con los intermediarios financieros privados.

El uso de recursos presupuestarios para la otorgación de garantías financieras produce beneficios mayores a los que se darían cuando estos recursos se emplean en la asignación de financiamientos directos. Esto es debido principalmente a dos motivos: por un lado, un sistema de garantías con primas variables de acuerdo a la siniestralidad genera menos distorsiones que un sistema de créditos otorgados a tasas subsidiadas o con criterios políticos y, por otro lado, las garantías propician efectos multiplicadores mayores, ya que los recursos presupuestados asignados año tras año incrementan el acervo de los fondos de garantía y el número de financiamientos que se respaldan anualmente si el porcentaje de garantía pública se va reduciendo al transcurrir el tiempo y consolidarse la relación cliente-intermediario financiero.

Para coordinar los programas de garantías a las PYMES la Secretaría de Economía y NAFIN desarrollaron el Sistema Nacional de Garantías, cuyo mecanismo de operación es el siguiente: a) la Secretaría de Economía anuncia a la banca la oportunidad de cubrir las pérdidas derivadas por créditos a las PYMES a través de un mecanismo de subasta holandesa, es decir, con una fecha límite para la recepción de solicitudes; b) los bancos formulan propuestas atractivas con base a tres criterios: 1. tasa de interés, 2. requisitos solicitados, 3. nivel de potenciación de los recursos (la Secretaría de Economía respalda préstamos de la banca comercial mayores al monto ofrecido en garantía); y c) se abren y analizan las propuestas en conjunto para determinar al menos dos ganadores y evitar de ese modo la concentración de recursos.

Las condiciones de competencia, incentivadas por este mecanismo de asignación de recursos presupuestales, han permitido reducir los costos del crédito, disminuir los requisitos y garantías ofrecidas por las PYMES, e incrementar la derrama de los recursos públicos asignados. Según datos de la Secretaría de Economía, la evidencia empírica muestra una tasa de incumplimiento de las PYMES de 0,75%, es decir, los recursos destinados a este sistema no han sufrido una merma significativa. Por el contrario, al recuperarse la cartera de proyectos sobre la cual se establecieron las garantías es posible ingresar una nueva cartera y continuar potenciando la derrama crediticia a las PYMES. En la subasta de 2005, se alcanzó un nivel de potenciación de 42 (un peso de la Secretaría de Economía respalda 42 pesos otorgados por la banca comercial), a manera de comparación la *Small Business Administration* en Estados Unidos presenta un nivel de potenciación cercano a 32.

Indudablemente, los beneficios del Sistema Nacional de Garantías se podrían incrementar con una mejor difusión del mismo entre las PYMES. Además, está todavía presente el reto de crear mecanismos que reduzcan el problema de selección adversa de clientes; es decir, la necesidad de evitar que la banca canalice a estos esquemas aquellos créditos con mayor riesgo o que se relajen excesivamente los criterios para la selección de clientes. Sin duda alguna, estos fondos de garantía han logrado incentivar el financiamiento a las PYMES

por parte del sector financiero privado (SOFOL y bancos comerciales), pero, no obstante, es importante señalar que, dadas las características del sector, el número de empresas apoyadas es todavía reducido.

b) El microfinanciamiento

La Secretaría de Economía creó en 2001 el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresariado (PRONONAFIM) para que los micronegocios tuvieran la posibilidad de acceder al financiamiento. Este programa tiene como población objetiva a aquellos individuos o grupos sociales de muy bajos ingresos que desean desarrollar sus iniciativas productivas²². A diferencia del sistema bancario tradicional, donde la asignación de recursos depende de la obtención de garantías, el microfinanciamiento está sustentado en el principio del «crédito a la palabra» y en el esquema de «grupos de solidaridad» desarrollado por el *Grameen Bank* de Bangladesh (Ruiz Durán, 2002).

Los acreditados reciben préstamos cada vez mayores cuando van cumpliendo con sus obligaciones financieras, lo que les permite construir un historial de crédito con que respaldar la reputación de su negocio. Los préstamos otorgados oscilan entre los 500 y los 30.000 pesos, y en ocasiones son asignados a grupos solidarios. Estos grupos están conformados por núcleos de personas que tienen alguna afinidad entre sí (actividad económica, vecindad) y que se comprometen de manera conjunta a respaldar el crédito recibido por alguno de sus miembros.

Con el propósito de fortalecer el programa de microfinanciamiento el Banco Mundial le concedió a México un préstamo por 75,5 millones de dólares. De acuerdo a los datos ofrecidos en el portal de Internet de la propia institución, el total de microfinancieras (públicas y privadas) autorizadas por PRONONAFIM entre 2001 y 2005 fue de 73. Sin embargo, existen otras más, aunque no vinculadas a dicho programa, como aquellas que pertenecen a la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS) y que reciben financiamientos por otras fuentes. Entre 2001 y 2005 se entregaron a través de este programa 983.422 microcréditos.

Además del crédito que concede PRONONAFIM en condiciones preferenciales a las instituciones de microfinanciamiento que cumplen con los requerimientos señalados por un Comité Técnico, éstas también reciben apoyos de créditos para la adquisición de inmobiliario y equipo. Igualmente, PRONONAFIM otorga apoyos no recuperables o parcialmente recuperables con el propósito de incubar nuevas microfinancieras o de apoyarlas en su capacitación y en la expansión de su red de sucursales. A cambio de estos créditos y apoyos, las microfinancieras se comprometen a seguir los lineamientos del comité técnico, a suministrar información sobre el resultado de su cartera de clientes y a aceptar la realización de auditorías y visitas de inspección.

Aunque las tasas cobradas por estas instituciones a sus clientes son todavía altas (entre el 2,5% y el 7% mensual), éstas son menores a las tasas efectivas cobradas por establecimientos comerciales privados que conceden créditos para la adquisición de electrodomésticos a personas de bajos recursos. A pesar del alto costo operativo que significa manejar cuentas de crédito muy pequeñas y la sobreprima de riesgo asociada a la falta de garantías, la tendencia de las tasas es a la baja, y se espera que continúe así conforme vaya mejorando la eficiencia de estos intermediarios.

2.7. Uso de medios de pago electrónicos

Aparte de los servicios de ahorro y crédito del sistema financiero, otro elemento importante de la bancarización de la población (resultado del grado de articulación de su sistema financiero) es el uso de medios electrónicos de pago (monederos electrónicos, tarjetas de crédito y débito). En esta sección se describe un programa desarrollado por el Gobierno Federal y la banca comercial para promover este tipo de transacciones, así como los avances obtenidos en relación con la domiciliación de recibos; para ello se presentará además un breve recuento de los desarrollos tecnológicos implementados por el Banco de México para facilitar la conectividad electrónica entre los bancos y otros intermediarios financieros en aras de mejorar el sistema de pagos y reducir costos.

a) Fondo de infraestructura para impulsar los medios de pago electrónicos

A pesar de que el uso de las tarjetas de débito para realizar transacciones de consumo ha crecido en México de manera importante en los últimos años, la evidencia muestra que sólo el 2% de las transacciones de consumo privado se realizan mediante estas tarjetas. Cantidad muy inferior a las observadas en Corea del Sur, Canadá y el Reino Unido, donde las cifras son de 18%, 17% y 16%, respectivamente (Mercier, 2005); inclusive esta cifra es muy baja si se compara con otros países con un nivel de desarrollo similar, por ejemplo, en Argentina, Brasil y Centroamérica este valor es del 5%. Tradicionalmente, las tarjetas de débito en México se utilizan para retirar efectivo de los cajeros automáticos; datos de 2004 indican que el 88% de las transacciones con estas tarjetas se usaron para estos fines.

Con el fin de hacer atractivo el uso de medios de pago electrónicos entre la población, el Gobierno Federal en colaboración con la Asociación de Bancos de México (ABM) estableció a mediados de 2005 el Programa de Terminalización, administrado por el Comité Técnico del Fideicomiso. El objetivo de este proyecto es dar a conocer a la sociedad los beneficios del acceso a la infraestructura de los Medios de Pago Electrónicos (FIMPE); para ello se pretende instalar gratuitamente, sufragando los costes con los recursos de este fideicomiso, terminales punto de venta (TPV) en micro, pequeños y medianos negocios que no cuentan con una TPV y que realizan un alto volumen de operaciones en efectivo, con el objetivo de que procesen sus pagos vía electrónica. Adicionalmente, parte de los recursos del FIMPE se emplean para promocionar el uso de los medios de pagos electrónicos entre la población.

Con este programa se pretenden instalar 300.000 nuevos equipos en el período 2005-10 y modernizar 175.000 de los ya existentes. De acuerdo con los datos de la SHCP, los recursos aportados inicialmente al FIMPE por 15 bancos suman un total de 1.600 millones de pesos, monto que se verá incrementado con 1.000 millones de pesos en el segundo año de operación y con 500 millones de pesos en el tercer año.

A cambio de estas aportaciones, los bancos recibirán ciertos estímulos fiscales por parte de la SHCP²³. Por lo pronto, datos del Banco de México muestran que entre 2001 y 2005 las TPV se incrementaron en un 78,8% al pasar de 112.900 a 201.852 unidades.

Mediante este proceso de bancarización se espera que los negocios aumenten sus ventas, que los usuarios tengan una mayor seguridad al no manejar efectivo, que la banca mejore su eficiencia e incremente el volumen de operaciones, y que el Gobierno pueda tener un mejor control en el uso de recursos asignados a través de sus programas sociales (e.g., subsidio de diésel y salud).

Entre las estrategias de promoción para el uso de medios de pago electrónicos realizados por el FIMPE resalta el Programa de Sorteos Boletazo. A través de estos sorteos y de un concurso en televisión se entregan automóviles y premios en efectivo a los usuarios de medios de pago electrónicos. De acuerdo con el Banco de México, estos programas de bancarización mostraron buenos resultados en el 2005, ya que el uso de las TPV se incrementó en un 50% respecto de 2004, al realizarse 361 millones de operaciones.

b) Sistemas de compensación y liquidación de pagos

De acuerdo a la Ley del Sistema de Pagos de 2002 y la Ley del Banco de México de 1993, el Banco Central tiene como uno de sus objetivos principales el velar por el correcto funcionamiento de los sistemas de pago. Antes de 1995, este sistema era muy sencillo, ya que sólo existía una cámara de compensación de cheques y un sistema electrónico para transferencias interbancarias que no permitía individualizar instrucciones de pago y abono entre las cuentas de los distintos bancos. Por otra parte, en ambos sistemas los bancos comerciales podían sobregirar las cuentas que mantenían en el Banco Central que, de esta forma, asumía un riesgo crediticio excesivo y propiciaba un problema de riesgo moral²⁴.

Los avances tecnológicos permiten actualmente que el procedimiento de liquidación para las operaciones de los ban-

cos y sus clientes se realice en tiempo real y, con ello, se hace factible la operación de un sistema en donde la compensación y liquidación de instrucciones de pago se realice de manera definitiva. Con el propósito de reducir el riesgo sistémico, el Banco de México en una primera etapa (1995-2004) fijó límites para el crédito otorgado a los bancos participantes, quienes además tenían que dar ciertas garantías. No obstante, en una segunda etapa (de 2004 a la fecha) se logró que el riesgo desapareciera por completo en el caso de transacciones no-diferidas, ya que se eliminó la posibilidad de sobregiros en las cuentas que los participantes mantienen en el Banco Central.

Los bancos y otras instituciones financieras (casas de bolsa, Afores, sociedades operadoras de fondos de inversión y algunas compañías de seguros) mantienen cuentas corrientes de depósito en el Banco de México, en lo que se conoce como Sistema de Atención a Cuenta-habientes (SIAC), pero el sistema por sí mismo no ofrece facilidades para realizar transferencias entre los participantes. En 1995 entró en operación el Sistema de Pagos Electrónicos de Uso Ampliado (SPEUA) para realizar este tipo de operaciones. Con este sistema, el Banco de México logró sustituir la circulación de los cheques de alto valor y reducir el riesgo del crédito; sin embargo, su limitada capacidad de proceso hizo necesaria su sustitución.

En agosto de 2005 entró en funcionamiento el Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI). Bajo este sistema se realizan transferencias en tiempo real entre las cuentas de los participantes o entre sus clientes. Para hacer uso del SPEI, el Banco de México cobra una cuota anual fija a los participantes y una cuota mensual en función del número de operaciones que realiza cada uno. El volumen de operaciones interbancarias se ha incrementado significativamente gracias a las políticas de precios del Banco Central, a la eliminación del monto mínimo de 50.000 pesos para la operación del SPEI y a las importantes reducciones en las comisiones cobradas a clientes por la banca comercial. Cifras de la página de Internet del Banco de México indican que el volumen mensual promedio de operaciones en el primer cuatrimestre

de 2005 fue de 229.000 transacciones, en tanto la cifra para el mismo período en 2006 fue de un millón 164.000 operaciones.

Con el objetivo de realizar liquidaciones netas diferidas los bancos comerciales crearon en 1996 el Centro de Compensación Bancaria S.A. de CV (CECOBAN), que sustituyó al fideicomiso administrado por el Banco de México que operaba la cámara de compensaciones de cheques por medio del Sistema de Cámaras (SICAM). Este sistema permite que los bancos comerciales puedan realizar compensación y liquidación de cheques (en moneda nacional y dólares), operaciones de Transferencias Electrónicas de Fondos (TEF) y la domiciliación interbancaria de recibos. Los saldos de estas transacciones se transfieren al día siguiente de la operación a las cuentas corrientes que mantienen los bancos en el SIAC en donde se realiza la liquidación. En este caso, las líneas de crédito otorgadas entre los participantes sí son permitidas pero el procedimiento es regulado por el Banco de México. Mediante el TEF, los usuarios de la banca efectúan transferencias por cualquier monto en moneda nacional a cuentas de terceros en cualquier banco que opere en territorio nacional.

c) Domiciliación de recibos

La domiciliación de recibos permite la transferencia de fondos entre bancos cuando el cliente de algún servicio concede a su banco la autorización para que le sea cargado un cobro que será abonado a la cuenta bancaria del emisor del recibo o proveedor del servicio. De acuerdo con las leyes actuales, y con el objetivo de proteger a los consumidores, el cliente tiene la posibilidad de repudiar el cargo hasta 90 días después que éste fuese realizado y recibiría de manera inmediata el reembolso en su cuenta bancaria.

El servicio de domiciliación interbancaria de recibos en México inició sus operaciones en abril de 2002. A pesar de que las operaciones anuales pasaron de 133.220 en el 2002 a 5.745.950 en el 2005, según información de la página de Internet del Banco de México, estas cifras son todavía muy bajas con respecto a su capacidad de potencia, pues

se debe tener en consideración el hecho de que hay una gran gama de servicios susceptibles de ser domiciliados, como el pago del predial, agua, gas, telefonía, seguros, colegiaturas, etc.

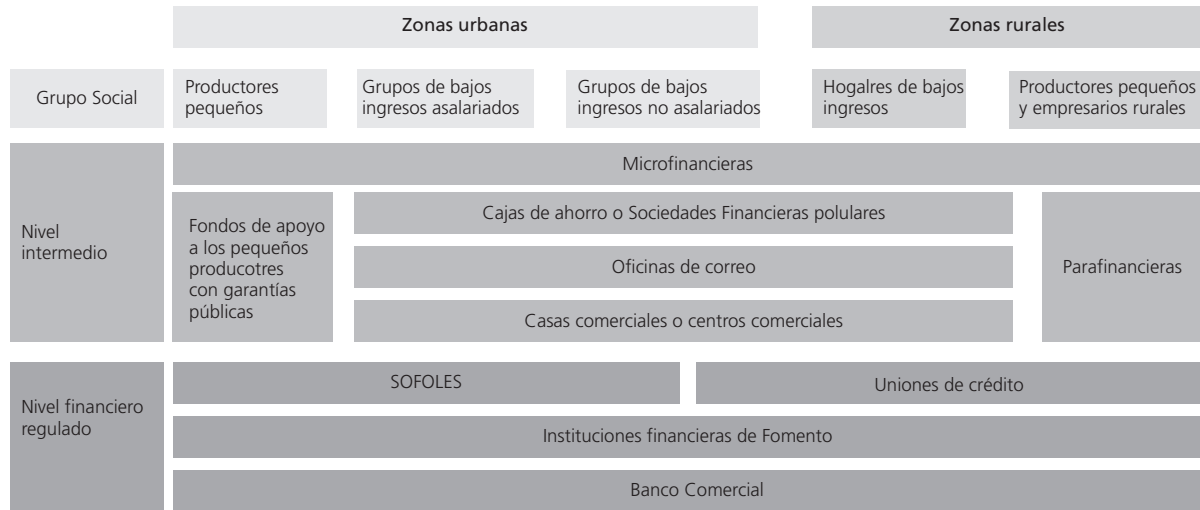
La relativa lentitud en la conversión hacia la domiciliación interbancaria se podría explicar por el temor del consumidor a que los cobros no sean interrumpidos por el emisor cuando se solicita la suspensión del servicio, ya sea por ineficiencias burocráticas o por dolo; situación que se complica ante las dificultades jurídicas que tienen los cuenta-habientes para resolver las arbitrariedades cometidas. No obstante, algunos funcionarios de la banca comercial plantean que el verdadero motivo reside en la pérdida de flexibilidad en el pago que implica aceptar cobros domiciliados, ya que la población de bajos ingresos, generalmente da prioridad al pago de bienes y servicios necesarios y dejan para la fecha límite el pago de sus cuentas.

3. ELEMENTOS PARA UNA AGENDA

Las limitaciones en el acceso al crédito, al ahorro y demás servicios financieros se deben a la falta de incentivos en el sistema financiero para atender a personas de bajos ingresos, PYMES y microempresas. Los ingresos de estos individuos suelen ser volátiles, de bajo nivel y provenientes de fuentes informales, por lo que son clientes poco atractivos para la banca tradicional. Además, este tipo de empresas suelen ser considerados como de alto riesgo por no tener información financiera de confianza, al operar en condiciones de desventaja tecnológica y cuyos administradores son casi siempre familiares de los empresarios. La falta de articulación en el sistema financiero no permite que las necesidades particulares de estos individuos y empresas sean atendidas adecuadamente, ya sea porque no existen los instrumentos apropiados o bien porque sus intermediarios carecen de mecanismos de evaluación y de recursos financieros.

Las grandes dimensiones de los bancos Múltiples y la falta de departamentos especializados por actividad económica disminuyen su capacidad y flexibilidad para ofrecer instrumen-

GRÁFICO 5 Segmentación de los grupos objetivos de bancarizar e intermediarios financieros participantes



tos financieros adecuados a las necesidades de cada sector y tamaño de empresa. Si bien en los años sesenta existía en México un sistema de banca especializada con una cierta vocación regional, las continuas crisis y sucesivas reestructuraciones del sector hicieron que a principios del siglo XXI el sistema bancario mexicano quedara conformado por grandes bancos con una toma de decisiones centralizada en sus oficinas corporativas nacionales o internacionales. Teóricamente, la concentración de las actividades de crédito en unos cuantos bancos le brinda al sistema una mayor estabilidad financiera; sin embargo, dicha concentración también incide en una falta de competencia y en un mayor distanciamiento entre los centros de producción y los centros de financiamiento; situación que se hace especialmente aguda para el caso de las PYMES, microempresas e individuos de bajos ingresos en zonas rurales.

Los grandes bancos podrían operar de manera más eficiente si realizaran en algunos casos operaciones de segundo piso y dejaran las tareas de originación y administración de los créditos empresariales y personales a bancos e intermediarios más pequeños o especializados. Recientemente, las autoridades han dado pasos importantes en la construcción y arti-

culación de los mercados financieros como lo demuestran las diversas políticas reseñadas en este documento.

En la parte superior del gráfico 5 se muestra a la población generalmente desatendida, ya sea grupos urbanos (productores pequeños, asalariados y no-asalariados de bajos ingresos) o rurales (productores agrícolas pequeños y hogares de bajos ingresos). Nótese que cada uno de estos grupos sociales, dependiendo de sus necesidades financieras particulares, se relaciona en un nivel intermedio con diferentes operadores particulares. Mientras que las microfinancieras atienden a todo el sector de bajos ingresos (individuos y empresas), las cajas de ahorro, oficinas postales y los establecimientos comerciales (algunas veces vinculados a bancos) suelen cubrir las necesidades de ahorro o crédito de individuos en zonas urbanas y rurales. También queda reflejado que los productores hacen uso de fondos de promoción para pequeñas y medianas empresas en las áreas urbanas, y que las parafinancieras son muy frecuentes en el caso de los productores rurales. La tabla también muestra que detrás de estos operadores intermedios existen instituciones financieras reguladas que funcionan como bancos de primer o segundo piso, y que en mayor o menor medida están

articulados con dichos intermediarios apoyándolos a través de créditos o mediante el ofrecimiento de garantías públicas.

La evidencia mostrada hasta ahora por la experiencia mexicana reciente indica que el papel del Estado como «hacedor del mercado» ha sido importante, y se espera que este papel siga siendo crítico para mejorar la articulación del sistema. A continuación, se pone en la agenda de discusión un conjunto de elementos que podrían contribuir a dicha articulación y a incentivar a la banca y demás intermediarios financieros a extender y profundizar sus servicios.

3.1. Aumento de la infraestructura

Un aumento de la infraestructura bancaria promoverá, sin duda, una mayor profundización y extensión de los servicios financieros. Para ello se deberán establecer una serie de incentivos (garantías públicas, subsidios a la originación de créditos, fondos estructurales) para que la banca establezca un mayor número de sucursales o puntos de atención, primordialmente en las poblaciones en las que no se cuenta con presencia bancaria. Asimismo, se podrían implantar mecanismos alternativos, como la triangulación de servicios, que permitan a la misma banca apoyar a otros participantes e intermediarios financieros que sí disponen de la infraestructura necesaria o tienen incentivos para desarrollarla.

Con respecto a la estrategia de ampliación de infraestructura, deberían reforzarse en un futuro dos opciones ya utilizadas en México: en primer lugar, podría analizarse la viabilidad de realizar programas similares a FIRA, SAGARPA y BANSEFI, muy positivos para ampliar la infraestructura bancaria en municipios rurales, para áreas urbanas no atendidas; en segundo lugar, extender la oferta de servicios financieros a través de centros comerciales y otro tipo de redes en donde haya atención al público. Por ejemplo, las dependencias de correos u otras entidades públicas podrían ser utilizadas para ofrecer servicios financieros mediante convenios de colaboración suscritos con entidades financieras²⁵. Para la consecución de este objetivo es necesario establecer una adecuada regulación sobre el *outsourcing* de los servicios que terceros prestan a la banca comercial.

3.2. Mayor competencia entre los intermediarios financieros

Posteriormente a la crisis de diciembre de 1994, la banca comercial en México se encontró con algunas dificultades y pocos incentivos para atender las necesidades financieras de los nuevos emprendedores y de las microempresas y PYMES, especialmente las relacionadas con el financiamiento de sus inversiones en planta y equipo. Una vía para promover el financiamiento de segmentos poco atendidos por la banca tradicional es potenciar el desarrollo de intermediarios financieros especializados y articular mecanismos para la integración de estos intermediarios, en condiciones de equidad, con el conjunto del sistema bancario privado y las instituciones financieras de fomento.

En México ya existen algunas experiencias de desarrollo de intermediarios financieros especializados entre las que se encuentran las siguientes:

- a) La SOFOLES, que han desarrollado nuevos mercados, con mucho éxito en el crédito hipotecario de interés social y en el crédito automotriz, aunque menos en el crédito a la pequeña y mediana empresa.
- b) La especialización de algunos bancos en el financiamiento de un sector en específico, como ya se observa en la actividad turística y en el sector agropecuario.
- c) El desarrollo y formalización de las cajas de ahorro y las microfinancieras.

En aras de lograr una mayor competencia, la arquitectura del sistema financiero mexicano se fundamenta en la creación de distintos tipos de intermediarios, que ofrezcan alternativas adecuadas a ofertantes y demandantes de fondos de préstamo. De aquí que la regulación secundaria emitida por las autoridades ha procurado reducir las barreras de entrada a los nuevos participantes, y establecer un tratamiento único para operaciones similares celebradas por las distintas entidades financieras, con lo que se reduce la posibilidad de que se presente un arbitraje regulatorio.

De acuerdo a la SHCP ocho nuevos bancos múltiples comenzarán a operar en 2006. Resulta indudable que la competencia del mercado ha beneficiado a los cuenta-habientes y a los acreditados a través de la innovación de productos y la reducción de costos y comisiones. A pesar de que en 2004 hubo un fuerte debate entre el Banco de México, la CONDUSEF y la ABM en relación con la eficiencia y grado de competencia en el sector, es indudable que las tasas y comisiones han venido a la baja en los dos últimos años²⁶.

Una agenda de bancarización debe contemplar estas experiencias y promover su continuidad y expansión. Ello exigirá actuar simultáneamente en los campos institucional y financiero. En primer lugar, es necesario aumentar los esfuerzos en la formación, regularización y capacitación de intermediarios financieros dirigidos expresamente a microempresas y PYMES, así como al segmento de la población de bajos recursos (SOFOMES, cajas de ahorros y microfinancieras). La articulación entre financieras populares, uniones de crédito y los bancos requerirá establecer plataformas electrónicas de interconexión que permitan que los recursos y la información fluyan de manera ágil entre los distintos niveles de intermediación²⁷. Sin embargo, debe quedar claro que la capacidad de los mismos para captar ahorro, prestar y participar activamente en los medios de pago debe estar condicionada a la equidad en la regulación, la transparencia en la información al público usuario y la solidez financiera y tecnológica. En segundo lugar, es necesario contemplar esquemas para hacer más fluido el financiamiento de los intermediarios financieros especializados, hecho que se analizará en la siguiente sección.

3.3. El financiamiento de los intermediarios financieros especializados

México cuenta con múltiples programas e instituciones dedicadas a financiar directa o indirectamente a intermediarios especializados en sectores como la pequeña y mediana empresa, el consumo, la vivienda social y las microfinanzas. Aunque en los últimos años se ha realizado un gran esfuerzo de racionalización de tales programas, es pertinente hacer

algunas recomendaciones, como, por ejemplo, establecer, una mayor especialización de las entidades públicas con las que operan estos programas, ya que actualmente son gestionados por las instituciones financieras de fomento y las dependencias u organismos desconcentrados de diferentes Secretarías, situación que se traduce en la práctica en la ausencia de una división clara de funciones entre ellas. Asimismo, convendría reasignar el financiamiento público hacia aquellas operaciones en las que el mercado no ofrece las cantidades y condiciones adecuadas, y hacia aquellos instrumentos que ofrecen mayores posibilidades de potenciar los recursos (garantías).

Un ejemplo de este tipo de reasignación puede darse en el futuro con el programa de factoraje puesto en marcha por Nacional Financiera. NAFIN ha sido clave en la creación del mercado electrónico de factoraje en México al permitir a los intermediarios redescantar las facturas emitidas por grandes empresas (públicas y privadas) con calificación AAA. Sin embargo, una vez desarrollado el mercado, vale la pena analizar la necesidad de que NAFIN siga siendo una empresa operadora de factoraje en transacciones entre PYMES proveedoras y empresas AAA. En el futuro, el descuento de este tipo de facturas se podría realizar utilizando los recursos propios de los intermediarios privados; cabe recordar que los operadores de factoraje más grandes en los mercados de Estados Unidos y Canadá son privados. El papel de NAFIN como operadora podría enfocarse entonces al descuento de facturas que son emitidas por las PYMES a otras PYMES, ya que estas transacciones financieras, cuyo riesgo puede llegar a ser bastante elevado, son mucho menos atractivas para los intermediarios privados.

Otra opción para fondear a los intermediarios financieros es promover la colocación de valores en los mercados de capitales con respaldos hipotecarios y de otro tipo. En México, este tipo de instrumento es ya una realidad en el crédito hipotecario (SHF) y de consumo (FONACOT), pero también podría permitir un financiamiento más barato y a más largo plazo a los intermediarios financieros especializados en PYMES. Sin embargo, debe advertirse que para que estas emisiones

logren una calificación adecuada será necesario algún tipo de garantía pública al menos hasta que dichos valores consigan la confianza del mercado. Asimismo, debe quedar claro que la bursatilización de activos requiere que las entidades que originan estos créditos y los inversores que adquieren los títulos tengan información apropiada sobre la calidad de los deudores.

3.4. Los incentivos para la formalización

Muchas empresas mexicanas tienen escasos incentivos para formalizarse, pues los costos asociados superan a los beneficios. Una opción para incrementar el número de unidades formales es vincular la formalización de las empresas con el acceso al crédito. Esta vinculación requiere implantar apoyos públicos, como son fondos de garantía o subsidios por originación del crédito, a empresas de reciente formalización. Dichos privilegios serían otorgados temporalmente a empresas con un plan de negocios adecuado y se mantendrían hasta que éstas tuvieran un historial de crédito adaptado a sus necesidades y un colateral suficiente para reducir su dependencia de los fondos de garantía. Un programa de crédito para las empresas formalizadas requiere simultáneamente de programas de capacitación y de un tratamiento pertinente de los pasivos fiscales previos a la formalización.

El éxito del programa permite, en una primera instancia, que las empresas se vuelvan sujetas de crédito por sí mismas y, en una segunda instancia, que la banca comercial mejore su conocimiento del sector y, por ende, su capacidad para asignar más recursos, lo cual iniciaría un proceso en donde la mayor recaudación fiscal viene acompañada de un mayor acceso al financiamiento y viceversa.

3.5. Los costos de los registros públicos y la seguridad jurídica

La escritura y registro de garantías incrementa de manera sustancial el costo del crédito para los individuos o empresas que solicitan un préstamo²⁸. Sin embargo, la ineficiencia con la que se manejan los Registros Públicos de Propiedad dificulta el acceso a la información y en ocasiones facilita el que la

propiedad de un mismo inmueble sea asignada a distintos dueños, por lo que tales formalidades no siempre aumentan la seguridad para el acreedor. Asimismo, los litigios para la adjudicación de garantías son todavía numerosos y de larga duración, lo que constituye un fuerte desincentivo en la otorgación de créditos.

Aunque el Gobierno Federal ha modificado las leyes de garantías y ha iniciado un programa para modernizar estos registros es conveniente insistir en este área e identificar fórmulas para evitar los costos asociados a litigios prolongados. La formación de un Registro de la Propiedad Central altamente tecnificado permitiría disponer en cualquier lugar del país del respaldo asociado a la propiedad de un bien real o activo financiero. Esta modernización se puede abordar a través de programas concertados con los Colegios de Notarios y los Registros Públicos de las diferentes entidades federativas, apoyados mediante recursos directos otorgados por la Banca de Desarrollo o por un fideicomiso creado con dichos fines.

La correlación negativa entre la inseguridad jurídica de los contratos y el desarrollo del sistema financiero es evidente (Rojas de Suárez, 2006). A partir de datos extraídos del *World Economic Forum* y del Banco Mundial, esta autora señala que México se encuentra muy rezagado en su madurez institucional. En ese sentido, México ocupa posiciones muy bajas en una muestra de 104 países en relación a los siguientes indicadores: independencia del sistema judicial (posición 71), eficiencia del marco legal (posición 75) y derechos de propiedad (posición 63). Paralelamente, un estudio realizado por el Banco Mundial y la *International Finance Corporation* (2006) indica que las principales barreras para tener acceso a un crédito en México residen en la falta de seguridad jurídica, tanto en el Registro Público de Propiedad como en el cumplimiento de los contratos. Cabe mencionar que a pesar de que los códigos comerciales y los procedimientos legales se establecen a nivel federal, los procesos se resuelven a nivel estatal con mucha ineficiencia y lentitud²⁹. De ahí la necesidad que tiene el país de reforzar su marco institucional y la procuración de justicia.

3.6. Las bases de datos de la pequeña y mediana empresa

La creación de bases de datos sobre el historial financiero de las empresas pequeñas y medianas es otro mecanismo para reducir la reticencia tradicional de los intermediarios a financiar a estas entidades. El sector público podría ser el promotor de las mismas e incentivar que la banca recolecte y envíe la información a oficinas de crédito especializadas en información financiera y operativa de las PYMES³⁰.

Por ejemplo, se podría establecer un programa de garantías para empresas pequeñas y medianas sin historial crediticio y condicionar el uso de los fondos de garantía al suministro de información detallada sobre las empresas financiadas. Bajo este esquema, el intermediario financiero y la empresa deben proporcionar la información solicitada tanto durante el período de incubación de la PYME, en el que se recibieron las garantías públicas, como por un cierto número de años después de que éstas se eliminaron y el intermediario continuó financiando a la empresa. Pasada la etapa de transición la misma empresa tendrá interés en mantenerse en la base de datos del buró pues ello le permitirá buscar otras fuentes de financiamiento y con ello mejorar su poder de negociación con el intermediario original.

Hacienda puede contribuir también a suministrar información a los intermediarios sobre el buen desempeño de las pequeñas empresas que se refleja en sus declaraciones fiscales. Por ello resulta importante mencionar que para fomentar el crédito a las PYMES la actual administración introdujo el programa «Créditos Bancarios a Contribuyentes Cumplidos», en el que el Sistema de Administración Tributaria (SAT), con base en las declaraciones anuales, selecciona a los contribuyentes cumplidos y les informa vía correo electrónico que han sido preseleccionados para una línea de crédito con la banca comercial; los contribuyentes, a su vez, contactan con NAFIN para ponerlo en conocimiento de los bancos comerciales.

3.7. Medios de pago electrónicos

El mayor uso de medios de pago electrónicos debe ser también un elemento primordial de una agenda de bancarización y

modernización del país, en tanto que propicia la reducción en el uso de efectivo, incrementan la seguridad de las operaciones y abate significativamente los costos de operación del sistema bancario, lo que a su vez debiera traducirse en una reducción de las comisiones que se cargan a los clientes. Para la promoción del uso de los medios de pago es necesario atender los siguientes aspectos: a) promover con mayor intensidad el pago obligatorio de las nóminas y las facturas de proveedores a través de medios electrónicos; b) establecer las disposiciones legales que den seguridad jurídica a la domiciliación de recibos de servicios públicos, como el agua, el predial, la electricidad, etc.; c) promover intensamente el desarrollo de terminales puntos de venta a través de fondos estructurales; recuérdese el programa ya mencionado, en el que el Gobierno estableció un fideicomiso con un grupo de 15 bancos con el fin de expandir la instalación de TPV en pequeños establecimientos comerciales y gasolineras. Este tipo de fideicomisos que no involucran erogaciones del presupuesto público podrían utilizarse también para estimular el desarrollo de cajeros automáticos y otros medios de acceso bancario; d) estimular el uso de los medios de pago electrónicos (transferencias electrónicas, tarjetas de crédito y débito) a través de Internet, cajeros automáticos y comercios, en condiciones de equidad para todos los intermediarios financieros, que se reflejen, por un lado, en tarifas adecuadas para los usuarios y establecimientos comerciales y, por otro lado, en el reconocimiento de que unos intermediarios hacen uso de infraestructura creada por otros.

3.8. Autonomía de la banca de desarrollo y autoridades reguladoras

Con el objetivo de establecer contrapesos que garanticen un manejo más saludable de los recursos financieros para fines de fomento sería aconsejable conferir una mayor autonomía de gestión a la banca de desarrollo y las agencias reguladoras y, de esta manera, aislar a estas instituciones de los vaivenes políticos.

De ello se infiere que la operación cotidiana de estas instituciones debería quedar a cargo de funcionarios públicos de carrera y la dirección de las mismas estar acotada a través

de un consejo de administración conformado tanto por funcionarios públicos de dependencias importantes como por miembros de la sociedad civil de reconocido prestigio profesional y moral. Asimismo, sería recomendable que el período del director general se traslapara con dos Gobiernos sexenales diferentes. La autonomía de gestión de los bancos de desarrollo permitiría balancear su estabilidad financiera con sus objetivos de fomento y equidad. Se debe hacer hincapié en que aunque la solvencia financiera sea una prioridad, la exclusiva búsqueda de la rentabilidad financiera desvirtúa la naturaleza de una institución financiera de fomento.

Por su parte, la autonomía de gestión de las autoridades reguladoras es una práctica común en muchos países y es uno de los principios internacionales que se han definido como esenciales para una supervisión financiera efectiva, como lo han expresado el Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria y la Organización Internacional de Comisiones de Valores³¹. La CNBV, en tanto órgano desconcentrado de la SHCP, ha gozado de autonomía técnica para cumplir con sus objetivos institucionales; sin embargo, su autonomía se podría reforzar en el ámbito presupuestario y mediante el establecimiento de un mandato fijo que le permita realizar su tarea de supervisión por un período de tiempo delimitado, para así blindarla contra posibles presiones políticas e inferencias externas.

NOTAS

- De acuerdo con la Encuesta Nacional de Opinión sobre la Banca realizada por GEA-ISA en enero de 2005, la confianza en el sistema bancario se ha fortalecido con respecto a la situación imperante en octubre de 2002, fecha en que se levantó la encuesta anterior.
- Para mayores detalles véase: Ruiz-Durán, 2004; Banco Mundial, 2005; Banco Mundial-FIRA, 2004; y Klaehn, Helms y Deshpande, 2006, Caskey *et al.*, 2004.
- Los indicadores de profundización financiera son los indicadores que en otros capítulos de esta publicación se denominan indicadores de profundización bancaria; los autores prefieren utilizar el término profundización financiera para incluir transacciones bancarias realizadas por entidades financieras que no son bancos, por ejemplo, las transacciones financieras realizadas por las SOFOLES o las Cajas de Ahorro.
- Independientemente de la recuperación observada en 2005 y lo que va de 2006, la relación entre la cartera de crédito privada de la banca comercial y PIB disminuyó del 42,9% en 1994 al 15% en 2005.
- Véase también Martínez (2006), quien presenta gráficos sobre el financiamiento de la banca múltiple al sector privado (total, en créditos al consumo, a la vivienda y a las empresas). En todos los casos estudiados muestra un desempeño muy favorable a partir de 2004.
- El bajo nivel de bancarización está sin duda asociado al menor grado de desarrollo de estos estados.
- A nivel nacional, la encuesta GEA-ISA sobre la opinión de la banca realizada en enero 2005 señala que sólo el 70% de la población mayor de 18 años tiene algún tipo de relación con la banca (34,4% tarjeta-habientes, 9,9% poseedores de cheques/inversión, 9,2% ahorradores, 9,4% depositarios por nómina, 7,5% usuarios). Cabe destacar que esta encuesta hace uso de una definición más amplia de acceso a los servicios bancarios, por lo que no es del todo comparable con la encuesta realizada para el área metropolitana de la Ciudad de México.
- El Estudio de los Mercados Financieros en el Sector Agroalimentario y Rural levantado en 2004 señalan que alrededor del 93% de los agricultores y microempresarios rurales no hacen uso de servicios de ahorro-depósito, y que el 96% de estos dos grupos de individuos no manejan cuentas de cheques (Banco Mundial-FIRA, 2004).
- PAHNAL, «Presentación de Banca Social», junio de 2001.
- En el apéndice III se presentan las reformas y leyes financieras más relevantes que se aprobaron a partir de 2001.
- Las diferentes posiciones sobre las causas de la crisis bancaria de 1994-1995 son analizadas en Desmet (2000), Dornbusch y Werner (1994), Krugman (1995), Katz (1996), Gil-Díaz y Carstens (1996), Calvo y Mendoza (1996), Cole y Kehoe (1996), Sachs *et al.* (1996), Cypher (1996), Gunther *et al.* (1996), Gruben y McComb (1997), Wilson *et al.* (2000), Haber y Kantor (2003).
- Véase Castañeda (1998), Del Ángel (2004) y La Porta, López-de-Silanes y Zamarripa (2003).
- De igual forma en esa misma fecha se modificaron las disposiciones referentes a la información financiera de las instituciones de crédito (Diario Oficial de la Federación, 27 de abril de 2005).
- Dato proporcionado por funcionarios de la CNBV.
- Como consecuencia de esta normativa el nivel mínimo de capitalización del sistema pasó del 8% al 10%.
- Sin embargo, los antecedentes de esta institución financiera se remontan a 1926 con el Banco Nacional de Crédito Agrícola, a 1935 con el Banco Nacional de Crédito Ejidal, y a 1965 con el Banco Nacional Agropecuario, los cuales al fusionarse en 1975 dieron origen al Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) integrado por un banco central y 13 regionales.
- BANRURAL tenía unos niveles muy altos de cartera vencida, razón por la que probablemente se decidió su disolución.
- Para mayores detalles sobre este programa y sus logros véase Gavito (2004).
- Para mayores detalles de este programa véase Dirección de Fomento de Organizaciones Financieras, SAGARPA (2005).
- Datos proporcionados por NAFIN.
- Datos proporcionados por NAFIN.
- Otros fondos más pequeños creados por el Gobierno para estos fines son el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES), el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), y el Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE).
- Decreto publicado en el Diario Oficial, viernes 12 de noviembre de 2004.
- Para mayores detalles véase Banco Mundial y CEMLA (2003).
- Recientemente Banorte estableció una alianza estratégica con el Sistema Postal Mexicano, institución que cuenta con una cadena de 34.942 oficinas en todo el país.
- Martínez (2006), presidente de la ABM, presenta la fuerte reducción que han tenido las tasas de crédito hipotecario en la banca comercial, las cuales bajaron de 15% en septiembre de 2003 a 12% en febrero de 2006 en los plazos a 15 años.
- Ejemplos de este tipo de red electrónica es la que actualmente está implementando BANSEFI con las cajas de ahorro y la que creó la micro financiera CAME con Banamex.
- Datos de la OECD indican que los costos del registro (impuestos estatales y municipales, gastos notariales y comisiones) son aproximadamente del 5,3%

del valor de la propiedad en México, mientras que esta cifra no es mayor al 4,8% en los demás países miembros. Por otra parte, el plazo para la ejecución de un registro toma en México alrededor de 74 días, mientras que en los países de la OECD es de 32 días de promedio.

- 29 Datos de la OECD indican que un procedimiento judicial requiere aproximadamente de 36 pasos y 421 días para el cumplimiento de un contrato, lo que representa un costo aproximado del 20% del valor de la deuda; situación que es muy contrastante con la observada en el promedio de países de la OECD, en donde estas cifras son de 19,5, 225,7 y 10,6% respectivamente.
- 30 Habría que aclarar que no se trata de simples oficinas de crédito que resguardan exclusivamente el historial crediticio de individuos y empresas.
- 31 Para mayores detalles consultar las páginas <http://www.bis.org/publ/bcb30a.htm> y <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD154.pdf>

BIBLIOGRAFÍA

- Babatz, Guillermo, 2006; «Conferencia de Prensa Celebrada en la Residencia Oficial de los Pinos» shf, 15 de febrero de 2006; http://www.shf.gob.mx/files/pdf/Presentacion%20GBT%2015_02_2006.pdf.
- BANAMEX, 2005, 2006; «Examen de la Situación Económica de México»; varios números: <http://www.banamex.com/esp/esem/categoria.jsp?lng=es&catalogo=Publicaciones>.
- BANCOMER, 2006; «Mexican Banking and Financial System. A Journey from Nationalization to Consolidation». Economic Research Department; http://serviciodeestudios.bbva.com/TLBB/fbin/060110_PresentacionesMexico06_tcm208-56403.pdf
- Banco Mundial, 2005; «Mexico Broadening Access to Financial Services among the Urban Population: Mexico City's Unbanked», informe n.º 32418-MX, septiembre.
- Banco Mundial y BANSEFI, 2002; «Censo de las Sociedades con Actividades de Ahorro y Crédito Popular. Resumen Ejecutivo»; <http://www.bansefi.gob.mx/index.html>.
- Banco Mundial y CEMLA, 2003; «Sistemas de Compensación y Liquidación de Pagos y Valores en México»; marzo, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México; http://www.banxico.org.mx/SistPagos/webextsis-pag/SisPagMexico/libroRojoMexico/reporte_mexico.pdf.
- Banco Mundial y FIRA, 2004; «Estudio de los Mercados Financieros en el Sector Agroalimentario y Rural».
- Banco Mundial y IFC, 2006; «Doing Business in Mexico».
- Beck, Thorsten; Ross, Levin, y Norman Loayza, 2000, «Finance and the Sources of Growth», *Journal of Financial Economics*, 58, pp. 261-300.
- Beauregard Álvarez, Mario A., 2006; «La Protección al Ahorro en México»; IPAB, febrero.
- Bonturi, Marcos, 2002; «Challenges in the Mexican Financial Sector»; OECD, Economics Department, documento de trabajo n.º 339.
- Calvo, G.A., Mendoza, E.G., 1996. «Mexico's Balance-of-payment Crisis: a Chronicle of a Death Foretold». *J. Int. Econ.* 41, pp. 235-264.
- Caskey J., Ruiz Durán C. y Tsoo M., 2004; «The Unbanked in Mexico and the US.», documento de trabajo del Banco Mundial.
- Castañeda, Gonzalo, 1998; *La Empresa Mexicana y su Gobierno Corporativo. Antecedentes y Desafíos para el Siglo XXI*, Alter Ego Editores y Universidad de las Américas, Puebla.
- Claaf, 2004; «El Financiamiento de las Pequeñas y Medianas Empresas en América Latina: Cómo Desarrollar Mercados, Instituciones e Instrumentos», declaración N.º 11, Washington DC; <http://www.claaf.org>,
- Cypher, James M., 1996; «Mexico: Financial fragility or structural crisis?» *Journal of Economic Issues* 30 (junio), pp. 451-61.
- Cole, H.L., Kehoe, T.J., 1996; «A Self-fulfilling Model of Mexico's 1994-1995 Debt Crisis», *J. Int. Econ.* 41, pp. 309-330.
- Del Ángel, Gustavo, 2004; «The Corporate Governance of the Mexican Banking System in Historical Perspective. 1940-1990», documento de trabajo CIDE, México
- Demirgüç, Kunt A., y Levine R., 2001; *Financial Structure and Economic Growth. A cross country comparison of Banks, Markets and Development*. MIT Press.
- Desmet, Klaus, 2000; «Accounting for the Mexican Banking Crisis»; *Emerging Markets Review*, 1, pp. 165-181.
- SAGARPA, 2005; «Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural. PATMIR»; documento interno.
- Dornbusch, R., Werner, A., 1994; «Mexico: Stabilization, Reform and No Growth», *Brookings Papers of Economic Activity*, pp. 253-315.
- Fisman, Raymond, y Love, Inessa, 2002; «Trade Credit, Financial Intermediary Development and Industry Growth»; NBER, documento de trabajo n.º 8960.
- Gavito Mohar, Javier, 2004; «Logros y Retos de la Banca Popular»; http://www.bansefi.gob.mx/pdf/lo_nuevo/logros_y_retos_de_la_banca_popular.pdf.
- GEA-ISA, 2005; «Encuesta Nacional de Opinión sobre la Banca»; ABM, febrero; http://www.abm.org.mx/banca_mexico/docs/encuesta/Presentacion%20encuesta%20imagen%20banca%202005%2028%2002%202005.pdf.
- Gil-Díaz, Francisco, 2005; «El Desarrollo de los Mercados de Capital en México»; SHCP, LatinFinance, Cumbre Financiera Mexicana, México D.F., julio de 2005.
- Gil-Díaz, F., Carstens, A., 1996; «Some Hypotheses Related to the Mexican 1994-95 Crisis». Banco de México, documento de trabajo n.º 9601.
- Gruben, William, y R. McComb, 1997; «Liberalization, Privatization, And Crash: Mexico's Banking System in the 1990s», *Federal reserve Bank of Dallas, Economic Review*, primer cuatrimestre, pp. 21-30.
- Gunther, Jeffery W., Moore, Robert B., y Short, Genie D., 1996; «Mexican Banks and the 1994 Peso Crisis: The Importance of Initial Conditions», *North American Journal of Economics and Finance* 7 (n. 2), pp. 125-33.
- Haber, Stephen, y Shawn, Kantor, 2003; «Getting Privatization Wrong: The Mexican Banking System, 1991-2003»; <http://siteresources.worldbank.org/INT/IFR/Resources/475459-1107978088492/GettingPrivatizationWrong.pdf>.
- Katz, Isaac, 1996; «The Crisis of the Mexican Banking System»; *Western Center for Economic Research, Information Bulletin*, n.º 41, octubre, pp. 1-8.
- Klaehn, Janette, Brigit Helms y Rani Deshpande, 2006; «Mexico. Country-Level Savings Assessment»; *The Microfinance Gateway*; http://microfinancegateway.org/resource_centers/savings/article/271871.
- Krugman, P., 1995; «Dutch Tulips and Emerging Markets», *Foreign Affairs*, julio-agosto.
- La Porta, Rafael, Florencio López de Silanes and Guillermo Zamarripa, 2003; «Related Lending», *Quarterly Journal of Economics*, v118 febrero, pp. 231-268.
- Martínez Gavica, Carlos, 2006; «Evolución y Retos de la Banca en México»; ABM, Tercer Congreso Bancario Universitario, febrero.
- Martínez, Lorenza, 2000; «La Importancia de la Protección de los Derechos de Propiedad en el Sistema Financiero y el Crecimiento Económico», Banco de México, Cuaderno de Trabajo n.º 2000-07.
- Mercier, Jean Marc, 2005; «Bancarización y Modernización de los Medios de Pago: Principales Proyectos de la Banca», ABM, Dirección de Cartera y Facturación, Santander Serfin, febrero.
- Petersen, Mitchell, y Rajan, Raghuram, 1996; «Trade Credit. Theories and Evidence», documento de trabajo n.º 5602.
- Ruiz-Durán, Clemente, 2002; *Microfinanzas: Mejores Prácticas a Nivel Nacional e Internacional*, Facultad de Economía, UNAM, Gobierno del Distrito Federal, México.
- Ruiz-Durán, Clemente, 2004; «Los Desbancarizados: el Problema de los Mercados Financieros Segmentados», *Comercio Exterior*, Vol. 54, n.º 7, julio.
- Sachs, J., Tornell, A., Velasco, A., 1996; «The Mexican Peso Crisis: Sudden Death or Death Foretold», *J. Int.Econ.* 41, pp. 265-283.
- Suárez de Rojas, Liliana, 2006; «El Acceso a los Servicios Bancarios en América Latina: Identificación de Obstáculos», Documento preparado para la Secretaría General Iberoamericana.
- Wilson, B., Saunders, A., Caprio, G., 2000; «Mexico's Financial Sector Crisis: Propagative Links to Devaluation», *Econ. J.* 110, pp. 292-308.

APÉNDICE I: NOMENCLATURA

ABM: Asociación de Bancos de México
 AFORES: Administradoras de Fondos para el Retiro
 AMUCSS: Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social
 AMSFOL: Asociación Mexicana de Sociedades Financieras de Objeto Limitado
 ANACE: Asociación Nacional de Casas de Empeño
 BANCOMEXT: Banco Nacional de Comercio Exterior
 BANSEFI: Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
 BBVA: Banco Bilbao Vizcaya Argentaria
 BMV: Bolsa Mexicana de Valores
 CCE: Consejo Coordinador Empresarial
 CECOBAN: Centro de Compensación Bancaria S.A. de C.V.
 CFE: Comisión Federal de Electricidad
 CONACYT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
 CONDUSEF: Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
 CONSAR: Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro
 CNBV: Comisión Nacional Bancaria y de Valores
 EPO: Empresa de Primer Orden
 FOMMUR: Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales
 FIFONAFE: Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal
 FIMPE: Fondo de Infraestructura para expandir el uso de los Medios de Pago Electrónicos
 FIRA: Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
 FOBAPROA: Fondo Bancario de Protección al Ahorro
 FONACOT: Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores
 FONAES: Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad
 FONAEVI: Fondo Nacional de Apoyo Económico para la Vivienda
 FOVI: Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
 FOVISSTE: Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
 GEA-ISA: Grupo de Economistas Asociados-Investigaciones Sociales Aplicadas
 IED: Inversión Extranjera Directa
 INFOAVIT: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
 IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social
 IPAB: Instituto Bancario de Protección al Ahorro
 NAFIN: Nacional Financiera
 PAHNAL: Patronato del Ahorro Nacional
 PATMIR: Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural
 PEMEX: Petróleos Mexicanos
 PFC: Procuraduría Federal del Consumidor
 PRONONAFIM: Programa Nacional de Financiamiento al Microempresariado
 PYME: Pequeña y Mediana Empresa
 SAGARPA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
 SAR: Sistema de Ahorro para el Retiro
 SAT: Sistema de Administración Tributaria
 SE: Secretaría de Economía
 SECOFI: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
 SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social
 SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 SHF: Sociedad Hipotecaria Federal
 SIAC: Sistema de Atención a Cuenta-habientes
 SICAM: Sistema de Cámaras
 SIEFORES: Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos de Retiro.
 SOFOLES: Sociedades Financieras de Objeto Limitado.
 SOFOMES: Sociedad Financiera de Objeto Múltiple
 SPEI: Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios
 SPEUA: Sistema de Pagos Electrónicos de Uso Ampliado

ST: Secretaría de Trabajo y Previsión Social
 TEF: Transferencias Electrónicas de Fondos
 TPV: Terminal Punto de Venta
 UDI: Unidades de Inversión

APÉNDICE II

PÁGINAS DE INTERNET DE INTERÉS

Organizaciones financieras, asociaciones, agencias reguladoras, agencias de fomento y analistas del sector:
 Asociación de Bancos de México: <http://www.abm.org.mx/>.
 Asociación Nacional de Casas de Empeño: <http://www.anace.org/>
 Asociación Mexicana de Sociedades Financieras de Objeto Limitado: <http://www.amsfol.com.mx/>
 Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social: <http://www.laneta.apc.org/amucss/>
 BANCOMEXT: <http://www.bancomext.com/>
 BANSEFI: <http://www.bansefi.gob.mx/index.html>
 Bolsa Mexicana de Valores: <http://www.bmv.com.mx/>
 Cadenas Productivas: <http://www.nafin.com/portalInf?action=content§ionID=2&catID=31&subcatID=47>
 Contacto PYME (Secretaría de Economía): <http://www.contactopyme.gob.mx>
 Comisión Nacional Bancaria y de Valores: <http://www.cnbv.gob.mx/>
 Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros: <http://www.condusef.gob.mx/>
 Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro: <http://www.consar.gob.mx/>
 El Portal de las Finanzas Populares en México: http://old.developmentgateway.org/node/356568/mexique/Sector_Publico_2.htm
 Examen de la Situación Económica de México, BANAMEX: <http://www.banamex.com/esp/esem/categoria.jsp?lng=es&catalogo=Publicaciones>
 Encuesta Nacional sobre la Opinión de la Banca, Asociación de Bancos de México: http://www.abm.org.mx/banca_mexico/encuesta_nacional.htm
 Financiera Rural: <http://www.financierarural.gob.mx/>
 FIRA: <http://www.fira.gob.mx/>
 Fondo de Financiamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR): <http://www.fommur.gob.mx/welcome.php>
 Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT): <http://www.fonacot.gob.mx/>
 Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES): <http://www.fonaes.gob.mx/>
 Fondo PYME: <http://www.fondopyme.gob.mx/>
 FOVI: <http://www.fovi.gob.mx/>
 INFOAVIT: <http://www.infonavit.gob.mx/>
 Instituto de Protección al Ahorro Bancario: <http://www.ipab.org.mx/>
 La Red de la Gente: <http://www.lared-delagente.com.mx/index.html>
 Nacional Financiera: <http://www.nafin.com/>
 Productos Crediticios PYME: http://www.contactopyme.gob.mx/extensionistas/PRODUCTO_PUB.ASP
 Programa AVANCE de CONACYT: <http://www.conacyt.mx/avance/index.html>
 Programa Oportunidades. Opciones Productivas: <http://www.sedesol.gob.mx/programas/opcionesproductivas.htm>
 PRONONAFIM: <http://www.pronafim.gob.mx/>
 Red Crece: <http://www.crece.org.mx/>
 Sistema de Pagos en México: <http://www.banxico.org.mx/SistPagos/FSSist-Pagos.html>
 Sociedad Hipotecaria Federal: <http://www.shf.gob.mx/index.html>

LEYES RELEVANTES SOBRE EL TEMA

Ley de Ahorro y Crédito Popular:

http://www.shcp.gob.mx/servs/normativ/leyes/l_acp.html

Ley del Banco de México: <http://www.banxico.org.mx/dDisposiciones/RegimenJuridico/LeyBancoMexico/LeyBancoMexico.html>

Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores:

<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/46.pdf>

Ley de Concursos Mercantiles: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/29.pdf>

Ley de la Financiera Rural: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/248.pdf>

Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa: http://www.siem.gob.mx/portalsiem/ley_pyme/menuleyes.asp

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito:

<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/145.pdf>

Ley de Instituciones de Crédito: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/43.pdf>

Ley del Mercado de Valores: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/89.pdf>

Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros: http://www.bansefi.gob.mx/htmls/que_es_bansefi/que_es_bansefi.html (Marco Jurídico)

Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros:

<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/64.pdf>

Ley para Regular las Agrupaciones Financieras: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/186.pdf>

Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia: http://www.buro-decredito.com.mx/acerca/lib/ley_para_regular.pdf

Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro:

<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/52.pdf>

Ley del Sistema de Pagos:

<http://www.banxico.org.mx/SistPagos/FSSistPagos.html>

Ley de Transparencia y Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/256.pdf>

Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/265.pdf>

APÉNDICE III: REFORMAS Y LEYES DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO APROBADAS ENTRE 2001 Y ABRIL DE 2006

PROMOCIÓN DEL AHORRO FINANCIERO Y EL CRÉDITO PRODUCTIVO	DESARROLLO INTEGRAL DE LOS MERCADOS
2001	
Ley de Ahorro y Crédito Popular	Ley de Sociedades de Inversión
Modificaciones a la Ley de Instituciones de Crédito	Reforma a la Ley del Mercado de Valores
Ley Orgánica de la Sociedad Hipotecaria (SHF)	Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
Ley para la creación de BANSEFI	Ley para Regular las Agrupaciones Financieras
2002	
Ley de Seguros	Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia
Ley que crea la Financiera Rural	Ley de Transparencia y Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado
Reglamento Orgánico de la Sociedad Hipotecaria Federal	Ley del Sistema de Pagos
Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro	
2003	
Nueva miscelánea de garantías	Miscelánea del lavado de dinero
	Ley de Instituciones de Crédito (competencia)
2004	
Nuevas reglas del régimen de Inversión de las SIEFORES	Ley de Instituciones de Crédito (acciones correctivas tempranas)
Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros	

2005

Reformas a la Ley de Ahorro y Crédito Popular	Ley del Mercado de Valores
Inversiones en Capital de Riesgo	Reforma a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Serv. Financieros
	Secreto Bancario y Fiduciario

2006

Reforma a la Ley de la Sociedad Hipotecaria Federal Financiera Azucarera	Reformas a las Leyes de Instituciones de Crédito, de Agrupaciones Financieras y de Protección al Ahorro Bancario (resolución banca múltiple y estabilidad financiera)
	Reformas para creación de SOFOMES

7

LOS RETOS DEL SISTEMA BANCARIO DE PERÚ

Eduardo Morón

DIRECTOR DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN
DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO, PERÚ

1. ¿POR QUÉ SE BUSCA UNA MAYOR BANCARIZACIÓN?

Tanto una familia como una empresa deben tomar frecuentemente dos tipos de decisiones, un primer grupo asociadas a sus gastos corrientes y a sus gastos de inversión. En ambos casos enfrentan dos tipos de necesidades: la falta de recursos para mantener un nivel de gasto lo más constante posible y la carencia de recursos para asumir el reto de una inversión. En ambos casos, el sistema financiero es el elemento llamado a atender esas necesidades. La economía está más o menos bancarizada¹ dependiendo del grado de presencia del sistema financiero en estas circunstancias.

Sin embargo, la bancarización es un concepto mucho más amplio que abarca mucho más que los temas asociados a recibir ahorros y entregar créditos, como, por ejemplo, algunas transacciones asociadas a las operaciones diarias de las familias y empresas realizan una serie. Dichas transacciones se realizan con distintos medios de pago, desde el efectivo

hasta una transacción interbancaria, pasando por el tradicional cheque.

En cuanto a ahorros y créditos, la presencia del sistema financiero permite suavizar el nivel de gasto y permitir los planes de inversión de las familias y empresas. Todo esto a partir de su rol de intermediarios financieros, es decir asignar fondos excedentes de un sector de la economía a otro que los demanda. Su ausencia representa una pérdida de bienestar para las familias, quienes no acceden a comprar un auto, o que se ven obligadas a reducir por su nivel de consumo para poder cumplir con las cuotas de su crédito hipotecario. Esto afecta también a las firmas, que se ven económicamente afectadas ante la imposibilidad de expandir su planta, porque tienen que sacrificar el reparto de utilidades para comprometer en mayor medida sus propios fondos en un nuevo negocio.

Además, la presencia del sistema financiero reduce los costos de transacción de una serie de operaciones, como permitir pagar el recibo de teléfono por Internet desde casa, dejar que la cuenta del colegio la debiten automáticamente, o pagarle al dentista a través de una transferencia interbancaria por

cajero automático o las compras de la semana con tarjeta de débito. De igual modo, para las empresas resulta mucho más seguro y económico realizar el pago de proveedores a través de estas transferencias que ya representan más del 60% del total de cheques transados. De nuevo, en ausencia de estos mecanismos de pago provistos por el sistema financiero las familias o las empresas tendrían que emplear mayores recursos para hacer exactamente lo mismo, con lo que su economía se resentiría.

En este artículo presentamos un estado del proceso de bancarización en el Perú atendiendo a los sucesos más recientes. Este análisis no se limita al mercado bancario, sino que ofrecemos una panorámica del sector formal del mercado financiero. Por lo tanto, el mercado informal de crédito, muy activo y muy enraizado en las tradiciones de la sociedad peruana, no es objeto de nuestro estudio. En resumen, el Perú tiene un bajo nivel de bancarización, y dentro de éste, un acceso muy desigual, que muy desigual refleja la polaridad socioeconómica existente tanto en el ámbito familiar como de empresas.

Seguidamente mencionaremos varios de los obstáculos que son a la vez causa y consecuencia de una baja bancarización, en el sentido que la falta de acceso a servicios financieros limita el potencial de desarrollo y refuerza la marginación del sistema financiero. De ese modo, las políticas orientadas a aumentar la bancarización, especialmente aquellas que buscan ampliar los niveles de acceso del sistema financiero son herramientas potenciales para atacar las «trampas de pobreza» que tienen que hacer frente familias y firmas por igual. Con «trampas de pobreza» nos referimos, por ejemplo, a la imposibilidad de una familia para proporcionar a sus hijos una mejor educación, o a que una empresa no pueda dar el salto tecnológico que le permitiría multiplicar la escala de su negocio.

Por último, ofreceremos una serie de recomendaciones, muchas de ellas fruto de un diálogo constructivo entre los distintos participantes del sistema financiero peruano (entre los que se incluyen las autoridades que lo regulan) para profundizar el grado de bancarización en el Perú.

2. EL ESTADO ACTUAL DE LA BANCARIZACIÓN EN EL PERÚ

Antes de debatir el estado de la bancarización en el Perú debemos señalar que cualquier medida al respecto resulta incompleta, pues los niveles de bancarización suponen evaluar dos márgenes: el extensivo y el intensivo. Es decir, no sólo interesa qué proporción que las familias y las firmas tengan acceso a algún producto financiero, sino que además es importante saber qué tanto lo utiliza. Este segundo aspecto es difícil de cuantificar, y, además, razones por las cuales no lo utiliza, aún más.

El sistema financiero peruano está compuesto por la banca múltiple, las empresas financieras, las instituciones microfinancieras no bancarias (IMFNB), las entidades estatales que prestan servicios financieros, las empresas de arrendamiento financiero, las empresas de seguros y los fondos de pensiones². El mayor porcentaje de activos (55%) se encuentra en poder de la banca múltiple, formada por 12 empresas bancarias. Le siguen en importancia los fondos de pensiones (23%), las entidades estatales (10%) y las empresas de seguros (6,2%)³.

Las IMFNB representan el 3,6% de los activos totales del sistema financiero. En la actualidad existen 40 IMFNB entre las que se encuentran 14 cajas municipales (CM), 12 cajas rurales de ahorro y crédito (CRAC) y 14 entidades de desarrollo a la pequeña y microempresa (EDPYME) (véase tabla 1).

En el Perú hay 3,1 millones de pequeñas y medianas empresas PYMES. Representan el 97,65% de las empresas, el 70,11% de la Población Económicamente Activa (PEA) y el 42% del PBI; 796.000 tienen Registro Único de Contribuyentes (RUC) Activo (25% del total). Sin embargo, 296.000 tienen acceso al crédito, es decir, el 9% del total, lo que no ocurre con la gran empresa, en la cual el 100% tiene acceso al crédito bancario. Según Certicom, en el Perú el 2% de la población concentra el 62% de los créditos del sistema financiero.

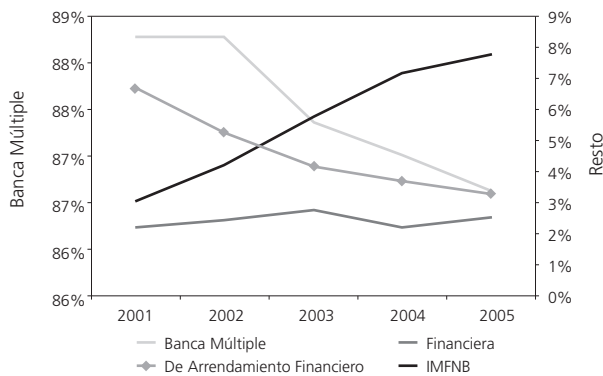
El crecimiento que ha venido experimentando el país en los últimos cinco años se ha visto reflejado en la evolución del crédito y de los depósitos del sistema financiero. El crédito del sistema financiero creció un 20% entre 2001 y 2005.

TABLA 1 El Sistema Financiero Peruano

DICIEMBRE DE 2005	NÚMERO DE EMPRESAS	ACTIVOS	
		MONTO (MILLONES DE USD)	%
Empresas Bancarias	12	22.793	54,81
Empresas Financieras	4	434	1,04
Instituciones microfinancieras no bancarias	40	1.503	3,62
Cajas municipales (CM)	14	1.105	2,66
Cajas rurales de ahorro y crédito (CRAC)	12	209	0,50
Entidades de desarrollo de la pequeña y microempresa (EDPYME)	14	189	0,45
Entidades estatales	3	4.294	10,33
Banco de la Nación	1	3.200	7,69
Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE)	1	1.057	2,54
Banco Agropecuario (Agrobanco)	1	37	0,09
Empresas de arrendamiento financiero	6	470	1,13
Empresas de seguros	12	2.562	6,16
Fondos de pensiones	5	9.527	22,91
Otras ¹		29	
ENTIDADES SUPERVISADAS	111	41.583	100

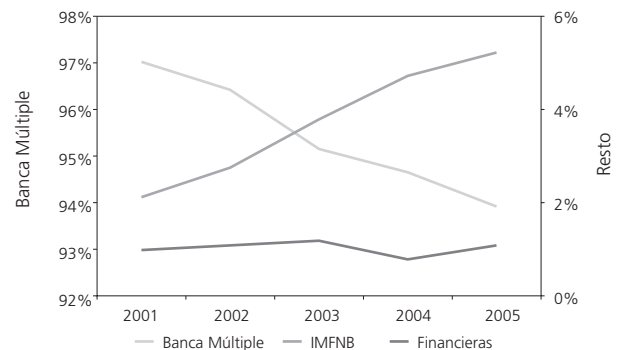
¹ Incluye 15 empresas de transferencias de fondos, 5 cajas y derramas, 3 almacenes generales de depósitos, 2 empresas de transporte, custodia y administración de numerario, 1 empresa de servicios fiduciarios, 1 empresa afianzadora y de garantías, la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú y el Banco Central de Reserva del Perú

GRÁFICO 1 Participación de la banca y de las IMFNB en el crédito total



Fuente: SBS.

GRÁFICO 2 Participación de la Banca Múltiple y de las IMFNB en el total de depósitos

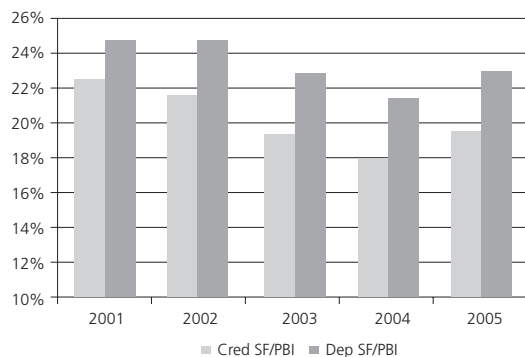


Fuente: SBS.

La mayor parte del crédito directo es otorgado a través de la banca múltiple. Sin embargo, su participación se ha ido reduciendo en los últimos años, mientras que la de las IMFNB se ha incrementado, tal como se observa en el gráfico 1.

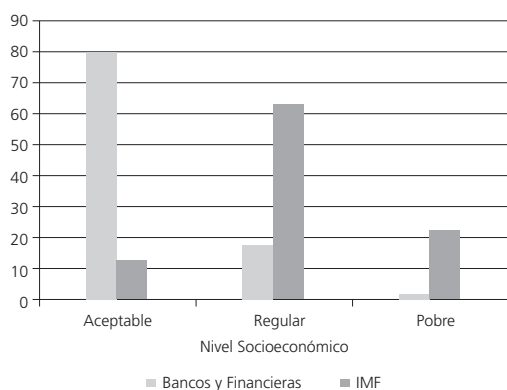
Como se observa en el gráfico 2, la participación de los créditos que ofrecen las IMFNB ha pasado del 2,94% al 5,75% entre el 2001 y el 2005. Con respecto a la evolución de los depósitos totales, se aprecia un comportamiento similar al del crédito: tanto los depósitos de la banca múltiple como de

GRÁFICO 3 Intermediación financiera



Fuente: SBIF.

GRÁFICO 4 Estructura de colocaciones según nivel socioeconómico

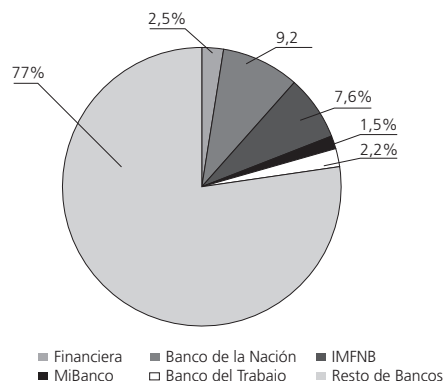


Fuente: SBIF.

las IMFNB se incrementan, pero la banca múltiple pierde participación en el mercado mientras que el porcentaje de depósitos de las IMFNB sobre el total aumenta.

A pesar del incremento de los créditos y los depósitos en los últimos años, se observa una reducción de la intermediación financiera⁴ que se empezó a revertir en el año 2005 (tal como se muestra en el gráfico 3); no obstante, comparado con el de Estados Unidos, Europa y de varios países asiáticos, sigue siendo bajo.

GRÁFICO 5 Distribución del crédito en el sistema financiero a febrero de 2006



Fuente: SBIF.

Una alternativa para analizar el grado de bancarización es observar la razón entre el número de oficinas del sistema financiero y la población peruana. Para ello nosotros consideramos el sistema financiero, con lo que nuestro resultado obtenido es que para cada cien mil habitantes existen 4,8 oficinas. Esta cifra se encuentra muy por debajo del grado de bancarización en comparación con otros países latinoamericanos como Brasil (14,6), Argentina (10), Chile (9,4), Ecuador (9,3), Colombia (8,7) y México (7,6).

Generalmente la banca múltiple y las IMFNB atienden a mercados segmentados (véase gráficos 4 y 5). Sólo aquellas firmas de buen desempeño crediticio están tentadas por el sistema bancario tradicional. Observemos que existe una traslación parcial de clientes producto que se está tomando en cuenta tanto la banca múltiple como las empresas financieras. En nuestro análisis, consideramos a MiBanco como al Banco de Trabajo, que tienen buena parte de su cartera de clientes en segmentos de menores ingresos dentro de la banca múltiple (véase gráfico 4).

Actualmente, los créditos otorgados por la banca múltiple representan el 80,7% de los créditos totales, mientras que las IMFNB significan el 7,6% del total del crédito. Entre las instituciones microfinancieras bancarias, MiBanco y el

Banco del Trabajo cuentan, respectivamente, con el 1,5% y el 2,2% de los créditos totales. A pesar de que las IMFNB otorgan sólo el 9,4% del crédito que brinda la Banca Múltiple, el número de deudores de las IMFNB representa el 25,7% con respecto al número de deudores de la Banca Múltiple. En cuanto a los depósitos, la distribución es parecida a la de los créditos: la Banca Múltiple representa el 83,2% de los depósitos totales y las IMFNB sólo el 4,8%. Con respecto a la distribución de los créditos, la mayor parte de los créditos de la Banca Múltiple (62,7%) se destina a créditos comerciales, mientras que los créditos a microempresas representan el 5,4%. De éstos, el 78% son proporcionados, en orden de importancia, por el Banco de Crédito, MiBanco y el Banco del Trabajo. En el caso de las IMFNB, esta situación se revierte, ya que los créditos a las microempresas representan el 53,3% de los créditos totales (véase gráfico 5).

3. OBSTÁCULOS PARA UNA MAYOR BANCARIZACIÓN

Veamos a continuación los principales factores que han impedido a la economía peruana mostrar un progreso significativo en sus indicadores de bancarización, a pesar de solventar sus problemas de estabilidad macroeconómica:

- a) *Reducido ingreso de los clientes.* Una condición necesaria para que en un país se extienda el acceso y uso de productos financieros un nivel de ingresos de familias y firmas. Por el contrario, los bajos ingresos los excluirán del sistema financiero en tanto no sean capaces de generar ahorros o una capacidad de repago de alguna forma de crédito. Asimismo, y en la medida que tienen bajos ingresos, el costo de monitoreo, inclusive para las instituciones de microfinanzas, resulta muy alto y muchas quedan al margen del mercado financiero. En el Perú sólo el 34% de la PEA tiene créditos activos con el sistema financiero, mientras que en Chile, con un PBI per cápita equivalente a dos veces al peruano, esa ratio es el 80% de la PEA.
- b) *Volatilidad del ingreso.* Aunque la inestabilidad de los flujos de ingreso es un motivo para buscar financiamiento que estabilice dichos flujos, también puede volverse un obstáculo para aquellas familias o firmas que buscan bancarizarse. Dicha volatilidad implica un mayor riesgo de incumplimiento de pago, por lo que la entidad financiera tendrá que incrementar la tasa de interés, con lo cual muchos clientes quedarán excluidos al no tener capacidad para hacer frente a obligaciones con precios tan altos. Además, la volatilidad inherente a cada cliente potencial se hace aún mayor si el país no es capaz de tener un manejo macroeconómico estable, es decir, de contar con mecanismos eficaces para atenuar los ciclos económicos que pueden llevar a situaciones de estrés financieros para familias y firmas, desencadenantes de largos períodos de restricciones financieras.
- c) *Informalidad.* Las empresas son informales en distintos grados, por ejemplo, pueden estar registradas ante la autoridad tributaria pero no declara todas sus operaciones, haber obtenido sólo algunas licencias municipales que les permiten operar, o tener una parte de su fuerza laboral en planilla y declarada al Ministerio de Trabajo y otra parte no, o acceder al mismo tiempo a financiamiento formal e informal. Aunque podríamos suponer que las empresas y las familias deben adaptarse a las reglas del sistema financiero, sí que quieren sumarse a la lista de clientes; por el contrario, han sido las entidades financieras quienes se han amoldado a la naturaleza de sus clientes y han desarrollado productos específicos para cada segmento del mercado. En particular, el ser una empresa informal no ha sido un obstáculo infranqueable para obtener la atención y el financiamiento del sistema financiero, aunque evidentemente, al representar un riesgo mayor, sus tasas de interés son también más elevadas.

Un efecto adicional está más relacionado con la incapacidad de estas firmas de relacionarse con otras, por lo tanto, limitan su capacidad de crecimiento y por ello una mayor bancarización.

- d) *Altos costos de servicios financieros.* Las diferencias de los costos financieros entre los segmentos de clientes pueden ser realmente significativas. Por ejemplo, para un crédito a una empresa grande el costo de colocación del crédito sólo alcanza el 1% del monto, mientras que esta cifra se eleva al 30% para una MYPE. Esta oscilación se refleja necesariamente en las tasas de interés que se cobran a cada segmento del mercado.
- e) *Baja densidad geográfica.* De un total de 194 provincias en el Perú, 104 no tienen oficina de ninguna entidad financiera. Esto sin duda representa un serio obstáculo para una mayor bancarización, pues gran parte del esfuerzo de extensión de la cobertura desarrollado por las IMFNB implica una presencia física. Las más de 1.500 oficinas existentes están repartidas en las 90 provincias que sí reciben atención del sistema financiero formal⁵. Esto refleja la heterogeneidad de ingresos en el interior de las provincias peruanas y la ausencia de ciudades intermedias⁶.
- f) *Intervención del Estado.* A diferencia de las décadas pasadas, la participación directa del Estado en el mercado financiero es notoriamente menor: ya no existen bancos múltiples en manos del Estado y la participación de éste se limita al Agrobanco, de reciente creación y bajo capital, a COFIDE, que es más bien una entidad financiera de segundo piso, y al Banco de la Nación. Esta última institución cumple el rol de ser agente financiero del Estado y, por lo tanto, su situación es bastante particular. Por un lado, el BN maneja —en exclusividad— una cantidad significativa de recursos del Estado sin enfrentar competencia por ellos. Por otro lado, otorga créditos personales a los funcionarios públicos a través de descuentos en planilla, cuyo pago ellos administran en exclusividad. A esto se añade el hecho de que curiosamente este banco no está bajo la supervisión de la SBS, consiguiendo que el Estado no compite bajo las mismas reglas que el resto del sistema financiero y desalienta la provisión de un mejor servicio de manera sostenida.
- Además de la intervención directa del Estado en el mercado financiero, existe también una intervención indirecta

con una permanente amenaza de cambio de reglas de juego que pone en riesgo la inversión en el sector. En este sentido, medidas como el impuesto a las transacciones financieras (ITF), la presión para que el Banco de la Nación ingrese al negocio de préstamos a MYPES (cuestión de la que se tratará más adelante) y los repetidos intentos por fijar topes a las tasas de interés resultan una amenaza al proceso de bancarización. Esta última favorecería la expansión del sistema financiero informal, ya que las empresas formales de microfinanzas no podrían asumir el riesgo de expandir el acceso a nuevas MYPES.

- g) *Debilidades en las instituciones básicas.* El mercado del crédito sustenta su desarrollo en la existencia de una serie de instituciones fundamentales asociadas a proteger los derechos de propiedad de los agentes, como un sistema judicial que reduzca los costos de transacción. El sano desarrollo del mercado de crédito está condicionado a que dichos costos no sean demasiado elevados o a la existencia de algún mecanismo para evitarlos. En el Perú hacer cumplir un contrato demora 441 días y cuesta en promedio el equivalente del 35% del valor de la deuda⁷. Esto relega al país al puesto 114 (de 155 países) en cumplimiento de contratos y el 136 en derechos de deudores y acreedores. Entre los países de la región, Perú ocupa, junto con México y Colombia, el último lugar en protección a los derechos de los acreedores⁸.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Y RECOMENDACIONES

Los procesos de bancarización son inherentemente a largo plazo y requieren de un esfuerzo sostenido en las reformas. Por ello ninguna de las recomendaciones que expondré a continuación deben ser vistas como remedios rápidos, sino, por el contrario, como elementos indispensables para conseguir una sana bancarización a medio y largo plazo.

- a) *Institucionales.* Resulta sorprendente en el Perú que el rápido desarrollo de las microfinanzas no se haya visto

acompañado por una reducción en la informalidad o una mejora en el sistema judicial. Perú se destaca tanto entre los países con mayores tasas de informalidad como entre los países con peores condiciones para la protección de los acreedores. A nuestro juicio, una vía para favorecer la expansión de la bancarización es a través del fortalecimiento de los derechos de propiedad (incrementando la protección para los acreedores) de modo que se reduzcan los costos del cumplimiento de los contratos. Ante esta situación, se han tomado algunas acciones parciales, como la creación de juzgados especializados para evitar la corrupción y las largas demoras en estos procesos judiciales.

- b) *Regulatorias.* Hay tres aspectos en los que se podrían generar cambios importantes que conducen a apoyar un proceso de mayor bancarización. Primero, la modificación del impuesto a las transacciones financieras (ITF), que se creó en un momento en que no habían ingresos para atender los mayores gastos que se habían presupuestado. Sin embargo, la situación en estos dos años ha cambiado radicalmente, ya que se han obtenido ingresos fiscales adicionales, muy por encima de lo proyectado debido a los precios extraordinariamente altos de los metales que exportamos. Uno de los peligros potenciales es que el próximo Gobierno decida prolongar la vigencia del ITF, que debería dejar de existir a partir de 2007. Las justificaciones de esta medida serían, por un lado, que recauda muy fácilmente, y de otro, que es un arma de fiscalización tributaria y, al contar con información de primera mano sobre las transacciones de los contribuyentes, permite ampliar la base tributaria. En el caso en que se extienda la vigencia del ITF la recomendación sería que la tasa se rebajase hasta ser del 0%, con lo que el ITF sólo fuese un instrumento de recaudación de información.

La segunda recomendación es establecer una mayor delimitación de las funciones que el Banco de la Nación puede ejercer. El BN empezó a otorgar préstamos a los empleados y pensionistas públicos, y a pesar de no tener ninguna experiencia ha estado buscando activamente que

se le permita hacer una serie de operaciones adicionales, como atender a las MYPES. Recientemente, el BN ha recibido autorización para prestar en asociación con terceros (cajas, EDPYMES o bancos) a las micro y pequeñas empresas en aquellas zonas donde el BN sea la única oferta bancaria. La normativa actual genera muchas dudas, explícitamente no se prohíbe el préstamo sin intermediarios, pero no regula qué sucede cuando alguna entidad financiera decide abrir oficinas en una zona que previamente era atendida en exclusiva por el BN. Una ausencia fundamental es el no cuestionar el hecho de que el Banco de la Nación, al gozar de ciertos privilegios en cuanto a la captación de fondos públicos, termina con una liquidez mayor a la que puede colocar. Por lo tanto, en lugar de solventar el hecho de que el BN tenga muchos recursos, e intentar favorecer a otras partes del sistema financiero peruano, se ha buscado una solución sobre qué hacer con esos recursos.

Un tercer aspecto del marco regulatorio está vinculado al diseño del actual Fondo de Seguro de Depósitos (FSD). Hoy, el FSD protege a los ahorristas hasta por un límite cercano a los 20.000 USD. Esta cifra coloca al sistema financiero peruano en cuanto a la protección respecto al PBI per cápita al extremo en una comparación internacional, ubicándose entre los cinco primeros lugares en el mundo. En el diseño del FSD hay un subsidio cruzado de las entidades de menor riesgo a las de mayor riesgo. El problema estriba en que esto fomenta la captación de fondos con altas tasas de interés pasivas que obligan a buscar clientes de mayor riesgo dispuestos a pagar altas tasas de interés activas.

- c) *Competencia entre entidades.* Hasta hace unos años, la banca múltiple tradicional no competía en el segmento de microfinanzas, que estaba mucho menos desarrollado que hoy en día. Su principal foco de atención era entonces la mediana y gran empresa. No obstante, en los últimos cinco años, el rápido surgimiento de un mercado de bonos corporativos ha exigido un cambio de la estrategia de estas entidades financieras. Naturalmente, han

ido acercándose a un segmento de mercado con alto potencial para mejorar sus niveles de rentabilidad. Esto ha implicado además adoptar las tecnologías de crédito de las instituciones de microfinanzas. Sin embargo, a pesar de que promoverá una mayor competencia, tiene el riesgo que las empresas involucradas terminen sobreendeadas.

d) *Fortalecimiento de las entidades del sistema financiero.*

En los últimos años, las entidades ligadas al sector de las microfinanzas han tenido un rápido crecimiento, básicamente porque han ido llenando un vacío a través del uso de tecnologías de crédito especialmente diseñadas para hacer frente a la demanda de un conjunto muy amplio de firmas muy pequeñas con un costoso y difícil monitoreo. Sin embargo, este crecimiento vertiginoso no puede ser permanente; de ese modo, cuando se enfrenten a una mayor competencia por parte de las entidades bancarias más grandes tendrán que reducir sus costos de fondeo o acortar sus márgenes. En ese sentido, las EDPYMES al no poder captar depósitos están seriamente limitadas, situación que va a generar un proceso de consolidación. Uno de los aspectos cuya modificación permitiría promover un sano proceso de consolidación es la regulación sobre créditos vencidos. A diferencia de la práctica internacional, en el Perú los créditos pasan a ser vencidos a los 15 días (y no a los 90), además no sólo se coloca en dicha categoría en la cuota que ha dejado de ser pagada, sino todo el crédito. Esta regulación, de carácter conservador en extremo, distorsiona la fotografía del verdadero estado de las entidades financieras y aleja a inversores potenciales.

e) *Promover la profundización de los sistemas de pagos.*

En este sentido, hay un enorme espacio para ampliar la bancarización de la economía. Las tasas de crecimiento observadas en los últimos años muestran un dinamismo muy alentador a pesar de la decisión del Gobierno de gravar las transacciones financieras. Como apuntábamos anteriormente, este impuesto transitorio debería perder vigencia a fines de este año. Sin embargo, dada la faci-

lidad con la que pueden recaudar recursos para el fisco, la política fiscal peruana está llena de ejemplos en los que impuestos transitorios terminan siendo permanentes. Por último, debería estudiarse la posibilidad de incentivar la domiciliación de cuentas desde el Estado.

f) *Formalización.* Es imprescindible que ésta se entienda como un proceso continuo y no como una decisión irreversible. Las empresas que optan por formalizarse lo hacen porque les conviene, dado que la limitada capacidad del Estado de forzar el cumplimiento de normas laborales, municipales o tributarias. En ese sentido, iniciativas dirigidas a reducir el costo de formalización como las llevadas a cabo por algunos municipios (p. ej., Villa María del Triunfo, gracias al proyecto CRECER de USAID) son especialmente alentadoras. Las empresas pueden no ser formales, pero si empiezan a figurar en el registro de las centrales de riesgo, eso ya les genera un historial de crédito, de ahí que proyectos que buscan limitar la historia crediticia sean contraproducentes, pues se termina generando una situación en la que se hace más caro discriminar entre los buenos y malos sujetos de crédito, lo cual no favorece en absoluto el acceso al crédito formal.

g) *Cultura financiera y transparencia.* Parte de la explicación de una baja bancarización está asociada a una cuestión de escasa cultura financiera de la población y de la opacidad con la cual actuaban algunas entidades financieras. Para ello se han desarrollado una serie de iniciativas como la creación del Defensor del Cliente Financiero en el año 2003 por parte de la Asociación de Bancos. En el mismo sentido, ante la falta de productos financieros estandarizados la SBS ha aprobado una serie de exigencias de transparencia para facilitar la comparación entre las opciones existentes en el mercado y, por lo tanto, fomentar la competencia. Asimismo, ya se han dado los primeros pasos para un plan de alfabetización financiera entre los estudiantes de colegios gracias a un convenio entre la SBS y el Ministerio de Educación, que podría nutrirse de la experiencia acumulada en el Instituto de Formación Bancaria.

h) *Descentralización e Integración Comercial.* En la medida que el proceso de descentralización se profundice y las políticas de fomento al desarrollo de actividades productivas descentralizadas, como la firma del tratado de libre comercio con EE UU, se mantengan, se promoverá el desarrollo de ciudades intermedias fuera de Lima. La reciente creación de centros comerciales en ciudades de provincias muestra que el reto de bancarización está al alcance de la mano. No obstante, para el desarrollo de zonas nuevas en el interior del país, se requiere estabilidad en las políticas económicas.

NOTAS

- 1 El término es engañoso, pues en realidad muchas de estas operaciones no son hechas por bancos, sino por entidades del sistema financiero.
- 2 En el siguiente análisis no se ha considerado ni a las empresas de seguros ni a los fondos de pensiones.
- 3 Boletín consolidado del sistema financiero. SBS.
- 4 La intermediación financiera se mide con las ratios depósitos del sistema financiero sobre PBI y créditos del sistema financiero sobre PBI.
- 5 No se tomó en cuenta a las oficinas de las empresas estatales.
- 6 Esto incluye la red de agencias del Banco de la Nación, el cual tiene 384 agencias y cubre prácticamente la totalidad de provincias en el Perú.
- 7 De las 195 provincias en el Perú, 134 provincias tienen un ingreso per cápita menor al promedio nacional.
- 8 Banco Mundial (2005), *Doing Business in 2005*.

II

BUENAS PRÁCTICAS PARA ALGUNAS CUESTIONES QUE PREOCUPAN

8

OPCIONES Y OPORTUNIDADES PARA LA ORGANIZACIÓN EFICIENTE DE LOS SISTEMAS DE PAGOS EN AMÉRICA LATINA

Santiago Carbó Valverde

CATEDRÁTICO DE LA UNIVERSIDAD DE GRANADA
E INVESTIGADOR DE FUNCAS

1. INTRODUCCIÓN

Los sistemas de pagos constituyen un elemento fundamental para el desarrollo económico en la medida en que representan los canales y medios a partir de los que se realizan las principales transacciones. La eficiencia y profundidad de estos sistemas tiene una significativa repercusión tanto en el bienestar económico como en la cultura e inclusión financiera de un porcentaje considerable de la población, en países desarrollados y países en vías de desarrollo.

La expansión alcanzada por los medios de pago electrónicos —como principal alternativa al uso tradicional de efectivo y otros instrumentos tradicionales— ha abierto debates de gran trascendencia económica y social respecto a la repercusión de este cambio progresivo en las tendencias de uso, particularmente sobre la expansión de las tarjetas de pago y de otros medios de pago similares. Se estima que esto ha supuesto —y aún debe acarrear— un importante ahorro en costes para la economía respecto al uso de otros instrumentos como el efectivo o el cheque. Sin embargo, estos nuevos

medios conllevan una estructura de funcionamiento compleja, en la que intervienen numerosos emisores (bancos que emiten la tarjeta) y adquirentes (bancos que ofrecen un TPV a los comerciantes) que habitualmente no coinciden y que dan lugar a una estructura de mercado formada por un entramado de numerosos agentes con implicaciones importantes para los precios y comisiones y las redes de compensación. Estos sistemas han estado en el punto de mira de supervisores y autoridades de la competencia en numerosos países desarrollados y cuentan, a su vez, con importantes implicaciones para la expansión y mejora de sistemas financieros menos desarrollados, lo que constituye además, una importante arma contra la exclusión financiera y las redes informales de financiación en estos países.

Este capítulo analiza la organización industrial de los sistemas de pagos, con especial atención a las tarjetas de pago, y la evolución reciente y las oportunidades existentes para los medios de pago en algunos países latinoamericanos como elemento de innovación y de inclusión financiera. La estructura de este artículo ha sido diseñada para ofrecer una visión global

de esta cuestión, así, tras esta introducción se pasará a analizar la organización del sistema de las tarjetas de pago y su estructura de mercado (sección 2), la relación entre el desarrollo de medios de pago y el desarrollo económico, que desarrollará la evolución de los medios de pago en Latinoamérica (sección 3), la existencia de nuevos instrumentos e innovaciones en el mercado de tarjetas de pago, así como las oportunidades que ofrecen para una mayor inclusión financiera (sección 4) y, finalmente, el artículo se cierra con algunas conclusiones e implicaciones de política económico-financiera.

2. LA ORGANIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE TARJETAS DE PAGOS

Los sistemas de pago abarcan el conjunto de mecanismos e instrumentos que facilitan las transferencias de dinero entre compradores y vendedores de bienes y servicios y entre intermediarios financieros. En los últimos años se han generado numerosos debates en torno a la conveniencia de determinadas estructuras de pagos en cada país y sus implicaciones competitivas y para el bienestar, que han señalado una unanimidad en que cualquier opción que fomente la sustitución de efectivo por pagos electrónicos puede suponer importantes ganancias de eficiencia para la sociedad (Humphrey y Berger, 1990; Hancock y Humphrey, 1997; Humphrey *et al.*, 2001, Carbó *et al.*, 2003; Guerin-Calvert y Ordovery, 2005). En estos estudios se demuestra que los costes de una transacción electrónica son entre el 33% y el 50% más baratos que los de una transacción basada en el papel. En este sentido, tanto en Europa como en Estados Unidos, con diferentes grados de penetración, se observa un uso progresivo de las tarjetas de pago respecto al efectivo, en el primer caso, y respecto al efectivo y los cheques (con una arraigada tradición) en el segundo. En el caso de los países en desarrollo, los sistemas de pagos pueden convertirse en una herramienta importante de inclusión financiera (Carbó *et al.*, 2005), con dos importantes diferencias de los países latinoamericanos respecto a Europa y Estados Unidos: la estructura de pagos, entendida como distribución de los distintos medios

de pago, presenta un grado de heterogeneidad más acusado, y, por otra parte, el uso de los medios de pago electrónicos es más reducido, cualesquiera que sean los indicadores que se utilicen.

El análisis de los medios de pago se centra en las tarjetas como elemento fundamental del cambio en los sistemas de pagos internacionales. No obstante, antes es conveniente apuntar los cuatro ingredientes fundamentales en la organización del mercado de tarjetas en América Latina:

- a) La organización como mercado bilateral y los elementos básicos del sistema de pagos;
- b) la contestabilidad del mercado y la posibilidad de entrada de operadores;
- c) la posición de la regulación ante la estructura de precios;
- d) el nivel de uso y el propio acceso al servicio.

2.1. Los elementos básicos del mercado de tarjetas

El mercado de tarjetas, como el instrumento de pago electrónico con un mayor grado de difusión en términos de crecimiento relativo, cuenta con una estructura de mercado similar a las de las llamadas «plataformas audiovisuales» que conllevan un gran número de relaciones bilaterales cruzadas. Por lo tanto, una óptica que únicamente emplease el análisis económico convencional aplicable a una estructura vertical de un oferente y un demandante puede conducir a interpretaciones erróneas. En los llamados «mercados bilaterales» el desarrollo de un producto depende de dos tipos de demandantes, a uno se le ofrece el producto (tarjetas en nuestro caso) y al otro la plataforma de uso (terminales en punto de venta, TPV). En este sentido, el usuario de la tarjeta puede emplearla en un comercio donde el TPV puede ser del banco emisor de su tarjeta o de cualquier otro. El banco del TPV (adquirente) debe pagar al emisor una tasa de intercambio y, a su vez, el comerciante paga al adquirente una comisión de descuento por el uso de cualquier tarjeta en el TPV que se le ha proporcionado, dando lugar, por lo tanto, a relaciones bilaterales y a una compleja estructura de precios.

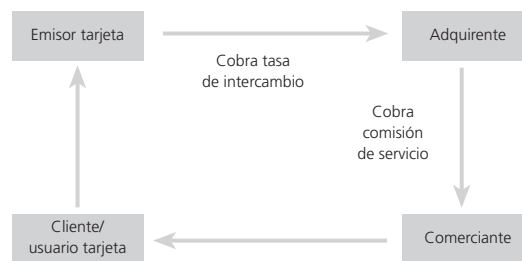
En la actualidad, como se observa en el gráfico 1, la mayor parte de los mercados de tarjetas de pago se organizan de forma multilateral en torno a cuatro agentes:

- La entidad emisora de la tarjeta, es decir, aquella que crea y emite la tarjeta, asumiendo sus riesgos y costes.
- La entidad adquirente, propietaria del terminal en el punto de venta en el que se usa la tarjeta, que procesa las transacciones y las abona en la cuenta del comercio con un descuento.
- El usuario de la tarjeta.
- Los comerciantes, que instalan en su negocio uno o varios terminales en el punto de venta que les suministran las entidades financieras para facilitar el pago con tarjeta.

En estas condiciones, para que el sistema funcione es necesario que haya una plataforma que dé soporte al intercambio entre emisores y adquirentes; de igual manera, es imprescindible que exista comunicación entre las entidades financieras –que actúan normalmente tanto en el papel de emisores como en el de adquirentes– para determinar las condiciones de ese intercambio, de manera que las transacciones se completen.

Los mercados de tarjetas de pagos pueden organizarse también como sistemas cerrados, es decir, cuando la entidad emisora de las tarjetas es única y sólo acepta el uso de sus propias tarjetas en sus propios sistemas (cajeros y terminales de punto de venta) por lo que el emisor coincide necesariamente con el adquirente (propietario del TPV) en las transacciones efectuadas en ese sistema. De esta manera, en los sistemas cerrados el emisor asume todos los costes de proceso y mantenimiento de la tarjeta, así como los pagos con tarjeta, la operativa del sistema y la asistencia al cliente. Sin embargo, en los sistemas abiertos normalmente existen numerosos emisores y adquirentes, por lo que la eficiencia requiere de reglas para su adecuado funcionamiento. Dados los elevados costes que tendría llegar a acuerdos específicos «entidad a entidad» y los costes adicionales que generarían una multitud de acuerdos bilaterales, se recurre a acuerdos multilaterales¹. En

GRÁFICO 1 Los mercados de tarjetas como mercados bilaterales



Fuente: Elaboración propia.

este tipo de sistemas la figura del operador del sistema es fundamental, pues facilita el intercambio entre entidades y se encarga de la gestión del centro de autorizaciones de pago y de los procesos de autorización, liquidación y compensación. Para las entidades, la ventaja fundamental de los sistemas abiertos respecto a los cerrados es que pueden beneficiarse de las economías de escala y de red asociadas a los mercados de tarjetas (McAndrews, 2003). Por otra parte, los sistemas abiertos proporcionan ventajas para el consumidor en cuanto a posibilidades de elección y aceptación de sus tarjetas en múltiples cajeros y TPV. Frente a Europa y Estados Unidos y otros países desarrollados que siguen esquemas abiertos, los mercados iberoamericanos, como se discutirá más adelante, emplean sistemas abiertos, cerrados y mixtos (bancos que permiten el uso de tarjetas propias en sus cajeros y TPV, así como de otros pocos emisores).

Sea cual sea la configuración del mercado, cualquier país que afronte problemas para el pleno desarrollo de sus sistemas de pago debe desarrollar tres frentes (Bank For International Settlements, 2005):

- La infraestructura para las transacciones: los servicios para crear, validar y transmitir los pagos, como tecnologías de encriptación, comprobación de que los instrumentos de pago cumplen los criterios estandarizados internacionalmente, autorización de pagos entre pagador e

instituciones financieras y registro y proceso de la información de pagos.

- b) La infraestructura para la compensación, los servicios interinstitucionales, como la clasificación y ajuste de los pagos entre instituciones, la recogida y procesamiento de los pagos de cada institución, la transferencia de la información a cada institución y el cálculo de la posición bruta y neta de cada institución participante.
- c) La infraestructura de liquidación: transferencias de fondos entre instituciones mediante la comprobación de la integridad y fiabilidad de las transferencias, disponibilidad de fondos de las instituciones participantes, así como el registro y comunicación de pagos a las instituciones participantes. Además, permite una gestión más adecuada de fuentes de riesgo más allá de la propia liquidez, que abarca tanto el riesgo legal, el operativo y el propio riesgo sistémico.

Estos sistemas desempeñan una labor fundamental por cuanto de ellos dependen en gran medida el control del riesgo en el conjunto del sistema y requieren comprender la complejidad del mismo. En este sentido, el desarrollo de sistemas de compensación de grandes pagos eficientes—en el que participen las grandes entidades bancarias— es un paso previo fundamental para comprender su funcionamiento e involucrar a éstas y otras entidades de menor dimensión en sistemas de compensación.

2.2. La contestabilidad del mercado y la posibilidad de entrada de operadores

Las redes bancarias constituyen un elemento fundamental para poder desarrollar un mercado de tarjetas en lo referente al establecimiento de cajeros automáticos. Mientras que gran parte de los operadores europeos y de países anglosajones funcionan en esquemas abiertos y con una cierta libertad de entrada, numerosos operadores latinoamericanos se ciñen a esquemas cerrados y trasladan la escasa contestabilidad de sus mercados bancarios al mercado de tarjetas de pago, que refleja la concentración de algunos mercados ban-

carios en América Latina en el de las tarjetas con elevada concentración de redes y de emisores.

En particular, algunos sistemas, como en el caso de México, se organizan como esquemas cerrados, y no permiten, por tanto, que se alcancen las economías de escala y de red necesarias para el desarrollo del propio mercado de tarjetas ni su uso por parte de los consumidores, puesto que éstos no cuentan con múltiples opciones (cajeros y TPV) para el uso de las tarjetas, sino sólo con aquellos medios que proporciona el emisor, que sólo acepta sus propias tarjetas y no las de los competidores. En este sentido, las entidades de pequeño tamaño suelen unirse entre sí o a alguna gran red para tratar de contrarrestar la exclusividad de los sistemas cerrados de algunas entidades de dimensión elevada. El establecimiento de acuerdos entre redes y el uso casi exclusivo del sistema abierto reduciría enormemente los costes. Sin embargo, existe un exceso de redes o de operadores que dificulta el establecimiento de economías de red ligado a los sistemas de pago multilaterales. En cualquier caso, las vías para alcanzar estas economías de red son múltiples y el papel de las redes bancarias y de la contestabilidad conlleva, en ocasiones, difíciles equilibrios. Estos problemas de las redes cerradas y de exclusividad entre varias redes se trasladan a los sistemas de compensación y liquidación. Por ejemplo, en México, son las redes cerradas quienes gestionan sus propios sistemas de liquidación y compensación, lo que no permite que esta importante infraestructura sea aprovechada por otros operadores o que la propia estructura de compensación y liquidación alcance la dimensión adecuada para que los riesgos de liquidez y de cumplimiento de pagos se hallen adecuadamente diversificados y controlados.

Por otra parte, algunos estudios sugieren que los cajeros automáticos pueden fomentar el uso de efectivo y, de este modo, reducir el uso de la tarjeta como instrumento de pago en comercios y la sustitución de medios de pago en papel por medios de pago electrónicos (Hannan *et al.*, 2003; McAndrews, 2003; Knittel y Stango, 2006). Sin embargo, éstos reconocen explícitamente que los cajeros automáticos desempeñan un papel fundamental para acercar

al usuario de servicios de pago a los medios electrónicos y a la propia tarjeta, lo cual permite reducir progresivamente la importancia de la oficina bancaria. Por lo tanto, al menos hasta lograr una tasa de penetración elevada, los cajeros parecen desempeñar un papel importante. En América Latina, donde el primer producto de pago electrónico (y bancario) de un porcentaje creciente de la población son las tarjetas de débito y de nómina (y su uso en cajeros) el desarrollo de estos canales parece necesario, al menos, a medio plazo para aprovechar adecuadamente las economías de escala y de red asociadas a los mercados de tarjetas.

Respecto a los precios de los distintos servicios bancarios realizados mediante las tarjetas, algunos estudios recientes (Carbó, Liñares y Rodríguez, 2006; Carbó y Humphrey, 2006) señalan que puede existir e incluso resulta recomendable una cierta compensación entre los costes y los precios de los distintos servicios, puesto que los mismos se ofrecen conjuntamente, además del hecho de que los cajeros y los TPV son fundamentales para la valoración que el cliente realiza de los servicios bancarios. Adicionalmente, la oferta conjunta de estos productos puede permitir un cierto subsidio cruzado entre distintos tipos de tarjeta (débito o crédito, por ejemplo) o entre el uso de las mismas en cajeros o en TPV. El establecimiento de los precios y el grado de subsidio cruzado dependerá, en gran medida, del nivel de desarrollo y madurez alcanzado por los distintos tipos de tarjetas, ya que mientras que las tarjetas de débito y los cajeros han alcanzado mayor desarrollo en algunos países, las de crédito y los TPV están aún en fase de adopción y necesitan de ciertos incentivos para su expansión.

2.3. La regulación de los precios de los servicios de las tarjetas

Las controversias suscitadas por la regulación de las tasas de intercambio en el mercado de tarjetas y su extensión a las tasas de descuento que los bancos aplican a los comerciantes ha generado un intenso debate sobre la conveniencia o no de permitir acuerdos sobre tasas y comisiones en

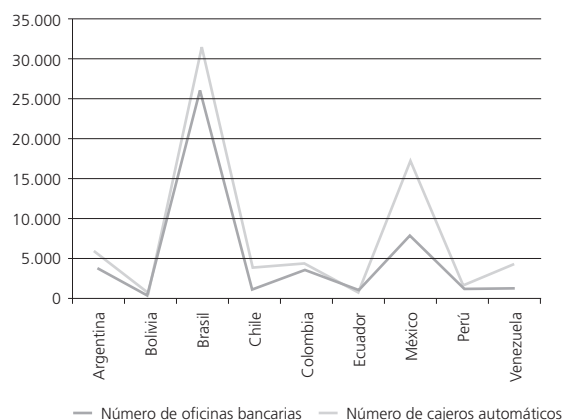
estos mercados. La teoría económica parece argumentar que la determinación colectiva de estas tasas y comisiones parece más conveniente desde el punto de vista del bienestar social que la regulación directa de los precios (Schmalensee, 2002; Rochet y Tirole, 2002, 2004, 2005; Carbó, Rodríguez y Saunders, 2005; Guerin-Calvert y Ordovery, 2005). Sin embargo, las autoridades de la competencia siguen manteniendo un encendido debate con los operadores y las entidades financieras en torno a estas cuestiones en numerosos países, aun cuando no existe ni siquiera un mercado abierto como tal en muchos casos.

Generalmente, en América Latina las entidades fijan libremente los precios de los servicios en el mercado de tarjetas. No obstante, en algunos casos se ofrecen ciertas ayudas para el desarrollo de los pagos con tarjeta. Por ejemplo, los descuentos en el impuesto sobre el valor añadido en los pagos realizados con tarjeta ofrecidos en Argentina, así como la desincentivación del uso de cheques en relación con las tarjetas por parte de algunos Gobiernos, como, por ejemplo, las medidas de Argentina y Brasil, que han aumentado el tiempo de liquidación de los cheques. El escaso desarrollo del mercado en la mayoría de los países aún no plantea la necesidad de regular expresamente las condiciones para proceder a la determinación colectiva de tasas de intercambio, es decir, la tasa que el banco emisor paga al banco adquirente. Al igual que Negrín (2005) para el caso de México, algunos estudios sugieren que este tipo de regulaciones ayudaría al desarrollo del mercado, pero más como una fórmula para promover una organización adecuada del mercado que como una medida para limitar medida organizativa que intervencionista. En otros países, como en Venezuela, un obstáculo importante es la imposición fiscal existente en las operaciones de compra con tarjetas de crédito (que paga el comerciante), lo cual repercute directamente sobre los precios finales.

2.4. El nivel de uso y el propio acceso al servicio

El nivel de uso de las tarjetas de pago es un problema generalizado en tanto en cuanto sigue existiendo una cierta persistencia en el uso de los medios de pago basados en papel

GRÁFICO 2 Redes de oficinas bancarias y cajeros automáticos en algunos países latinoamericanos (2004)



Fuente: Banco Mundial y elaboración propia.

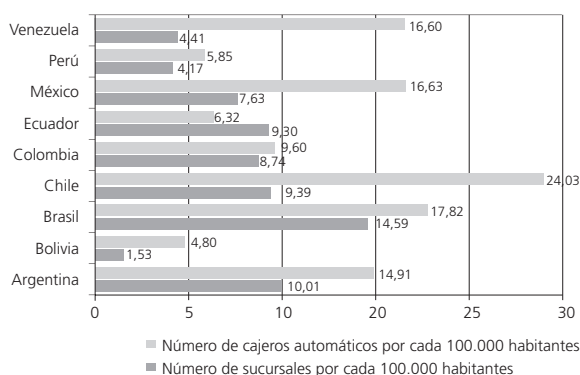
en numerosos países que impiden la materialización de los ahorros en costes que supone su sustitución por medios de pago electrónicos. Sin embargo, en muchos países latinoamericanos, el nivel de uso es aún bastante más limitado y enlaza con un problema más general de exclusión financie-

ra, baste recordar que la mitad de la población en los países de Latinoamérica no tiene acceso a los servicios financieros.

Aunque existe una cierta disponibilidad para acceder al servicio con cierta facilidad, puesto que la mayor parte de las entidades bancarias emiten tarjetas (y también algunos intermediarios no bancarios) y tienen redes propias o comunes de cajeros, tal y como muestra el gráfico 1, el uso y la oferta relativa de servicios de pago (al igual que de los bancarios) presenta un elevado grado de dispersión, aunque, en general, el nivel es sustancialmente reducido (gráficos 3 y 4).

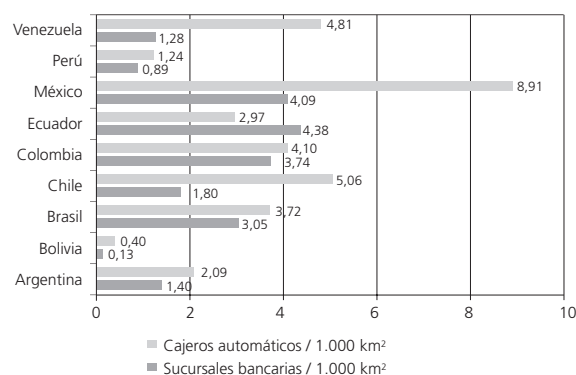
Los sistemas de pagos que se utilizan en América Latina se han configurado de acuerdo al entorno financiero de la región. El uso se halla limitado, además, por diferencias demográficas, dado que la penetración de la banca depende en parte de la estructura de edad y el poder adquisitivo de la población. Así, por ejemplo, las diferencias observadas en los gráficos 2 a 4 se explican, al menos parcialmente, porque México, Colombia y Venezuela tienen una población más joven que Brasil, Chile y Argentina. Asimismo, en consonancia con los estudios desarrollados por el Banco Mundial, las diferencias en los niveles de renta per cápita y en la cultura

GRÁFICO 3 La oferta relativa de servicios bancarios (en términos poblacionales) en algunos países latinoamericanos (2004)



Fuente: Banco Mundial y elaboración propia.

GRÁFICO 4 La oferta relativa de servicios bancarios (en términos territoriales) en algunos países latinoamericanos (2004)



Fuente: Banco Mundial y elaboración propia.

financiera, así como las particularidades en el uso de los medios de pago entre las grandes urbes y medio rural (Beck *et al.*, 2006).

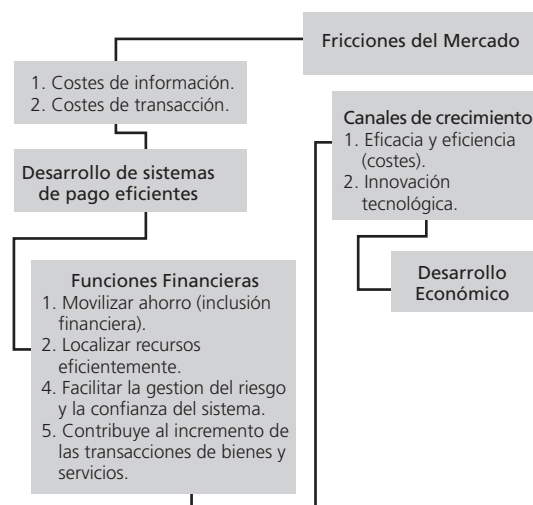
3. LA EXPERIENCIA DE LATINOAMÉRICA EN EL DESARROLLO DE MEDIOS DE PAGO

3.1 Recomendaciones para la reforma de los sistemas de pagos

La reforma de los sistemas de pago se ha convertido en uno de los elementos principales de la política financiera en numerosos países desarrollados y en desarrollo. Esfuerzos recientes de instituciones como el Bank for International Settlements (2005) han dejado patente algunas de las principales acciones que las autoridades financieras y, en particular, los bancos centrales deben emprender para acometer estas reformas. Entre ellas, destacan las siguientes:

- a) El reconocimiento explícito de la complejidad de estos sistemas de pago. En particular, la importancia de una implantación paralela de los instrumentos de pago y sus canales con los sistemas de compensación y liquidación y una adecuación de estos elementos del sistema a la situación económica particular de cada país.
- b) Priorizar aquellos aspectos donde puedan existir posibilidades de desarrollo a corto plazo y no necesariamente grandes inversiones para los desarrollos tecnológicos más avanzados.
- c) Consultar a los agentes interesados (*stakeholders*) dentro de la industria, en tanto cualquier reforma de estos sistemas de pago puede tener una incidencia considerable en el sistema bancario, en el comercio y en el consumo.
- d) El sistema legal debe proporcionar certeza sobre el cumplimiento de los pagos y sobre los mecanismos de desarrollo y supervisión de los mismos.
- e) La reforma de los sistemas minoristas debe procurar «más elección para más gente», contribuyendo a la inclusión financiera.

GRÁFICO 5 Los medios de pago electrónicos como vehículo para la inclusión financiera



Fuente: Elaboración propia.

- f) Los sistemas de compensación y liquidación mayoristas (tanto para pagos como para acciones de otros activos financieros) deben servir de punto de partida para el desarrollo de los sistemas minoristas y es deseable una coordinación entre ambos.

Dado que los medios de pagos electrónicos aparecen como un mecanismo más eficiente que los medios basados en papel, cualquier opción que fomente la sustitución de efectivo por pagos electrónicos puede suponer importantes ganancias de eficiencia para la sociedad. Sin embargo, la persistencia en el uso de efectivo es muy acusada en América Latina y en ciertas áreas rurales conlleva costes ciertamente elevados y, hasta cierto punto, «sorprendentes» con experiencias como el transporte de efectivo en helicópteros y otros desplazamientos que resultarían. Además, los medios de pago electrónicos no sólo suponen un ahorro en costes, sino que pueden convertirse, incluso, en una importante herramienta de inclusión financiera y del acceso al crédito. Como muestra el gráfico 5, los medios de pago electrónicos reducen de forma significativa los costes de

información y de proceso del pago, aportan seguridad, permiten movilizar los recursos de forma más ágil, lo cual redundó en la expansión comercial y económica de determinadas áreas tanto urbanas como rurales.

3.2. El avance en los sistemas de pagos

Durante los últimos años, gracias a la modernización de la infraestructura tecnológica, los sistemas de pagos electrónicos en América Latina han mejorado notablemente. Las mejoras más destacadas se han observado en los sistemas de compensación y liquidación, lo cual se traduce en el ahorro en costes y la seguridad de las redes, aspecto este último de una importancia crucial para la organización de los medios de pago y para controlar el riesgo sistémico de los sistemas de compensación, no ya entendida como compensación entre operadores de tarjetas, sino como todo un sistema agregado de pagos.

La mayoría de los países latinoamericanos tiene, por lo menos, uno de estos dos sistemas: transferencias de alto valor o liquidación bruta en tiempo real². El primero procesa transferencias de fondos electrónicos entre instituciones financieras. En estos sistemas, los participantes tienen cuentas de compensación con su banco central y deben tomar préstamos de un día para otro para liquidar todas las transacciones antes del final de cada día. El otro sistema permite, como su propio nombre indica, pagos en tiempo real, así como agilidad y seguridad en la liquidación de los pagos. Sin embargo, en numerosos países latinoamericanos aún se siguen empleando exclusivamente sistemas de transferencia de alto valor. Por otro lado, en cualquier transacción interbancaria, los participantes se comunican normalmente mediante los protocolos de la Sociedad para las Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Mundiales³. Para las transacciones de menor valor (como los cheques) y los pagos electrónicos (débito y crédito directo) se compensan entre un número mayor de participantes por medio de un Sistema de Liquidación y Compensación Automatizado, que generalmente compensan a su vez los pagos de un día para su liquidación del día siguiente.

Si bien es cierto que la inversión en tecnología para alcanzar un RTGS o un sistema ACSS⁴ requiere de una importante inversión en tecnología que acarrea costes a corto plazo, las ventajas a largo plazo son considerablemente más acusadas, tanto en términos de eficiencia como en términos de reducción del riesgo sistémico. En cualquier caso, tal y como sugiere el Bank for International Settlements (2005), es conveniente desarrollar experiencias piloto para comprobar hasta qué punto son efectivos los sistemas RTGS y las especificidades propias de cada país, antes de su implantación definitiva.

En resumen, los instrumentos de pago electrónico que se utilizan actualmente en América Latina son fundamentalmente tarjetas de crédito y de débito, a lo que debe añadirse algunos intentos de introducción de tarjetas inteligentes basadas en chips, con una desigual implantación.

3.3. Las iniciativas para aumentar el uso de los pagos electrónicos

Las autoridades financieras reconocen que aún existen vías para mejorar la eficiencia, mediante la potenciación de la reducción del uso de cheques y aumentando la interoperabilidad de la red de cajeros automáticos. La situación y las iniciativas son dispares entre los países; algunos datos proporcionados por *The Economist* (2005) permiten analizar estos aspectos en mayor profundidad.

En Argentina, donde se han desarrollado iniciativas para penalizar el uso del cheque (como el alargamiento del período de liquidación), el número de cheques per cápita disminuyó en un tercio, de aproximadamente 3 en 2000 a 2 en 2004. Asimismo, la penetración de las tarjetas de crédito se elevó levemente en el mismo período de 0,196 per cápita a 0,212, y desde el banco central se espera que haya mejoras adicionales en escenarios de tipos de interés más reducidos. Por otra parte, se estima que la penetración de las tarjetas de débito continuará en aumento a medida que los hogares y las pequeñas empresas se incorporen a la economía formal. En cuanto al sistema de cámaras de compensación financiero de Argentina, tras la reforma de 1997, el banco central

lanzó nuevas iniciativas para el establecimiento de sistemas RTGS, lo cual obligó a las cámaras de compensación a emplear este sistema para liquidar sus cuentas con el banco central. Para ello se establecieron dos cámaras de compensación de alto valor y dos de bajo valor, así como nuevos sistemas electrónicos para compensar y liquidar transacciones en cajeros automáticos y de débito y crédito en comercios.

En el caso de Brasil, el número de tarjetas vigentes ha crecido rápidamente, aumentando en un 88% entre 2000 y 2004 hasta llegar a los 52,5 millones. Brasil ahora cuenta con la penetración de tarjetas de crédito más alta de la región con 0,293 per cápita en 2004. Las tarjetas de débito son sumamente populares, alcanzando una ratio de 0,92 per cápita en 2003. El número de tarjetas vigentes, número de transacciones y volumen en el punto de venta crecieron aproximadamente un 45% solamente en 2003. Por otro lado, en 2004 se creó el Sistema de Pagos Brasileños (SPB), con un sistema de liquidación de alto valor y un Sistema de Transferencia de Reservas en tiempo real (STR). Ya no se permiten los giros al descubierto a las cuentas de reserva y se demora la compensación de una transacción si un banco no cuenta con los fondos suficientes. Otro aspecto positivo para el ahorro en costes y el control del riesgo sistémico es que las transacciones con tarjetas de débito en cajeros y TPV de un conjunto importante de entidades se compensan y liquidan a través de un sistema de liquidación neta multilateral con liquidaciones definitivas por medio del STR. Otro importante desarrollo en Brasil es que gran parte de las transacciones de pago en municipios rurales se están canalizando a través de los denominados «corresponsales no bancarios» (*bank correspondents*, en terminología anglosajona) que son agencias autorizadas por los bancos que realizan actividades comerciales, postales y financieras, que se están convirtiendo en una herramienta importante contra la exclusión financiera (Bank for International Settlements, 2005).

La penetración de productos de pagos electrónicos en Chile se ha visto influenciada por el hecho de que los cheques están firmemente establecidos en la sociedad. Se imponen importantes penas por el fraude con cheque que, al igual

que en el caso de Estados Unidos, han favorecido su uso extendido y la persistencia del mismo. A pesar de la popularidad de los cheques, la penetración de las tarjetas de crédito es relativamente alta comparada con otros mercados latinoamericanos (0,166 per cápita en el 2004 con una circulación de 2,6 millones de tarjetas). El número de tarjetas activas se encuentra entre 7,6 y 8 millones. En el caso chileno, la situación puede mejorar si las entidades bancarias tienen éxito en su estrategia de lograr un mayor uso en la clase media, donde los clientes, por lo general, usan varias tarjetas. También se están registrando mejoras en los sistemas de compensación y liquidación, al desarrollarse un nuevo sistema RTGS en 2005. Por otra parte, las dos principales redes de tarjetas de pago chilenas, Redbanc y Globalnet, comparten desde 2004 un sistema de interconexión que facilita enormemente la apertura del sistema de pagos y la compensación entre operadores. Asimismo, el sistema de compensación Transbank –mediante el que operan en Chile Visa, MasterCard, American Express y Diners Club, entre otras– ha desarrollado recientemente un sistema de compensación I (Webpay) para ventas por Internet con tarjetas de crédito.

En el caso de Colombia, los pagos electrónicos sustituyen de forma progresiva a los cheques como medio de pago. El número de cheques procesados continúa cayendo todos los años desde su pico de 212 millones en 1996. Entre 2000 y 2004, el número de cheques per cápita disminuyó de 2,4 al 1,4. Sin embargo, el número de transacciones con tarjetas de crédito y de débito creció un 72% y un 74%, respectivamente, durante el mismo período. En 2004 se realizaron más de 50 millones de transacciones con tarjetas de crédito (1,1 per cápita). Aunque el valor de las transacciones con tarjetas de crédito es aún muy reducido, el volumen de las transacciones es significativo y continuará creciendo, en parte debido a un mayor nivel de aceptación. En cuanto a los sistemas de compensación y liquidación, se produjeron en Colombia avances importantes en la década de 1990 que culminaron con el establecimiento de un sistema RTGS completo en 1998. Asimismo, se desarrolló una cámara de compensación neta multilateral de bajo valor automatizada llamada

«Sistema de Compensación Electrónica de Cheques» (CEDEC), el cual administra a su vez el Sistema de Compensación Electrónica Nacional Interbancaria, fundamental para el desarrollo de los pagos interbancarios. No obstante, existen aún numerosas redes privadas de compensación entre operadores de tarjetas.

En el caso de México, donde las autoridades siguen de cerca la evolución competitiva del mercado de pagos con tarjeta y tratan de estimular la reducción del uso de efectivo penalizando el cheque de forma similar al caso argentino, el número de cheques procesados disminuyó solamente en 2004 en 65,2 millones respecto a los procesados el año anterior. En 1994 había 14 millones de tarjetas de crédito activas, pero esta cifra se redujo aproximadamente a la mitad después de la crisis, cuando los tipos de interés aumentaron y se impusieron nuevas restricciones para el acceso a las tarjetas. En 2004, la cifra volvió a aumentar hasta los 11,6 millones de tarjetas activas. Un factor que ha impulsado el crecimiento de las tarjetas de débito es la expansión de la funcionalidad de la devolución de dinero en efectivo (*cash-back*) por parte de los comerciantes. Las mejoras en los sistemas de compensación en México en los últimos años son notables, especialmente desde 1994, cuando se lanzó una reforma por parte del Banco de México para sustituir los cheques de alto valor por transferencias electrónicas a través del sistema RTGS del propio banco central. Por otro lado, incluso cuando no existe todavía un sistema de compensación y liquidación completamente homogéneo en México, algunas de las principales entidades financieras, como Banamex y Bancomer, comparten ya sus sistemas.

Finalmente, en Venezuela el número de cheques cayó de 4,4 per cápita en 2000 a 2,9 en 2004. Desde que el Gobierno impuso controles de cambio en el 2001, el uso de tarjetas de crédito aumentó en este país, al convertir a éstas en el único medio de acceso a moneda extranjera para la mayoría de la población. Los 17 bancos universales de Venezuela habían emitido casi el 95% del total de los 2,6 millones de tarjetas de crédito vigentes a finales de 2003. Solamente los cuatro mayores controlan más del 60% del mercado, lo

que resulta proporcional a su participación en depósitos. Si bien se han realizado algunas mejoras, el caso venezolano es el que más carencias presenta aún en cuanto a sistemas de compensación y liquidación, sobre todo por la ausencia de sistemas RTGS. En 1998, el Banco Central de Venezuela implantó un grupo cerrado de usuarios SWIFT exclusivo, que las instituciones podían usar para iniciar transacciones bancarias el mismo día. Sin embargo, este sistema no opera en tiempo real y se procesa cada transferencia manualmente, a lo que hay que añadir que tan sólo algunas redes privadas de pagos electrónicos permiten solventar, parcialmente, esta carencia.

4. SERVICIOS DE PAGO E INCLUSIÓN FINANCIERA: NUEVOS MECANISMOS

Algunas de las recientes innovaciones en los sistemas de pago se configuran como respuestas prometedoras y eficaces para reducir la exclusión bancaria. En particular, el desarrollo de medios de pago como tarjetas de prepago o tarjetas de crédito diseñadas para algunos colectivos específicos, se ha revelado como un elemento fundamental de inclusión financiera, habida cuenta de la reducción en costes que estos medios de pago proporcionan. Se trata de medios de pago sencillos, seguros y económicos que pueden incorporar otros canales y servicios.

Las tarjetas de prepago o prepagadas constituyen el elemento que mayor protagonismo ha adquirido entre los emisores y el más prometedor a tenor de las cifras actuales de desarrollo. En estas tarjetas, al igual que si se tratara de una tarjeta telefónica, consiste en prepagar un determinado volumen de compras que se puede utilizar para múltiples compras en comercios. Este negocio suponía ya en 2005 1.400 millones de euros en Europa, tras una rápida implantación, según VISA/Global Insights. Cabe constatar que un 55% de los usuarios de tarjetas de prepago no se encuentran bancarizados, por lo que éstas parecen constituir una verdadera oportunidad para los países que presentan menor acceso al sistema financiero. El escaso acceso al sistema financiero

de los usuarios de este tipo de tarjetas en Europa responde a razones de edad, a condiciones financieras y sociales de otra índole que determinan su exclusión financiera. Tales tarjetas pueden emplearse en comercios de todo tipo, a los que se les ofrece además la posibilidad de personalizar las tarjetas, el método de recarga, los períodos de validez e incluso los diseños.

Un colectivo objetivo importante es la población de emigrantes, que envía remesas a sus países de origen; a este respecto, la industria bancaria ha respondido a esta oportunidad con una amplia oferta de productos nuevos e innovadores que van desde tarjetas de débito a cuentas conjuntas internacionales y transferencias electrónicas. Durante los dos últimos años, los bancos han comenzado a ofrecer productos basados en tarjetas a los beneficiarios, creando servicios de valor añadido y atrayendo estos clientes al sistema financiero. Además, el aumento de la competencia ha reducido los cargos de transacción, de un 20% a un 7% en promedio (Barr *et al.*, 2006), y esto se traduce tanto en transferencias más cuantiosas como en que el destinatario reciba un mayor porcentaje del dinero. Las tarjetas de débito y otros productos bancarios para las remesas familiares disminuyen los costos de las transacciones y aumentan el porcentaje que recibe cada participante, asegurando que la remesa ingrese a la economía formal. No obstante, todavía está por determinar en qué medida la integración de inmigrantes en los sistemas de pago favorece el uso en los países de origen.

Una característica añadida de los sistemas de tarjetas prepa- go es que enlazan de forma directa con los sistemas de pagos instantáneos⁵, que son tarjetas convencionales con la capacidad tecnológica para pagos rápidos y de pequeño importe. Todas estas tecnologías pueden aplicarse, y de hecho ya se aplican, a través de otros soportes que pueden facilitar su extensión como Internet, móviles u ordenadores personales. Para la compensación y liquidación de estos pagos muchos operadores comparten redes, y aprovechan las infraestructuras actuales para la venta cruzada de estos productos a clientes que ya utilizan otros medios de pago electrónicos o utilizan estos nuevos canales para introducir a estos nuevos

clientes. Si bien es cierto que han existido problemas importantes para la implantación de estas tecnologías derivados del fraude –especialmente del robo de la identidad en línea– se han producido avances notables en materia de seguridad tales como los dobles sistemas de claves y chips EMV que están mitigando estos problemas.

Otro tipo de tarjetas con especial arraigo en Latinoamérica son las de nómina, similares a las de débito pero se cargan directamente contra la nómina del usuario de forma específica. Los objetivos de este tipo de tarjetas son tanto reducir los flujos financieros de tipo «informal» –bancarizando a amplios colectivos de población– como desalentar el uso del cheque. Sin embargo, desde numerosas instancias monetarias de la región se ha observado que gran parte de estas tarjetas se utilizan de forma más significativa en el cajero automático para la retirada de efectivo que para realizar transacciones de compra y se están estudiando mecanismos para desincentivar este tipo de uso que, en definitiva, recalca en la economía informal. Algunas entidades (como el caso del sistema HAL que emplean algunas cajas de ahorros en España) están ofreciendo servicios instantáneos para el envío de efectivo a través de cajeros y de teléfonos móviles que cuentan con las infraestructuras de cooperación necesarias para la liquidación y para garantizar la seguridad del pago.

Por otro lado, los pagos por Internet están llamados a ocupar un lugar central en los sistemas de pagos latinoamericanos, aun cuando su desarrollo en muchos otros países desarrollados diste aún de su madurez. El rápido aumento en la penetración de Internet durante los últimos diez años ha dado lugar a una gran variedad de nuevos sistemas de pagos electrónicos en todo el mundo. El desarrollo en América Latina de las tarjetas de pago emitidas por bancos –que se benefician de las mejoras señaladas en los sistemas de compensación y liquidación y la seguridad– conllevará economías de escala con el desarrollo de los pagos por Internet. Asimismo, los débitos directos se están extendiendo progresivamente más allá de la operativa bancaria para realizar otras transferencias y compras a través de Internet, aunque su

expansión es aún limitada en comparación a las operaciones con tarjetas.

En definitiva, las entidades bancarias están aprovechando sus segmentos comerciales más amplios, las redes de cajeros automáticos y una base más amplia de tarjetas de débito y de prepago a fin de ofrecer transferencias de más bajo coste y a más lugares que las organizaciones especializadas en la transferencia de dinero. Esto convierte a clientes potencialmente «no interesantes» en nuevos clientes con un gran potencial.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los beneficios de los medios de pago electrónicos en términos de ahorro en costes suponen un reto ineludible para las economías latinoamericanas y son una oportunidad para impulsar las «finanzas formales» y la inclusión financiera. Los avances recientes en materia de tecnologías de compensación y liquidación pueden favorecer un mayor desarrollo de estos medios de pago. En este contexto, el desarrollo de legislaciones de protección del consumidor y la protección efectiva de los mismos es ineludible, así como la incorporación directa de las nuevas tecnologías de seguridad aplicadas en otros países tales como chips EMV. Sin embargo, los países latinoamericanos se enfrentan a varios obstáculos que impiden el aprovechamiento de todos los beneficios de los sistemas de pagos electrónicos, entre los que cabe destacar los siguientes: la baja penetración bancaria que tiende a perpetuar el hábito de pago en efectivo; el uso arraigado de cheques, especialmente por parte de los clientes adinerados⁶. La baja penetración de Internet, la estructura cerrada de las redes y su escasa interoperabilidad, las limitaciones de los sistemas de compensación y liquidación a pesar de las mejoras que han experimentado los sistemas de pagos en muchos países.

Los obstáculos anteriores y la escasa madurez del mercado indican que las discusiones sobre la estructura de precios que se están desarrollando en países europeos, Estados Unidos o Australia, son, salvo en algunas excepciones, una

cuestión secundaria. El asunto relevante es cómo establecer la infraestructura y los incentivos para promocionar los pagos electrónicos y una excesiva intervención sobre los precios podría reducir estos incentivos de forma drástica en estos mercados donde el uso de los medios de pago es limitado. Por ello, más que intervenir sobre la estructura de determinación de los precios, resulta un paso previo y más significativo promover la contestabilidad del mercado y la entrada de operadores en las mejores condiciones tecnológicas. Para ello dos medidas aparecen como prioritarias en cuanto a los medios de pago:

El desarrollo de sistemas de compensación y liquidación integrados y, en todo caso, de tecnologías que operen en tiempo real, tanto para grandes pagos como para operaciones de pequeño importe.

La promoción de redes abiertas de operadores de tarjetas de débito y crédito, que favorezca la interoperabilidad y el verdadero aprovechamiento de las economías de red y de escala asociadas a las transacciones en plataformas de pagos abiertas.

Por otra parte, es necesario fomentar otras iniciativas de carácter más general que combatan la economía informal, promover el uso de efectivo con medidas tales como las deducciones en el impuesto del valor añadido, la penalización en el tiempo de liquidación de los cheques, el propio procesamiento de las transacciones de los distintos Gobiernos mediante operaciones electrónicas (recaudación de impuestos, por ejemplo), e incluso la penalización del pago de nóminas mediante efectivo.

En resumen, nos encontramos con las siguientes líneas de actuación: promover la implantación de los medios de pago electrónicos como primer e importante paso hacia la inclusión financiera; extender la difusión del aprendizaje del uso de Internet y la telefonía móvil para la realización de pagos, combatir la canalización de las remesas mediante mecanismos de economía informal u operadores individuales con tarifas abusivas, así como la promoción del uso de plataformas de remesas entre entidades de depósito especializadas también es un camino abierto.

NOTAS

- 1 En numerosos países, las autoridades antimonopolio sostienen que los acuerdos entre los operadores de las mismas han provocado un incremento de las tasas de intercambio, un aumento de las comisiones y una tasa de crecimiento comparativamente más alta para las tasas de intercambio más elevadas. Este debate se está extendiendo progresivamente al entorno latinoamericano. Sin embargo, la experiencia internacional muestra que insistir en restringir los acuerdos podría paliar más que alentar el desarrollo de los medios de pago en América Latina, al menos a medio plazo.
- 2 Este sistema se denomina RTGS por sus siglas en inglés.
- 3 El sistema se denomina SWIFT, por sus siglas en inglés.
- 4 El sistema se denomina ACSS, por sus siglas en inglés.
- 5 Estos pagos instantáneos también se denominan *contactless*, *pay-as-you-go* y *pay-pass*.
- 6 Este fenómeno es más común en algunos países como Chile, Colombia y Brasil, donde existe la práctica habitual de usar cheques posdatados como forma de pago. El uso de cheques en algunos países se considera un símbolo de status porque demuestra la capacidad de «calificar» para una cuenta corriente.

BIBLIOGRAFÍA

- Bank for International Settlements, 2005; *General guidance for payment system development Consultative Report*. Committee on Payment and Settlement Systems, CPSS, mayo.
- Barr, M., Dokko, J., y E. Bachedler, 2006; *Payments innovations in serving low- and moderate-income households: evidence from a new survey*. 42nd Annual Conference on Bank Structure and Competition (mayo), Federal Reserve Bank of Chicago.
- Beck, T., Demirgüç-Kunt, A., y S. Martínez-Peria, 2006; *Reaching Out: Access to and Use of Banking Services Across Countries*, Banco Mundial, mimeo.
- Carbó, S., Humphrey, D., y R. López, 2003; «Effects of ATMs and electronic payments on banking costs», documento de trabajo 177/2003, FUNCAS, Madrid.
- Carbó, S., Gardener, E.P.M., y P. Molyneux, 2005; *Financial Exclusion*, Palgrave-Macmillan.
- Carbó, S., y D. Humphrey, 2006; *Do Banks Price Convenience? Implicit Pricing and Productivity Effects of Non-Price Competition*, mimeo, FUNCAS.
- Carbó, S., Liñares, J., y F. Rodríguez, 2006; *What do payment cards add? Distinguishing customer valuation from market power*, mimeo, Universidad de Granada.
- Carbó, S., Rodríguez, F., y A. Saunders, 2006; «Pagos con tarjeta, tasas de intercambio y comisiones de servicio: algunas implicaciones económicas para España», *Papeles de Economía Española*, número extraordinario «Tarjetas de Pago y Tasas de Intercambio»: 25-45.
- Guerin-Calvert, M., y J. A. Ordover, 2005; «Merchant Benefits and Public Policy towards Interchange: An Economic Assessment», presentado en la New York Federal Conference sobre 'Antitrust Activity in Card-Based Payment Systems: Causes and Consequences'.
- Hannan, T., Kiser, E., Prager, R., y J. McAndrews, 2003; «To surcharge or not to surcharge: an empirical investigation of ATM pricing», *Review of Economics and Statistics*, 85: 990-1002.
- Hancock, D., y D. Humphrey, 1997; «Payment Transactions, Instruments and Systems: A Survey», *Journal of Banking and Finance*, 21: 1573-1624.
- Humphrey, D., y A. Berger, 1990; «Market failure and resource use: economic incentives to use different payment instruments», en Humphrey, D. (Ed.), *The US Payments System: Efficiency, risk, and the Role of the Federal Reserve*, Kluwer Academic Publishing, Norwell, MA: 45-86.
- Humphrey, D., Kim, M., y B. Vale, 2001; «Realizing the Gains from Electronic Payments: Costs, Pricing and Payment Choice», *Journal of Money, Credit, and Banking*, 33: 216-234.
- Knittel, C., y V. Stango, 2006; *Incompatibility and Pricing with Network Effects: Evidence from ATMs*, mimeo.
- McAndrews, J., 2003; «Automated teller machine network pricing- a review of the literature», *Review of Network Economics*, 2: 146-158.
- Negrín, J. L., 2005; «The Regulation of Payment Cards: The Mexican Experience», *Review of Network Economics*: 243-265.
- Rochet, J.C., y J. Tirole, 2002; «Cooperation among Competitors: Some Economics of Payment Card Associations», *RAND Journal of Economics*, 33: 1-22.
- Rochet, J., y J. Tirole, 2003; «Platform Competition in Two-Sided Markets», *Journal of European Economic Association*, 1: 990-1029.
- Rochet, J., y J. Tirole, 2005; *Two-Sided Markets: An Overview*, mimeo, IDEI University of Toulouse.
- Schmalensee, R., 2002; «Payment Systems and Interchange Fees», *Journal of Industrial Economics*, 50: 103-122.
- The Economist, 2005; «La evaluación de los sistemas de pagos en Latinoamérica», Economist Intelligence Unit, mayo.

9

LA EXPERIENCIA EUROPEA PARA PROMOVER EL ACCESO AL CRÉDITO DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (MIPYMES) A TRAVÉS DE SISTEMAS DE GARANTÍAS

Pablo Pombo y José Fernando Figueiredo¹

«Rechazado por falta de garantías». ¿Cuántas veces habrán escuchado esta frase muchos empresarios? Muchos de ellos se habrán quedado pensando que su mejor garantía era el propio proyecto. ¿Cuántos proyectos no habrán visto la luz por falta de garantías?, ¿cuántas oportunidades se habrán perdido en la humanidad, no porque los proyectos fuesen poco interesantes en términos de rentabilidad y riesgo, sino porque simplemente se carecía de garantías?, ¿cuántos talentos humanos habrán frustrado su propia realización y con ellos, en cierto modo, la de toda la sociedad? Sobre esta cuestión y sobre las posibles soluciones versará este capítulo.

1. ACERCA DE LOS OBSTÁCULOS PARA EL ACCESO AL CRÉDITO DE LAS MIPYMES

1.1. La garantía y la financiación

Cuando los micro, pequeños y medianos empresarios se enfrentan a un impreso o formulario de solicitud de financiación, independientemente de su ámbito territorial, siempre

se les exige que informen y detallen qué garantías aportan o pueden aportar, debido a que el sistema financiero, a nivel global, es el sector más regulado y más supervisado. Cuando se habla en términos generales de desregular sectores, el financiero permanece al margen de este planteamiento y su actividad inversora pone un énfasis especial en las garantías, ya que las reglas nacionales, inspiradas, entre otras normativas internacionales, en el Acuerdo de Basilea, establecen su esquema de funcionamiento

Las instituciones financieras necesitan optimizar la gestión de sus activos y ello requiere que las garantías sobre los mismos estén bien calificadas y ponderadas. Desde 1988 las recomendaciones de los Acuerdos de Basilea valoran las coberturas de garantía que respaldan los activos de inversión del sector financiero, que son calificadas y ponderadas según sus diversas clases y afectan a la cuenta de explotación de las instituciones financieras, al requerimiento de capital (recursos propios) y al volumen requerido de provisiones. En definitiva, para las instituciones financieras la garantía tiene un valor estratégico

incuestionable para sus planes de negocio y expansión. En consecuencia, las garantías son un bien escaso, especialmente aquellas mejor calificadas y ponderadas, siendo este hecho trascendente para que las MIPYMES puedan acceder a la financiación. Como consecuencia de la escasez de garantías en el ámbito mundial, se ha detectado una insatisfacción de la demanda de crédito y rechazo de proyectos por falta de garantías *suficientes*, circunstancia que frena el crecimiento de las economías. Además, la ausencia de un sistema de garantías o la escasez de éstas produce imperfecciones en el financiamiento empresarial, lo cual dificulta el acceso de las MIPYMES a la financiación en óptimas condiciones de tipo de interés y plazo.

Toda empresa tiene voluntad de crecer y expandirse por muy pequeña que sea; en este sentido, en las MIPYMES, la financiación a corto plazo absorbe las escasas garantías que posee y, como consecuencia de ello, se estrangulan sus procesos de crecimiento. Además, se podría afirmar que el crecimiento empresarial en las MIPYMES se ve amenazado por esa perversa combinación de las escasas garantías elegibles disponibles y su aplicación en la financiación de actuaciones de corto plazo. La problemática se ampliaría, si introduyésemos el tema del apoyo a las nuevas empresas y *start-ups* de pequeña escala, sin condiciones técnicas para buscar financiación en los mecanismos de capital riesgo, pero igualmente importantes para el rejuvenecimiento del tejido empresarial y la creación de empleo.

La escasez de garantías en relación con la demanda que hacen de las mismas las entidades financieras para proveer financiación produce una selección de los actores que no responde a la calidad de sus proyectos, ni al esfuerzo y capacidad de los empresarios para competir en el mercado, sino al éxito pasado o a la fortuna de estar situados en entornos privilegiados. En definitiva, la garantía, un instrumento destinado a dar cobertura y mitigar el riesgo moral, se convierte en el criterio de selección.

1.2. Binomio diagnóstico-política pública

El diagnóstico preciso del problema del escaso acceso a la financiación para la MIPYME es determinante para toda polí-

tica pública, pues sobre él han de construirse las opciones, los análisis y las propuestas. En general, los sistemas de garantía, en particular aquellos que nacieron en los entornos posteriores a las guerras mundiales, no fueron el resultado de un diagnóstico de los problemas. No obstante, la legislación francesa de 1917 sobre las sociedades de caución mutua supone un reconocimiento claro de que un sistema de garantía es un instrumento del proceso de facilitación de acceso a la financiación para la microempresa. Lo más importante de su concepción, es el hecho de promulgar una ley dirigida a los microempresarios de la época. Por otra parte, en esta legislación el diagnóstico y la ejecución estaban correlacionados, y quizás por ello después de 80 años aún existe el sistema de garantía.

Cabe destacar que una política de Estado para facilitar el acceso al crédito a las MIPYMES no debe sólo resolver un problema de justicia socioeconómica o de equidad, sino solventar un funcionamiento imperfecto del mercado de crédito potenciado por unas reglas internacionales de coberturas de garantía sobre los activos de inversión, que dificultan el acceso a la financiación de las MIPYMES y generan situaciones de desigualdad competitiva. Debe procurar además la igualdad de oportunidades en el mercado financiero de los diversos proyectos empresariales, de manera que la asignación de recursos obedezca a los parámetros de rentabilidad y riesgo de los proyectos y no queden excluidos por la variable riqueza algunos de ellos.

Las reglas internacionales incorporadas en el Acuerdo de Basilea perjudican en mayor grado a las MIPYMES, dado que éstas suelen carecer de las garantías mejor calificadas y ponderadas. Esto se traduce en que cuando las entidades financieras dan crédito a las MIPYMES sin garantías de buena calidad, se les exige mayores requerimientos de capital y de provisiones que cuando estas garantías son de buena calidad. La exigencia de garantías por parte de los prestamistas excluye del mercado a aquellos empresarios con proyectos rentables pero que no disponen de la garantía adecuada, lo cual supone una distorsión del mercado, que en ausencia de asimetrías informativas debería asegurar que el mejor

proyecto, en términos de riesgo y rentabilidad, debe obtener la financiación al menor coste. Por todo ello hemos llegado a una situación no deseable, en la que las MIPYMES son reconocidas como imprescindibles para el desarrollo de la actividad económica, la generación de empleo, emprendedores, etc., y, por otro lado, estén penalizadas competitivamente mediante unas reglas internacionales exigibles al sector financiero. La existencia de esquemas que permitan a los proyectos viables acceder a garantías de calidad evita que tales proyectos viables sean expulsados del sistema crediticio, simplemente porque los empresarios que los proponen no disponen de las garantías exigibles que les requiere el sistema financiero.

Esta imperfección en el mercado financiero es la que conduce a pensar que es conveniente el apoyo gubernamental en la formación de un sistema de garantía, como política pública², sobre la base de un diagnóstico previo. Ésta es la realidad desde el final del siglo XX e inicios del XXI. En otros momentos de la historia de los sistemas de garantía, su justificación obedeció a otras razones, aunque la cobertura del riesgo crediticio siempre haya estado presente. Por tanto, la participación del sector público debe estar precisamente diseñada en función de este fallo del mercado. A este respecto, la experiencia europea muestra que los esquemas de reafianzamiento son complementarios para la eficiencia de los sistemas o esquemas de garantía en la promoción de financiación a los proyectos viables.

1.3. La asimetría de la información y la garantía

La garantía se constituye como una de las soluciones para reducir los problemas derivados de la asimetría en la información entre prestamista y prestatario. Por un lado, elimina las consecuencias económicas negativas derivadas de la selección adversa (elegir proyectos dispuestos a pagar una tasa de interés más elevada pero con menores probabilidades de éxito) a la vez que este sistema de garantía obtiene unas condiciones financieras más ventajosas que las que conseguiría por sus propios medios el beneficiario. Por otro, elimina el riesgo moral (actuaciones no deseadas en el prestatario que

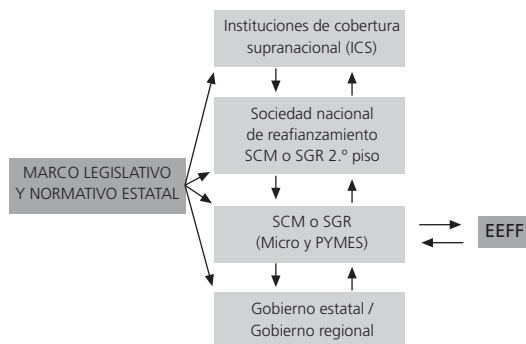
perjudiquen la probabilidad de devolución) al comprometer económicamente al beneficiario y responder como garante de la devolución de los fondos prestados, así como establecer procedimientos de análisis y seguimiento especializados³.

La evaluación de la solvencia viene definida, en gran medida, por la suficiencia económica del proyecto a financiar para recuperar la inversión realizada. Sin embargo, el devenir de los proyectos puede no responder a las expectativas formuladas, entre otras razones por que el nivel de información del prestatario y prestamista no tiene por qué coincidir y, por otro lado, se requiere una cierta dosis de confianza en que los recursos se destinan a los fines para los que fueron prestados. Ante esta situación surge la necesidad de implicar al prestatario o a sus garantes, con su patrimonio, a través de la aportación de garantías adicionales. La garantía no sólo busca mejorar la solvencia del préstamo, sino también disuadir comportamientos oportunistas y situaciones de incertidumbre. Con las garantías se soslaya ese riesgo moral y que, en la práctica bancaria, ha sido integrado en la propia regulación del sector financiero. Por otro lado, muchos sistemas de garantía suelen funcionar como un instrumento de aproximación de las MIPYMES al mercado financiero y una fórmula para ofrecer información al mercado sobre el nuevo agente. Una garantía requiere un conocimiento del garantizado por el ente garante para contribuir a paliar la escasez de información con que afronta el sistema financiero tradicional su análisis.

1.4. La integración de las garantías en el sistema financiero

El problema de la falta de acceso a la financiación de un agente socioeconómico tan importante como la MIPYME es estructural y es el resultado de la actuación de varios agentes⁴. Por lo tanto, las soluciones tienen que ser de largo plazo y han de implicarse de forma coordinada todos los agentes relevantes: el sector público, sector financiero y sector empresarial. Una opción para solucionar el problema de acceso a la financiación es poner a disposición de los agentes los sistemas de garantía.

GRÁFICO 1 «Alianza» de Administraciones Públicas, Entidades Financieras y MIPYMES en el sistema de garantía recíproca



Fuente Elaboración propia.

Los sistemas de garantía han de integrarse plenamente en el sistema financiero porque los sistemas de garantía tienen un objetivo final: ser un instrumento para favorecer el acceso de las MIPYMES al financiamiento, mediante un canal institucionalizado de financiación, transparente y no discriminatorio, que las integre en el circuito financiero formal. Los sistemas de garantía deben estar basados en una auténtica y reconocida política de Estado a favor de las MIPYMES, que, entre otras mejoras, busque favorecer el acceso a la financiación de las empresas. No se trata de algo temporal o de la voluntad más o menos decidida de un Gobierno, sino que ha de ser una cuestión de Estado. Esto significa que se requiere una voluntad de permanencia del sistema de garantía, no es una moda pasajera, pues ha de estar integrado plenamente en el sistema financiero del país o territorio correspondiente, por lo que su definición y configuración no puede estar cuestionada por el entorno en el que se ha de desarrollar la actividad. Hay sistemas muy consolidados en el mundo, con plena vigencia y con más de 80 años de actividad (entre ellos, algunos europeos).

Por otra parte, debe establecerse una alianza entre los agentes involucrados (administraciones públicas, enti-

dades financieras, MIPYMES y sus organizaciones) en el desarrollo legislativo y en el operativo posterior del sistema de garantía, para que todas las partes puedan satisfacer sus legítimos intereses, dentro de un marco jurídico de calidad y seguridad, con el objetivo de que la garantía que se otorgue en el seno de un sistema de garantía de calidad necesariamente tenga un valor reconocido dentro del sistema financiero (calificada, ponderada e integrada en el sistema financiero).

Tomada la decisión de implantar la política y delimitado su alcance en función del diagnóstico, aparecen siempre diversas opciones; sin embargo, no todas tienen la misma seguridad, calidad, relevancia, eficacia e impacto. En general, el primer paso para la elección del modelo de garantías es el origen de los recursos. Es decir, la elección acerca del carácter público, mixto o privado de los recursos determina el inicio del proceso jurídico mercantil para articular el desarrollo de la actividad de la garantía. En este proceso jurídico mercantil es donde más claramente se evidencian las diferencias entre unos modelos u otros y desde luego su enfoque último de estar o no insertado en el sistema financiero del país correspondiente. Otro elemento de gran trascendencia en esta fase es el período durante el que se va a aplicar el sistema de garantías. No hay un modelo alemán o español o un modelo de *garantía de cartera* o *individual* o un fondo de garantía. Realmente lo que ha de existir es una estructura jurídica, mercantil y financiera adecuadamente perfeccionada para cumplir con la función que ha de desarrollar. Evidentemente, el diseño jurídico-financiero y técnico del sistema va a condicionar el éxito de la futura actividad.

Finalmente, el establecimiento de una entidad de garantía no es ni una condición necesaria ni suficiente para que un sistema de garantías cumpla con su cometido. Por tanto, no se trata de tener entes de garantía, sino de articular un sistema de garantía seguro, confiable y sólido. Se debe perseguir tener un sistema de garantía que no sea cuestionado en el entorno financiero donde se ubique y desarrolle. De esta forma, se podría cuestionar la gestión de una sociedad de

garantía en concreto, pero el objetivo es que nunca lo sea el «sistema de garantía».

2. UN PANORAMA DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍA

2.1. La evolución de los sistemas de garantía

El origen de los sistemas de garantía se encuentra en la sociedad de garantía mutua a comienzos del siglo XX en Francia. Es un hecho muy relevante que en la sociedad francesa de primeros de siglo, los «artesanos» (microempresas) tuvieran el reconocimiento social que implicaba conseguir leyes que respaldaran su actividad empresarial y productiva. Así, aparecía, por vez primera, un modelo de garantía para facilitar el acceso al crédito de las MIPYMES soportado en una sociedad mercantil. Así pues, el concepto de la ayuda mutua y los movimientos cooperativos, de principios del siglo XX, son los impulsores de las originarias iniciativas de sistemas de garantía.

A mediados del siglo XX, la necesidad de reconstruir el sector productivo deteriorado en grandes espacios territoriales por las conflagraciones mundiales motiva sistemas de garantía basados en esquemas de sociedades en coexistencia con potentes esquemas de reafianzamientos públicos y programas de garantía públicos basados en agencias de desarrollo o en bancos públicos. En un contexto de gran destrucción de los activos, los Estados tuvieron que proporcionar a los sistemas financieros una solución para el acceso a la financiación de las MIPYMES como los que se llevaron a cabo en Estados Unidos, Alemania, Italia y Japón.

Finalmente, es en las últimas décadas del siglo XX cuando, ante la reconocida importancia de las MIPYMES, aparecen los sistemas de garantía con una perspectiva más global. Aunque hoy los términos micro y PYME están plenamente reconocidos, si nos remontamos a décadas pasadas y acudimos a las hemerotecas, podríamos advertir que casi nunca se empleaban estos términos. En estos momentos, nos encontramos en una situación absolutamente distinta, es decir, si abrimos los periódicos y nos acercamos a los medios de comunicación en general, lo difícil es no encontrar coti-

dianamente estos términos. En este contexto global de las dos últimas décadas del siglo XX y principios del XXI, es donde los sistemas de garantía y sus modelos van extendiéndose en un mundo en el que el concepto de economía global es una realidad asumida por todos.

Salvo situaciones muy puntuales, como algunos sistemas concretos en Europa, el sistema en Japón y la Small Business Administration (SBA) de EE UU, se puede afirmar que, en gran parte de los países, los sistemas o esquemas de garantía son una expresión de la década de los noventa.

2.2. La tipología

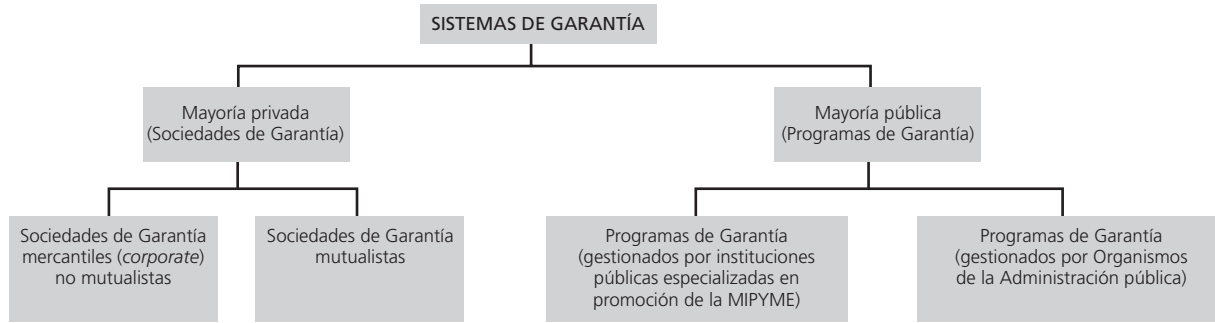
Resulta necesario establecer una tipología y clasificación en tanto que es habitual encontrar en la literatura evaluaciones de sistemas de garantías meramente descriptivos que no han sido comparados con otros, e incluso evaluaciones de sistemas heterogéneos como si fueran homogéneos, sólo porque tienen en común la actividad de la garantía; problema que se agrava aún más con el uso genérico de ciertas denominaciones.

Para la clasificación de los sistemas de garantía las siguientes variables tienen un papel trascendente:

- a) La personalidad jurídica de la entidad que gestiona el sistema (esquemas societarios o instituciones públicas);
- b) El origen de los recursos (mayoría privada o pública);
- c) El objeto social (exclusividad o no de la actividad de la garantía);
- d) La temporalidad de la actividad (indefinida/permanente o temporal);
- e) La dimensión de los beneficiarios (micro, pequeña o mediana empresa).

Pombo (2006b)⁵, mediante un análisis *cluster* jerárquico, determina que los sistemas de garantía se clasifican en función de la procedencia de los recursos, entre los que señala una conformación de mayoría pública y otra de mayoría privada. Entre los de mayoría pública encontramos los programas de garantía, mientras que a los de mayoría privada

GRÁFICO 2 Esquema de clasificación de sistemas de garantía



Fuente: Elaboración propia.

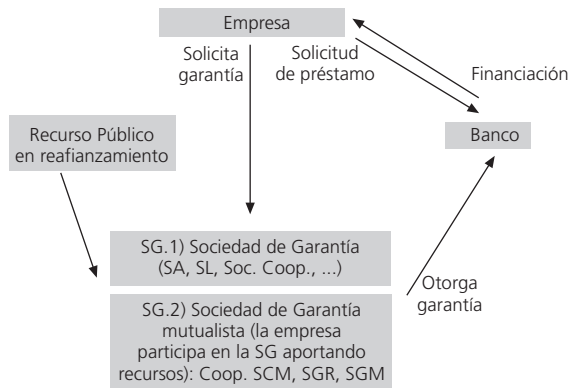
pertenecerían las sociedades de garantía de carácter mercantiles y las sociedades de garantía mutualistas⁶. Las sociedades de garantía, mercantiles o mutualistas, tienen el objeto social exclusivo para la actividad de la garantía, un horizonte temporal de permanencia o indefinido.

La ejecución del programa de garantía suele estar descentralizada hacia un organismo o ente especializado en la promoción económica o de apoyo de la MIPYME (bancos públicos o de desarrollo, agencias de desarrollo, sociedades o entes de derecho público), que asegura la gestión técnica y otras actividades comerciales.

La responsabilidad financiera de la actividad de la garantía se detrae de los recursos de la institución pero se basa, en última instancia, en el presupuesto público que creó el programa. Es decir, el sector público ubica la actividad de la garantía en el contexto de estructuras jurídicas de la administración pública. En muchas situaciones, la actividad de la garantía es compartida con el objeto social del ente que la aplica y no supone, por tanto, exclusividad.

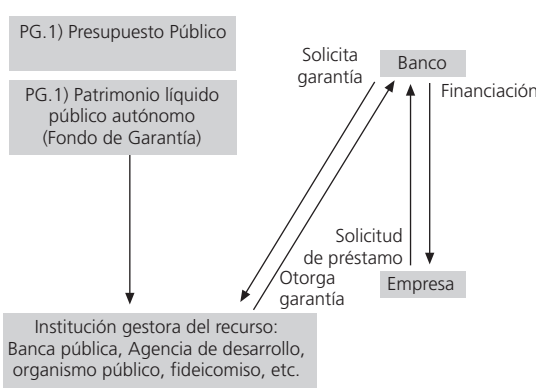
A continuación se presentan dos gráficos que reflejan y definen el esquema básico de funcionamiento de las sociedades de garantía y los programas de garantía.

GRÁFICO 3 Esquema básico de sociedad garantía



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 4 Esquema básico de programa de garantía



Fuente: Elaboración propia.

3. LOS SISTEMAS DE GARANTÍA EN EUROPA

El modelo europeo de garantías, según Pombo y Douette (AECM, 2006) se podría identificar por los conceptos y características siguientes:

- a) La actividad europea de la garantía, ejercitada por instituciones especializadas, se basa en un amplio consenso nacional entre el sector público, el sector financiero, y los usuarios o micro⁷ y PYMES. Los sistemas de garantía son una parte del sector financiero, conforme a la regulación legal y a la supervisión financiera que crea las condiciones de su sostenibilidad y confianza mutua ante el mismo.
- b) Desarrollan su actividad en el marco de la economía global, respetando las reglas de la competencia y del mercado, proponiendo un mejor acceso al crédito para los proyectos sostenibles y viables de micros, pequeños y medianos empresarios del sector privado.
- c) Los esquemas de las garantías están conformados por una mezcla de iniciativas privadas o públicas y tienden a implicar a los empresarios directa o indirectamente en los mecanismos de la acción, de la decisión y de la gestión. La ayuda pública proporciona equilibrio, solidaridad y apoyo para alcanzar un apalancamiento y una eficacia más altos.
- d) Una característica especial de la estructura europea es la existencia de reafianzamientos nacionales, en algunos casos regionales, y de una plataforma reafianzadora supranacional organizada y financiada por la Comisión de la UE y manejada por el Fondo Europeo de Inversiones (FEI).

Los sistemas o esquemas de garantía europeos tenían a 31 de diciembre de 2004 unos recursos propios de unos 4.350 millones de euros, unas garantías vivas de 41.000 millones de euros, 12.700 millones se formalizaron en el último año y cerca de 3.400.000 MIPYMES se vieron beneficiadas. El impacto real de las cantidades de los préstamos facilitados al sector MIPYME se pueden cuantificar en un 35% adicional por

encima del importe de las garantías referidas, debido a que éstas no cubren, como media, el importe total de los préstamos otorgados.

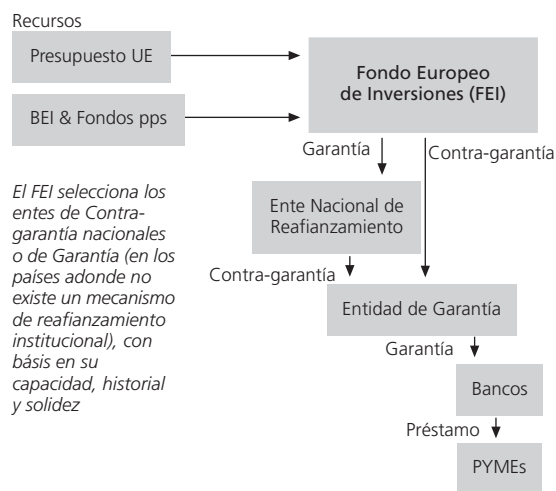
3.1. El reafianzamiento en el modelo europeo y el Fondo Europeo de Inversiones ⁸

El reafianzamiento o contragarantía es un esquema de cobertura de riesgo que proporciona cobertura de garantía a los sistemas de garantía que operan en el primer nivel –o primer piso– para su actividad de otorgar garantías a MIPYMES. Generalmente se crean a iniciativa pública, con el objetivo de apoyar el desarrollo del sistema de garantía, absorbiendo una parte del riesgo avalado por el mismo, multiplicando así las posibilidades de actuación de éstos. Pueden tener la forma de entes jurídicos respondiendo a través de su capital propio o constituir patrimonios líquidos autónomos, administrados por entidades especializadas. El reafianzamiento, además de respaldar la solvencia, ayuda a conseguir una adecuada dimensión de la industria. Conceptualmente, en un espacio donde rigen las leyes de la competencia, la intervención del Estado es preferible que sea con carácter universal y de manera indirecta para que evite la posible ingerencia en el normal funcionamiento de los sistemas de garantía.

En Europa, los sistemas de reafianzamiento tienen el apoyo supranacional de la Comisión Europea, a través de programas administrados por el Fondo Europeo de Inversiones (FEI). El FEI da cobertura de garantía a los mecanismos nacionales de reafianzamiento⁹ y también puede garantizar directamente a entidades de garantía en los países donde no existe este mecanismo institucional, como se puede observar en el gráfico 5.

La importancia de las MIPYMES en el contexto de la economía europea y el reconocimiento de la importancia de la garantía como mecanismo que facilita el acceso al crédito para las mismas y mejora la capacidad de inversión a largo plazo, en especial las de menor dimensión, llevó a la Comisión Europea a lanzar unos programas específicos que permiten a las entidades de reafianzamiento (o de contragarantía) de los

GRÁFICO 5 Mecanismo de apoyo europeo para acceso a la financiación de las PYMEs*



* Sólo para PYMES hasta 100 trabajadores y Prestamos de plazo igual o superior a 3 años.
Fuente: DG Empresas UE & FEI.

países miembros de la Unión Europea y a los candidatos a la adhesión (éstos bajo ciertas restricciones) a buscar una cobertura parcial para los riesgos tomados, apalancando así su capacidad de intervención. Estos programas los gestiona el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), entidad financiera supranacional, administrada por el Banco Europeo de Inversiones (BEI), participado a su vez mayoritariamente por la Comisión Europea.

Esa intervención pública de la Unión Europea en el apoyo al acceso a la financiación para las MIPYMES, transversal a todos los miembros, se inició en 1998 con el «Programa de Garantías para Préstamos a PYMES» y se continuó ampliado en el marco del *MultiAnnual Programme 2001-2006*.

En el año 2005, el FEI tenía una cartera de 11.600 millones de euros en garantías vivas, que a su vez han propiciado préstamos de cerca de 20.000 millones de euros a 277.000 MIPYMES, con una inversión inducida de 33.000 millones de euros y una creación o mantenimiento de más de 1.100.000 empleos. La percepción de los resultados es muy positiva y se espera que el programa tenga continui-

dad en el período 2007-2013. El nuevo programa, en fase final de aprobación, permitirá al FEI celebrar acuerdos de cobertura de riesgos en operaciones de garantía a préstamos de largo plazo o *leasing*, garantías para microcréditos, garantías para entidades de capital riesgo en proyectos iniciales y garantizar operaciones de titularización de créditos.

La filosofía de apoyo a las MIPYMES a través de esquemas de garantía podrá así considerarse ya una sólida política de Estado de los poderes públicos europeos, que encuentran en este instrumento un poderoso medio para el desarrollo de las actividades de una clase de agentes económicos que tienen una gran importancia para la Unión Europea y cada uno de sus Estados miembros.

3.2. Los sistemas de mayoría pública versus los de mayoría privada

Los sistemas de mayoría privada en Europa se caracterizan por tener esquemas societarios, objeto social de la garantía exclusivo, carácter indefinido o permanente de la actividad y una atención preferente a la microempresa¹⁰. Otras características o diferencias significativas son las siguientes:

- Los sistemas de mayoría privada suelen disponer, en mayor medida que los de mayoría pública, de una legislación específica.
- La proporción de esquemas o entes de garantía calificados como entidades financieras es mayor entre los esquemas o sistemas de garantía con fondos de mayoría pública que entre los esquemas o sistemas de garantía de mayoría privada, muchos programas públicos de garantía se articulan sobre bancos públicos.
- Los sistemas de mayoría privada operan en ámbitos más regionales y locales, emplean un mayor número de entes, llegan a unos beneficiarios de menor dimensión, los volúmenes de las operaciones son más reducidos y disponen de una capitalización mayor en relación a los sistemas de mayoría pública.

TABLA 1 Datos de actividad de los sistemas/esquemas de garantía europeos¹³

DATOS GENERALES SOBRE LOS SISTEMAS/ESQUEMAS	MAY. PÚBLICO	MAY. PRIVADO
Antigüedad (media años)	11	45
N.º de entes del sistema/esquema (media entes)	4	77
N.º de micros y pymes beneficiarias (media mipymes)	19.278	153.873
Recursos permanentes del sistema en capital (media miles de €)	84.702	112.422
Cartera de garantías vivas (media miles de €)	680.815	1.299.659
Garantías formalizadas en el último año (media miles de €)	267.089	572.768

Fuente: Elaboración propia

- d) En los sistemas de mayoría privada, existe una mayor participación en los recursos de los beneficiarios. No en vano, la participación de la iniciativa privada se encuentra en los sistemas de mayor tradición mutualista.
- e) Desde un punto de vista operativo, los sistemas de mayoría privada proporcionan un mayor porcentaje de cobertura de la garantía¹¹ y aplican unos mayores costes por el servicio de la garantía. Hay algunas diferencias en el plazo e importes promedio a favor de los de mayoría pública¹², lo cual indica que pueden estar estos últimos atendiendo a empresas de mayor dimensión.
- f) Las MIPYMES cuando acceden al crédito a través de los sistemas de garantía de mayoría privada, consiguen mayores ahorros de costes financieros (tipos de interés de los préstamos más bajos) que cuando lo hacen a través de sistemas de mayoría pública. Es decir, los mayores costes señalados en el párrafo anterior quedarían compensados. Por lo tanto, no sólo se persigue acceder al crédito, sino también hacerlo en las mejores condiciones, siendo el sistema de garantía un instrumento que perfecciona la relación del prestamista y la empresa.

Los esquemas de garantía de mayoría privada presentan un mejor desempeño, pues tienen un mayor número de entes, que proporcionan una mayor actividad, en número de beneficiarios MIPYMES, recursos permanentes y cartera de garantías. La antigüedad promedio es mayor para los sistemas de mayoría privada, lo cual apoya la idea de que una política

de acceso a la financiación a través de sistemas de garantía ofrece sus resultados a largo plazo. Pombo, Molina y Ramírez (2006d) prueban que una mayor antigüedad está relacionada con un mayor número de beneficiarios y una mayor cartera de garantías. Este resultado refuerza y da coherencia a las estadísticas del desempeño de los sistemas de mayoría privada precisamente por ser los más antiguos de Europa.

Cabe señalar que la experiencia europea muestra que los esquemas de reafianzamiento son básicos en la actividad de la garantía. En Europa, se cuenta con la cobertura del apoyo supranacional de la Comisión Europea mediante programas administrados por el Fondo Europeo de Inversiones (FEI).

3.3. Los sistemas mutualistas frente a los no mutualistas

Los primeros sistemas de garantía surgidos en Europa tenían carácter mutualista¹⁴; por tanto, no es de extrañar la fuerte influencia que el modelo ha tenido en el desarrollo del sistema de garantía en otros países, especialmente de aquellos que se desenvolvían en un marco socioeconómico similar.

Los sistemas mutualistas son iniciativas permanentes o estables en el tiempo, con una fuerte presencia del capital privado del sector empresarial y, en menor medida, del sector público y del sector financiero. El modelo mutualista requiere un tejido empresarial bien estructurado y es el instrumento

TABLA 2 Datos de actividad de los sistemas de garantía europeos¹⁸

DATOS GENERALES SOBRE LOS SISTEMAS/ESQUEMAS	NO MUTUALISTA	MUTUALISTA
Antigüedad (media años)	11	46
N.º de entes del sistema/esquema (media entes)	3	86
N.º de micros y pymes beneficiarias (media mipymes)	17.930	182.621
Recursos permanentes del sistema en capital (media miles de €)	78.586	130.490
Cartera de garantías vivas (media miles de €)	631.976	1.537.605
Garantías formalizadas en el último año (media miles de €)	251.215	674.340

Fuente: Elaboración propia

a través del cual el propio empresariado, junto con otras instituciones, trata de resolver los problemas de acceso a la garantía. Los modelos mutualistas desarrollados en Europa han sido fuertemente institucionalizados¹⁵, con regulación específica y su tendencia gradual es tener carácter de entidad financiera y estar sometidos al regulador financiero. Las principales diferencias entre el sector mutualista y no mutualista son las siguientes:

- a) Los esquemas mutualistas se dedican en exclusiva a la actividad de garantía, a diferencia de los sistemas no mutualistas en los que la proporción de esquemas que no se dedican en exclusiva a esta actividad es muy elevada.
- b) Los sistemas mutualistas, a diferencia de los no mutualistas, suelen ser más cercanos a los microempresarios, ya que atienden las necesidades de garantía de éstos en ámbitos geográficos cercanos.
- c) Los empresarios participan en los recursos, en los órganos de gobierno y en las decisiones de forma notoriamente más importante en los sistemas mutualistas que en los no mutualistas.
- d) La actividad de garantía de los esquemas mutualistas está casi siempre apoyada por el reafianzamiento de las operaciones a través de recursos de carácter público, mientras que tal apoyo es muy inferior en los sistemas no mutualistas¹⁶.
- e) El coste de las operaciones de aval es algo inferior en los sistemas mutualistas frente a los no mutualistas. Sin

embargo, en los mutualistas se presenta, como aporte financiero adicional, la contribución transitoria a los recursos propios de las entidades de garantía. La evidencia en los esquemas mutualistas de tener una política de precios fijos viene a reforzar el concepto mutualista y solidario respecto a que este espíritu mutualista tradicional se sigue y continúa trasladando a las operaciones de garantía.

- f) En las operaciones de garantía se otorga un mayor porcentaje de cobertura a los mutualistas¹⁷, si bien los importes garantizados son inferiores, lo que muestra una mayor dedicación a los empresarios de menor dimensión.
- g) Los esquemas no mutualistas facilitan acceder a mayores importes promedios mientras que el acceso al plazo es muy similar en ambos.
- h) Las MIPYMES, en el acceso al crédito, cuando lo hacen a través de sistemas mutualistas, obtienen mayores ahorros de costes financieros que en los no mutualistas.
- i) En cuanto a la dimensión media de la actividad de los entes mutualistas frente a los no mutualistas, los primeros disponen de más recursos propios, llegan a un número muy superior de empresarios y tienen una cartera de garantías mucho más amplia que crece a un ritmo superior.
- j) La antigüedad¹⁹ promedio de los sistemas mutualistas es superior a la de los «no mutualistas», resultado que refuerza y da coherencia a las estadísticas del desempeño de los esquemas mutualistas precisamente por ser los más antiguos en Europa.

El desarrollo de un sistema de garantías más operativo y eficaz está caracterizado, según Pombo, Molina y Ramírez (2006d) por la involucración de los recursos privados empresariales en el sistema de garantía, otorgar un nivel de cobertura elevado al sistema financiero y establecer mecanismos (legales, tecnológicos -integrales en el manejo de la información y de la gestión- y de sistemas de gestión integral de la calidad) que limiten el problema del riesgo moral y no conduzcan hacia el racionamiento de la garantía. Todas estas características se encuentran más identificadas en el perfil de los sistemas mutualistas que en los no mutualistas²⁰.

4. CONCLUSIONES

A modo de compilación ofreceré aquí los principales argumentos que emergen de este artículo:

- a) Reglas internacionales sobre requerimientos de capital y provisiones en relación a las inversiones crediticias que se basan en la calificación y ponderación de las garantías asociadas a los créditos, potencia la desigualdad competitiva en el acceso a los mercados financieros de las empresas. De esta forma, las MIPYMES, que son una importante fuente de empleo y de riqueza, pero carecen de garantías bien calificadas, tienen dificultades para acceder al crédito y financiar su expansión.
- b) Una vía de solución se encuentra en los sistemas de garantía. Una vez adoptada la opción de establecer un sistema de garantía en un territorio o modificar el existente, la cuestión es diseñar el modelo de sistema de garantía más adecuado sobre la base de una política de estado donde estén involucrados los actores relevantes del sistema: sector público, financiero y empresarial. Los sistemas de garantía no son homogéneos y, por lo tanto, no tienen la misma seguridad, calidad, eficacia y relevancia²¹.
- c) Los sistemas de garantías se pueden estructurar en torno a dos grupos básicos: las sociedades de garantía,

cuyos fondos son de mayoría privada y los programas de garantía, cuyos fondos son de mayoría pública. Las primeras tienen dos opciones: las sociedades mutualistas y las sociedades mercantiles. Las segundas incluyen los programas de garantía institucionales y los programas de garantía de organismos públicos sobre fondos de cobertura de riesgos. En Europa, el modelo de la sociedad de garantía acoge la mayor cantidad de entes, así como de beneficiarios MIPYMES y de actividad a nivel global. A principios del siglo XX, la actividad de otorgar garantías a MIPYMES se desarrolló sobre una sociedad mercantil mutualista. Las diferencias entre los modelos se han analizado en el documento, pero el concurso del sector público es importante en los modelos de mayoría privada a través del reafianzamiento de las operaciones.

- d) La participación del sector empresarial en los entes de garantía se ha venido produciendo a través de esquemas mutualistas, en los que el beneficiario de la garantía participa en el capital de la sociedad. El sistema mutualista se extiende por países como Francia, Bélgica, Luxemburgo, Alemania, Suiza, Italia, España, Portugal, Suecia, Hungría y Turquía, el núcleo continental parece claro, mientras se observa la escasa, prácticamente nula, presencia de este esquema en los países recientemente adheridos, o candidatos a la adhesión, de la Europa del Este.
- e) El desarrollo de un sistema mutualista se entronca en un tejido empresarial estructurado y organizado, de manera que se puedan establecer redes de cooperación. Por ello, los sistemas más antiguos de Europa tomaron como modelo organizativo el mutualismo o la implicación del empresario en la actividad, directa o indirectamente. Estas dos circunstancias son determinantes para poder entender el desarrollo de este modelo europeo.
- f) Finalmente, es preciso destacar el importante rol que desempeña el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) como institución de cobertura supranacional hacia los sistemas de garantía europeos.

- 1 Pablo Pombo es consultor internacional en sistemas de garantía, Presidente Fundador de la Asociación Europea de Caución Mutua (AECM), Secretario Técnico de la Red Iberoamericana de Garantías (regar) Y José Fernando Figueiredo es Administrador Ejecutivo (CEO) da SPGM-Sociedade de Investimento, S.A., «holding» do Sistema Nacional de Garantia Mútua, responsável pela gestão do FCGM-Fundo de Contragarantia Mútuo. Los autores agradecen los comentarios sobre este documento de los profesores Horacio Molina y Jesús N. Ramírez de la fundación ETEA para el desarrollo y la cooperación.
- 2 Desde posiciones liberales, uno de cuyos exponentes de referencia es el Premio Nobel de Economía Friedrich August von Hayek (1994), al abordar el tema de la igualdad de oportunidades, en un libro tan crítico con la intervención del Estado en materia de mercados, como es *Camino de Servidumbre*, considera que la salvaguarda de la igualdad de oportunidades justifica dicha intervención: «es esencial que el acceso a las diferentes actividades esté abierto a todos en los mismos términos y que la Ley no tolere ningún intento de individuos o de grupos para restringir este acceso mediante poderes abiertos o disfrazados». También expresa claramente que las diferencias económicas de partida, las que proceden de la herencia, no ayudan a crear un estado de competencia.
- 3 Como indican Reig y Ramírez (1998) para el caso de las sociedades de garantía españolas, los sistemas de garantía implican el traslado del problema del riesgo de crédito de la entidad financiera a éste, por lo que se tendrá que enfrentar a los mismos efectos de asimetría informativa y requerimientos de capital y provisiones con la que se encontraban las entidades financieras, por lo que deberá establecer los instrumentos adecuados para mitigar estas situaciones y fortalecer su desempeño.
- 4 De una forma gráfica diríamos que la garantía es como la barrera de un parking, de manera que si la MIPYME la aporta hace que la barrera se eleve y ésta acceda a los recursos financieros. El problema es que, solucionada esta primera situación, las siguientes requieren de situaciones similares, de tal manera que la MIPYME vuelva a acceder, se encontrará de nuevo la barrera de la garantía. Y, por tanto, si más tarde, en otra solicitud no se aportara, no podría pasar y, por consiguiente, el problema del acceso a la financiación persiste.
- 5 El trabajo se basa en una encuesta sobre 50 sistemas o esquemas de garantía europeos que comprenden 1.661 entes de garantía de los que 1.536 corresponden a miembros de la AECM, prácticamente la totalidad de la población, en la que analizando diversas características de los mismos se consigue establecer una clasificación, utilizando la técnica del análisis cluster de conglomerados jerárquicos. Los resultados revelan que la procedencia de los recursos, de mayoría pública o privada, es una cuestión clave para efectuar dicha clasificación.
- 6 «Sociedades de Garantía Mutua o Recíproca», según definición de Pombo y Douette (AECM, 2006), son las iniciativas comunes de un grupo de MIPYME independientes o sus organizaciones representativas, dirigidas a conceder una garantía colectiva a los créditos (en algunos sistemas, en el objeto social de las SCM/SGR/SGM, se contempla la concesión de fianzas técnicas y el asesoramiento financiero) otorgados a sus miembros, participando en la conformación, sostenibilidad, toma de decisiones y gestión del esquema de garantías, junto con otros socios, en su caso, públicos y financieros. La filosofía se basa en el mutualismo de la responsabilidad, la toma de decisiones

de las partes, el cumplimiento de las reglas de la competencia y de la economía de mercado. No obstante, pueden obtener y recibir apoyo público.

- 7 La Comisión Europea adoptó, el 6 de mayo de 2003, una nueva recomendación sobre la definición de PYME, que modifica la Recomendación de 1996. El nuevo texto define los tipos de empresa (autónoma, asociada y vinculada) y fija un método transparente para calcular los límites financieros y de número de empleados*. La gran empresa es la que supera esos límites. Para permitir una transición fluida, tanto a nivel de la UE como a nivel nacional, la nueva definición se utilizará a partir del 1 de enero de 2005.
- 8 Esta síntesis se basa en los trabajos realizados por Pombo, Molina y Ramírez (2006d) sobre una muestra prácticamente de la población de los sistemas o esquemas de garantía europeos.
- 9 La compañía española de reafianzamiento CERSA, SA, la portuguesa SPGM, Sociedade de Investiment SA, que administra el Fondo de Contragarantía FCGM, son ejemplos de estos esquemas nacionales de reafianzamiento.
- 10 Pombo, Molina y Ramírez (2006d) prueban que los sistemas o esquemas de mayoría privada se caracterizan por tener esquemas societarios, objeto social de la garantía exclusivo y carácter indefinido o permanente de la actividad y una atención preferente a la microempresa.
- 11 Pombo, Molina y Ramírez (2006d) prueban que un mayor porcentaje de cobertura media de la garantía caracteriza al grupo de mayoría privada.
- 12 Pombo, Molina y Ramírez (2006d) demuestran que un importe medio más alto caracteriza al grupo de mayoría pública.
- 13 Pombo, Molina y Ramírez (2006d) prueban que la muestra del estudio implica y abarca a 1.661 entes de garantía de 50 sistemas/esquemas de garantía europeos encuestados de los que 1.536 corresponden a miembros de la AECM.
- 14 Actualmente sería más adecuado denominarlos proyectos de «asociatividad empresarial» o «asociativos empresariales».
- 15 Pombo, Molina y Ramírez (2006d) prueban que los sistemas mutualistas igual que los de mayoría privada se caracterizan por tener esquemas societarios, objeto social de la garantía exclusivo y carácter indefinido o permanente de la actividad y una atención preferente a la microempresa.
- 16 En los no mutualistas, el grupo más numeroso son los de mayoría pública, que lógicamente no gozan de reafianzamiento público por el origen de sus recursos.
- 17 Pombo, Molina y Ramírez (2006d) prueban que un mayor porcentaje de cobertura, un mayor ahorro de costes de las operaciones financieras garantizadas y el precio fijo del servicio de la garantía caracterizan a los sistemas mutualistas. El sector financiero valora especialmente que el porcentaje de cobertura sea elevado, porque es esta medida la que le permite aprovechar mejor la calificación de su activo, reduciendo sus requerimientos de capital y provisiones y, en definitiva, la mitigación del riesgo (Acuerdo de Basilea). También esto, entre otras cuestiones, permite aclarar la mejor capacidad de negociación de las condiciones de los préstamos de los «mutualistas».
- 18 Pombo, Molina y Ramírez (2006d) prueban que la muestra del estudio implica y abarca a 1.661 entes de garantía de 50 sistemas de garantía europeos encuestados de los que 1.536 corresponden a miembros de la AECM.
- 19 Pombo, Molina y Ramírez (2006d) prueban que una mayor antigüedad supone estar relacionado con un mayor número de beneficiarios y una mayor cartera de garantías. Este resultado refuerza y da coherencia a las estadísticas del desempeño de los esquemas mutualistas precisamente por ser los más antiguos en Europa.

*

CATEGORÍA DE EMPRESA	EMPLEOS	RECOMENDACIÓN DE 1996		RECOMENDACIÓN DE 2003	
		VOLUMEN DE NEGOCIO	BALANCE GENERAL	VOLUMEN DE NEGOCIO	BALANCE GENERAL
Mediana	< 250	< = 40 m €	< = 27 m €	< = 50 m €	< = 43 m €
Pequeña	< 50	< = 7 m €	< = 5 m €	< = 10 m €	< = 10 m €
Micro	< 10			< = 2 m €	< = 2 m €

- 20 El concepto de *alianza*, en este documento referido, alcanza su máxima expresión en los sistemas de garantía mutualistas.
- 21 La AECM (2004) ha afirmado que «el sistema español de garantías es el mejor conformado y elaborado de Europa». El sistema portugués de SGM fue asistido y tutorizado desde 1994 por el sistema de garantías español, teniendo en estos momentos importantes niveles de desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- AECM, 2004; *Guarantee Schemes in Europe*, Informe Secretaría General de la aecm, Ed. aecm, Bruselas.
- AECM, 2006; «Typology and glossary of technical terms», *Flash Bulletin*, n.º 2, february. Informe Secretaría General de la AECM, Ed. AECM, Bruselas.
- Hayek, F. A., 1990; *Camino de servidumbre*, Alianza Editorial, Madrid.
- Pombo, P., 2006a; «¿El modelo de garantía recíproca es un modelo relevante para América Latina?». *Banca de Desarrollo de España y Europa, prácticas relevantes para América Latina. Publicaciones Técnicas Programa ALIDE / BID / FOMIN*, pp. 69-95, Lima (Perú).
- Pombo, P., 2006b; *Aportes conceptuales y características para una clasificación internacional de los sistemas/esquemas de garantía*, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, ETEA, Universidad de Córdoba.
- Pombo, P., 2004a; «Los sistemas de garantía para la micro y la pyme en una economía globalizada», *Estrategias, Políticas, y Modalidades Operativas de la Banca de Desarrollo de América Latina y Europa*, pp. 119-123. ALIDE. Lima (Perú).
- Pombo, P., 2004b; «Los sistemas de garantías en una economía global: conceptos, modelos y actividad», *Publicación IX Foro Iberoamericano de Sistemas de Garantías de Cartagena de Indias (Colombia)*.
- Pombo, P., 2004c; «Los sistemas de garantía para la micro y la pyme en una economía globalizada», *Estrategias, Políticas y Modalidades Operativas de la Banca de Desarrollo de América Latina y Europa*, ALIDE, Lima (Perú), pp. 119-123.
- Pombo, P., 2003; «Los sistemas de garantía para la PYME», *Memoria del Seminario Iberoamericano sobre articulación productiva*, pp. 97-104, Guadalajara (México).
- Pombo, P., 2000; «Un marco global de los sistemas de garantías para la pyme», *Financiamiento a Pymes y otros sistemas de garantías*, Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME)/BID, Argentina, pp. 121-187.
- Pombo, P., 1999a; «Un marco global de los sistemas de garantías para la PYME», *Pymes: Escenario de oportunidades en el siglo XX*, Sistema Económico Latinoamericano (SELA)/AECI, pp. 176-206, Caracas.
- Pombo, P., 1999b, «Los sistemas de garantías en una economía globalizada: el entorno iberoamericano», *Capítulos del SELA*, septiembre-diciembre, n.º 57, pp. 97-117, Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Caracas.
- Pombo, P. y Herrero, A., 2001; *Los sistemas de garantía para la micro y la pyme en una economía globalizada*, DP Editorial, Sevilla.
- Pombo, P., Molina, H., y Ramírez, J.N., 2006a; «Mecanismos establecidos por los sistemas de garantía para superar los problemas de economía de la información. Análisis de las características de los sistemas en Europa», *XII encuentro AECA*, Córdoba.
- Pombo, P., Molina, H., y Ramírez, J.N., 2006b; «The european framework of guarantee systems/schemes: main characteristics and concepts», *Journal for SME Development*, Ed. Small & Medium Business Credit Guarantee Fund (SMEG), Taipei (Taiwán).
- Pombo, P., Molina, H., y Ramírez, J.N., 2006c; *El marco de los sistemas/esquemas de garantía en Europa: principales características y conceptos*, Fundación ETEA para el desarrollo y la cooperación, Córdoba.
- Pombo, P., Molina, H., y Ramírez, J.N., 2006d; «Clasificación de los sistemas de garantía en Europa», Trabajo en curso, Córdoba.
- Pombo, P., Molina, H., y Ramírez, J.N., 2005; «Clasificación europea de los sistemas de garantía en el marco de Basilea II», *XIII Congreso AECA* Oviedo.
- Reig Pérez, A., y Ramírez Comeig, I., 1998; «Efecto de la información asimétrica sobre el riesgo y el comportamiento de las sociedades de garantía recíproca: un análisis empírico», *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, n.º 95, abril-junio, pp. 469-97.

TIPOS E INGRESOS DE LOS IMPUESTOS SOBRE TRANSACCIONES BANCARIAS*

Jorge Baca-Campodorigo

Luiz de Mello¹

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA DE LA OCDE

Andrei Kirilenko

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

1. INTRODUCCIÓN

Cuando, en 1898, el Gobierno de EE UU decidió gravar los cheques bancarios con un impuesto de dos centavos para financiar la guerra hispano-americana, poco podían sospechar que, un siglo después, muchos países latinoamericanos utilizarían impuestos similares para librar sus propias batallas fiscales. Desde 1976, los impuestos sobre transacciones bancarias se han ido creando e incrementando en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Hacia finales de 2004, estos impuestos eran efectivos en seis países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela.

Existe una considerable variación según los países en la designación de impuestos sobre transacciones bancarias. Normalmente, éstos se aplican en las extracciones de las cuentas bancarias, e incluyen la confirmación de cheques y la utilización de cajeros automáticos, así como el pago de las cuotas de crédito. Además, en Argentina, Colombia y Ecua-

dor, los impuestos se han aplicado en todas, o algunas, transacciones de créditos bancarios. También existe una variedad considerable en cómo se denomina a estos impuestos, que incluyen impuestos sobre débitos bancarios, impuestos sobre cuentas de débitos bancarios e impuestos sobre transacciones financieras. En este artículo, utilizaremos el término impuesto sobre transacciones financieras (ITF), porque refleja apropiadamente el hecho de que en varios países tanto las operaciones de débito como las de crédito están sujetas a impuestos.

Un ITF al uso funciona de la siguiente manera: supon- gamos que la tasa impositiva es del 2% y usted expide un

* Originally published by the OECD in English under the title: The Rates and Revenue of Bank Transaction Taxes», OECD Economics Department Working Papers, N.º 494.

© 2006 OECD All rights reserved.

© 2006 Secretaría General Iberoamericana for this Spanish edition.

The quality of the Spanish translation and its coherence with the original text are the responsibility of the Secretaría General Iberoamericana.

cheque por 100 dólares para pagar al tendero. Cuando el tendero lleva el cheque al banco, el banco le carga a su cuenta, de usted, 100 dólares y 20 centavos: 100 dólares van al tendero y los 20 centavos al Gobierno. En este ejemplo tan simple se supone que el banco, sencillamente, cargará el importe total del impuesto en la cuenta del titular, mientras que recaudará 20 centavos por transacción bancaria de 100 dólares sujetos a impuestos. En la práctica, la cantidad recaudada por el Gobierno depende de la conducta de los individuos y las empresas que utilizan servicios bancarios sujetos a impuestos, así como de la conducta de los intermediarios financieros.

Intuitivamente, como ocurre con cualquier tasa, cuanto más elevado sea el tipo legal, mayor resulta el incentivo de evadir ese impuesto. Sin embargo, en el caso de los ITF, la base gravable es particularmente inaprensible. Si usted paga en efectivo al tendero, carga el coste de los alimentos en su cuenta corriente en el extranjero, o endosa un cheque emitido por otra persona, el Gobierno no recauda ninguna cantidad. Por lo que se impone una pregunta clave: ¿Puede un impuesto gravado sobre una base tan inaprensible constituir una fuente fiable de ingresos gubernamentales?

En cuanto a los impuestos sobre transacciones financieras en términos más generales, existen argumentos teóricos que apoyan o rebaten la fiabilidad de los ITF en tanto que fuente de ingresos. Así, se trata de una cuestión empírica. Si la evidencia es positiva —es decir, si los ITF proporcionan una fuente fiable de ingresos a lo largo de unos años—, entonces de algún modo se pueden utilizar al mismo tiempo que otro tipo de impuesto para financiar las operaciones del Gobierno. Si dichos impuestos no proporcionan una fuente fiable de ingresos —el rédito de sus ingresos declina con el paso del tiempo mientras aumentan las distorsiones—, entonces sólo deben emplearse como medios para recaudar ingresos en situaciones extraordinarias y durante breves períodos.

Además, aun en el caso de que los ITF sean una fuente fiable de ingresos, su promulgación puede no ser deseable con base en su eficiencia. La teoría económica, basada en determinadas evidencias empíricas, sugiere que dichos

impuestos, al añadir sustanciales costes de transacción a ciertos intercambios financieros, puede conllevar significativas pérdidas de eficiencia. Consecuentemente, la generación estable de ingresos sólo debe ser interpretada como un criterio necesario, aunque no suficiente, respecto del atractivo de los ITF.

Este artículo proporciona una evidencia empírica de comparación internacional para demostrar que los ITF no son una fuente fiable de ingresos gubernamentales, especialmente a medio plazo. Para ello, utilizamos una tabla de datos trimestrales de seis países latinoamericanos que han gravado el ITF durante los últimos nueve años —Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela— con el fin de responder a tres preguntas: ¿Cuál es la relación entre los tipos e ingresos por ITF? ¿Cómo evoluciona esta relación a lo largo del tiempo? ¿Qué variables económicas ejercen una influencia sobre esta relación? Hemos determinado que:

- a) Dada una determinada tasa impositiva (o alícuota), los ingresos de ITF disminuyen en términos reales a lo largo del tiempo. Además, también hallamos que un incremento del 0,1% en el tipo impositivo legal reduce la base tributaria (o la productividad) en un 0,18-0,30%. Así, un aumento de la tasa impositiva erosiona la base gravable en mayor medida de lo que comporta una fuente de ingresos.
- b) Aumentar la tasa ITF acelera la velocidad a la que se erosiona la base gravable. En otras palabras, a lo largo del tiempo, los ingresos disminuyen mucho más para las tasas de ITF más altas. Por ejemplo, según nuestra estimación, para una tasa impositiva del 0,2%, los ingresos del segundo año son un 9% más bajos que durante el primer año en que el impuesto es efectivo; mientras que para una tasa impositiva del 3%, los ingresos por ITF son aproximadamente un 30% más bajos durante el segundo año, comparado con el primero.
- c) Los ITF comportan mayores ingresos en los países con mercados financieros más profundos o con mayor inflación y un mayor diferencial entre los tipos de depósito y

de crédito. De manera intuitiva, cuanto más profundo sea el mercado financiero, más elevado será el coste de oportunidad de ejecutar transacciones al margen de los bancos. Cuanto más elevada sea la inflación, mayor será el coste de oportunidad de poseer efectivo. En ese sentido, cuanto mayor sea el diferencial de tipos de interés, mayor el riesgo de conceder un préstamo al margen del sistema bancario.

El resto de este artículo está organizado como sigue: En la segunda sección, presentamos una breve reseña bibliográfica sobre el tema. La tercera sección analiza las experiencias de los distintos países con los ITF. La cuarta sección presenta consideraciones teóricas y especificaciones econométricas acerca del modelo. La quinta sección contiene una descripción de los datos. Nuestros principales hallazgos aparecen en la sexta sección, mientras en la séptima sección ofrece las conclusiones. Finalmente, en el apéndice se adjunta una descripción más detallada de las experiencias de Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela, Ecuador y Perú.

2. BREVE RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

Existen dos artículos estrechamente relacionados con nuestro estudio: Coelho, Ebrill y Summers (2001), y Kirilenko y Perry (2004)². En su artículo descriptivo, Coelho, Ebrill y Summers (2001) defienden que los ITF han funcionado como fuente de ingresos a corto plazo. A partir de su documentación, también proporcionan abundantes evidencias anecdóticas de que estos impuestos han tenido como resultado la desintermediación financiera. Los autores postulan la necesidad de evitar los ITF, a menos que existan imperativos fiscales significativos que no puedan resolverse con medidas impositivas más apropiadas.

Kirilenko y Perry (2004) ponderan el grado de desintermediación (erosión permanente de la base gravable) resultante de la introducción de un ITF. Construyen series mensuales de los ingresos reales de ITF (ingresos nominales ajustados a la inflación y a cambios en la tasa impositiva) en

seis países (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) partiendo de la base de que, durante el primer mes tras la introducción del impuesto, no hay cambios en la conducta de los proveedores y usuarios de los servicios bancarios. Esta presunción les permite utilizar la disminución en el nivel de ingresos, desde su valor inicial (primer mes de la tasa) hasta una estimación de desintermediación financiera. Los autores muestran que, en general, la implantación de un ITF tiene como consecuencia una desintermediación de entre 4 y 44 centavos por dólar ingresado. Según su estimación, la desintermediación financiera ha alcanzado valores máximos de 46 centavos en Argentina, 58 en Brasil, 64 en Colombia, 48 en Ecuador, 66 en Perú y 49 en Venezuela. Dichas cifras son equivalentes a una pérdida de alrededor del 0,5% del PIB debido a la desintermediación. Asimismo, los autores concluyen que los efectos de la desintermediación tienden a acumularse mientras que los impuestos se estabilizan. Así como Kirilenko y Perry (2004) basan sus conclusiones en algunas evidencias empíricas, sus cálculos país por país carecen de la persuasión de un panel de estudio exhaustivo.

Existe una vertiente complementaria de literatura al respecto que se centra en las experiencias de países concretos con el ITF. Por ejemplo, Alburquerque (2003) defiende que un ITF incrementa los costes del endeudamiento gubernamental en Brasil. Calcula el punto de inflexión de una curva de Laffer ajustada a los costes incrementados del endeudamiento gubernamental y defiende que un incremento de la actual tasa impositiva media durante el período analizado (0,34%) hasta el índice máximo estimado (0,62%) habría recaudado sólo alrededor de un 16% más del PIB en ingresos durante el año 2000. El autor considera también que las pérdidas para las tasas impositivas actuales y el máximo calculado son de un 21,5% a un 57,8% de los ingresos (sin incluir el incremento estimado de los costes del endeudamiento gubernamental), respectivamente. A la luz de estas evidencias, se declara un detractor del uso de este impuesto.

Arbeláez, Burman y Zuluaga (2002) utilizan el análisis de datos de panel para estimar el efecto de un ITF en los

márgenes de intereses y en la rentabilidad de 43 instituciones financieras en Colombia durante el período entre 1995 y el 2001. Determinaron que el ITF incrementa el coste del crédito y conduce a una desintermediación significativa. Como consecuencia, los beneficios de las instituciones financieras declinaron a corto plazo en una cifra mayor a la de los ingresos recaudados por el Gobierno. Los autores recomiendan la abolición del impuesto.

Lastrapes y Selgin (1997) investigaron el impacto de la tasa de dos centavos por cheque en la economía de EE UU durante la década de los años treinta. Ponderaron el impacto de la tasa en la relación efectivo-depósito y en la masa monetaria utilizando el modelo vectorial autorregresivo y los datos mensuales, de agosto de 1921 a diciembre de 1936. Demostraron que el impuesto conduce a una desintermediación significativa. Como consecuencia de ello, la contracción monetaria en Estados Unidos durante la década de los treinta se estima en un 15% mayor de lo que hubiera sido sin el impuesto. Los autores se posicionan junto a aquellos que achacan un conocimiento previo, por parte de las instancias políticas, del probable efecto adverso del impuesto. Y que optaron deliberadamente por soslayarlos, en aras de recaudar ingresos. Presentan el ejemplo del impuesto de dos centavos por cheque como típico de la política económica en la era de la Depresión, que desestimó el impacto de las medidas fiscales sobre los resultados monetarios y financieros.

También existe un vasto corpus literario sobre la tributación de la intermediación financiera. Por ejemplo, un exhaustivo volumen publicado por Honohan (2003) presenta una visión de conjunto analítica de los cuatro tipos principales de bases gravables en el sector financiero: ingresos, desembolsos, activos y transacciones. En la introducción a dicho volumen, el editor señala varias consideraciones teóricas y obstáculos prácticos que hay que tener en cuenta a efectos de planificar un sistema impositivo para el sector financiero.

Finalmente, disponemos de una amplia línea de estudios publicados que abordan los impuestos correctivos aplicados a las transacciones financieras. En sus páginas se defiende que este tipo de impuestos pueden, hasta cierto punto,

corregir distorsiones en los mercados financieros. Dicho argumento se opone a nuestra opinión en el sentido que esos impuestos provocan una mayor desintermediación financiera y que son más perjudiciales para la capacidad de movilización de ingresos que las distorsiones que pretendidamente rectifican. Más en la línea de nuestro punto de vista, Hebermeier y Kirilenko (2003) examinan las investigaciones sobre microestructura del mercado, la valoración de activos, las expectativas razonables y las finanzas internacionales, para después calibrar el impacto de las tasas sobre las transacciones de valores privados en los mercados financieros. Defienden que los impuestos aplicados a las transacciones pueden obstruir la determinación y la estabilización de los precios, incrementar la volatilidad, reducir la liquidez del mercado e inhibir la eficiencia de la información en los mercados financieros.

3. LA EXPERIENCIA DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS CON LOS ITF

Hacia finales de 2004, dichos impuestos eran efectivos en seis países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela. Ecuador había recaudado este impuesto en el pasado. Los ITF se empezaron a implantar de forma generalizada como solución de emergencia para recaudar ingresos en tiempos de –y como respuesta a– crisis económica. En cada uno de los casos, el impuesto se implantaba de manera temporal, a pesar de que, en algunas ocasiones, se amplió posteriormente. Las tasas impositivas han ido del 0,2% al 2,0% y son de una gran variedad tanto en virtud del país como de la época. Además, en la mayoría de los países, los ITF no se han aplicado de manera continua.

La lista de las transacciones financieras sujetas a impuestos también difiere según los países. En la mayoría de los casos, sólo los débitos bancarios, incluida la confirmación de cheques, extracciones de dinero en cajeros automáticos y amortización de créditos, están sujetos a impuestos. Además, en Argentina entre el 2001 y 2003 –y en Ecuador entre

TABLA 1 ITF en América Latina

PAÍS	AÑO	TASA EFECTIVA	RECAUDACIÓN EN % DE PIB	PRODUCTIVIDAD
Argentina	1988	0,70	0,83	1,18
	1989	0,70	0,66	0,94
	1990	0,30	0,30	0,99
	1991	1,13	0,91	0,81
	1992	0,55	0,58	1,06
Brasil	1994	0,25	1,28	5,10
	1997	0,20	0,86	4,28
	1998	0,20	0,89	4,44
	1999	0,38	1,40	3,69
	2000	0,33	1,35	4,04
	2001	0,37	1,45	3,95
	2002	0,38	1,54	4,05
	2003	0,38	1,48	3,90
	2004	0,38	1,49	3,92
	2004	0,38	1,49	3,92
Colombia	1999	0,20	0,71	3,54
	2000	0,20	0,60	2,98
	2001	0,30	0,75	2,50
	2002	0,30	0,71	2,37
	2003	0,30	0,71	2,37
Venezuela	2004	0,40	0,89	2,24
	1994	0,75	1,30	1,73
	1999	0,50	1,13	2,26
	2000	0,50	0,89	1,78
	2002	0,83	1,56	1,88
Perú	2003	0,88	1,35	1,54
	2004	0,50	0,82	1,64
	1990	1,42	0,89	0,63
	1991	0,81	0,58	0,71
	2004	0,10	0,16	1,61

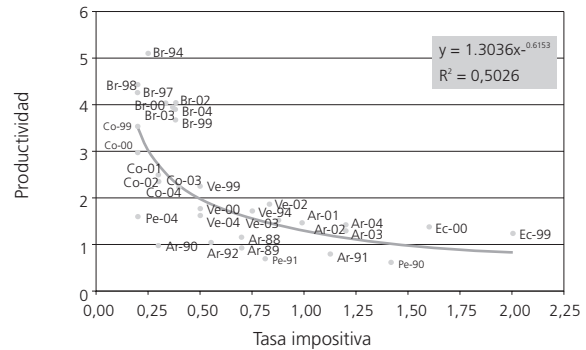
Fuente Fuentes nacionales y cálculos de los autores

1999 y 2000– sólo se sometían a impuestos los créditos bancarios, asimismo, en Colombia, entre 1999 y 2004, sólo se gravaron los créditos bancarios.

En la mayoría de los países, determinadas instituciones (por ejemplo, agencias gubernamentales u organizaciones benéficas) y transacciones específicas (por ejemplo, transacciones con el banco central o entre diferentes organizaciones gubernamentales) están exentas de impuestos. En Argentina (a lo largo del año 1992, y entre abril y diciembre de 2001) y en Ecuador, cabía aducir la obligatoriedad del ITF para desgravar de la renta o el valor añadido.

El funcionamiento de los ingresos por ITF ha sido bastante diverso (véase tabla 1). En Brasil y Colombia ha sido par-

GRÁFICO 1 ITF en América Latina:
Tasa impositiva y productividad



Fuente Fuentes nacionales y cálculos de los autores.

ticularmente intenso, con unos ingresos anuales de entre el 0,6% y el 1,6% del PIB para tasas impositivas efectivas reales de entre el 0,2 y el 0,38%. Sin embargo, la productividad del ITF –medida por el coeficiente de ingresos en relación al PIB respecto del tipo legal medio– ha presentado, en general, una tendencia a la baja. En particular, se efectúa una mayor variación en los datos entre distintos países que dentro del mismo país, así como una elevada correlación negativa no lineal entre la tasa del ITF y la productividad (véase gráfico 1). Ésta es la relación básica que vamos a estudiar en mayor profundidad en el resto del artículo.

4. TEORÍA Y ECONOMETRÍA

4.1. Argumento teórico

Esta sección presenta una relación teórica entre la tasa de ITF y la productividad (o base). Según el modelo de equilibrio estático parcial de Kirilenko y Perry (2004), a partir de la introducción de un ITF de una tasa r , el equilibrio del volumen de fondos intermediado por los bancos desciende según la fracción $\beta(r) = \lambda r$, siendo $\lambda > 0$ la tasa de interés ponderada por el riesgo. Normalizado a uno el equilibrio del volumen de fondos intermediados por los bancos

en ausencia de un impuesto, los ingresos de ITF son igual a $R(r)=t(1-\beta(r))=t(1-\lambda r/(1-r))$.

La relación entre tasa impositiva, r , e ingreso, $R(r)$, define una curva de Laffer. Cuando la tasa impositiva es igual a cero, los ingresos por ese impuesto también son cero. Cuando crece la tasa impositiva, los ingresos crecen hasta un punto máximo y luego empiezan a caer. La forma de la curva es una función del coste del financiamiento ajustado al riesgo, λ . Cuanto mayor sea la tasa de interés ajustado al riesgo, antes (y más rápida) será la caída de los ingresos, en tanto que la tasa impositiva crecerá. Existe una tasa impositiva menor a uno, positiva, para la que los ingresos son de nuevo igual a cero. A partir de ese punto, los ingresos se aproximan asintóticamente a menos infinito (debido a la desintermediación) mientras que la tasa impositiva se aproxima a uno.

Una manera muy útil de comprobar el buen funcionamiento de un impuesto es observar su productividad en ingresos. Si su productividad en ingresos es estable o aumenta con el tiempo, entonces el impuesto constituye una fuente fiable de ingresos. Si no lo es, sólo se podrá utilizar el impuesto en tanto que solución de emergencia y por un período breve de tiempo. La productividad se define por la ratio de la recaudación (en tanto por ciento de PIB) y la tasa impositiva, $\Pi(r)=R(r)/r$. Así, en el modelo, y dicho en otras palabras, existe una relación negativa y no lineal entre productividad y tasas del ITF.

4.2. Consideraciones econométricas

La principal hipótesis a demostrar es que la productividad del ITF está en correlato negativo con la tasa impositiva. Una forma reducida de esta relación se podría expresar de la siguiente manera:

$$\Pi it (r, C) = f(rit, Cit), \quad (1)$$

donde, para un país i y en un tiempo t , $\Pi it = Rit/rit$ denota productividad, Rit , es el cociente de ingresos por ITF para el PIB, rit es la tasa impositiva efectiva, y Cit es un vector de variables de control.

Reconocemos que pueden haber especificaciones alternativas de función f en la ecuación (1) que son coherentes con una relación sólida entre la productividad del ITF y su tasa efectiva. Por esta razón, consideramos varias formas funcionales en el análisis empírico, incluidas las especificaciones cuadráticas, logísticas y lineales.

También reconocemos el hecho de que la estimación de la ecuación (1) plantea sus dudas:

- La tasa efectiva por ITF tiende a ser endógena. Ello puede ocurrir debido a que las políticas que pretenden maximizar la recaudación reaccionan a las respuestas en el comportamiento de los intermediarios e instituciones financieras y de sus clientes con distintas medidas tributarias.
- Los términos de error tienden a ser heterocedásticos y a guardar un correlato serial. Finalmente, las principales variables explicativas tienden a estar conjuntamente correlacionadas y calibradas con los errores.

Con el fin de mitigar el sesgo a la causalidad inversa, podemos utilizar la estimación variable instrumental (2SLS). No obstante, persistirá el problema de escoger instrumentos adecuados. Utilizar un gran número de instrumentos puede tener como consecuencia una sustancial tendencia de segundo orden cuando se utilizan estimadores de multímetro gráfico. En el caso del estimador 2SLS, la utilización de instrumentos adicionales, cuando disponemos de ellos, comporta una ganancia en eficiencia asintótica. Consecuentemente, hemos llevado a cabo nuestra estimación utilizando ambas técnicas.

4.3. Datos

Hemos recopilado datos sobre los tipos e ingresos en virtud del ITF con una frecuencia mensual en seis países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Para Argentina, nuestras series brutas consisten en dos episodios de recaudación de ITF: de enero de 1998 a diciembre de 1993 y de abril de 2001 a diciembre de 2004. Para

TABLA 2 Estadística descriptiva, definición de variables y fuentes de los datos

	NÚMERO OBSERVACIONES	MEDIANA	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	MÍNIMO	MÁXIMO	DEFINICIÓN	FUENTE
tasa	140	0,5	0,3	0,2	2,0	Tasa reglamentaria ITF	Fuentes nacionales
RINGPIB	114	0,9	0,6	0,1	2,7	Índice ingresos del ITF en el PIB	Cálculos autores
PPRODUCT	114	2,3	1,4	0,2	4,7	Productividad ITF	Cálculos autores
MDINPIB	192	18,4	12,7	0,0	45,9	Ratio del dinero y el PIB	IMF-IFS
QCDINPIB	186	42,0	32,7	0,1	106,0	Ratio del <i>casi-dinero</i> y el PIB	IMF-IFS
MDINCDIN	369	60,8	35,4	0,0	172,2	Ratio del dinero y el <i>casi-dinero</i>	IMF-IFS
CDFBALB	276	11,2	5,5	0,4	24,8	Ratio del dinero (fuera de los bancos) y los activos líquidos bancarios	IMF-IFS
CDPUBPRIV	378	15,6	21,9	-67,2	69,1	Ratio de la deuda pública y la atribuible al sector privado	IMF-IFS
L ALBPIB	192	62,3	42,3	0,1	132,9	Ratio de los activos líquidos bancarios y el PIB	IMF-IFS
S IPAC	332	230,4	273,8	0,0	1.898,2	Índice de los precios de las acciones	IMF-IFS
C IPC	284	150,3	172,5	0,0	1.047,9	Inflación del IPC	IMF-IFS
S DIFTIP	341	52,2	361,1	-14,9	5.921,1	Diferencial de tipos (tipo de préstamo menos el de crédito)	IMF-IFS

Brasil, nuestra serie cubre tres episodios: de enero de 1994 a diciembre de 1994, de febrero de 1997 a febrero de 1999 y de junio de 1999 a diciembre de 2004. Para Colombia, nuestra serie cubre el período de marzo de 1999 a diciembre de 2000. Para el Perú, los datos van del período de enero de 1990 a diciembre de 1992 (las observaciones sobre septiembre y noviembre de 1992 se han perdido) y marzo-diciembre de 2004. Finalmente, para Venezuela, tenemos datos brutos de dos episodios: de mayo de 1999 a mayo de 2000 y de marzo de 2002 a diciembre de 2004. Nuestra última observación relativa a los países donde sigue efectivo el ITF –Argentina, Brasil, Colombia, Perú y Venezuela– es de diciembre de 2004.

Al no contar con datos fiables sobre el PIB mensual, agregamos nuestros datos brutos mensuales sobre recaudación tributaria en observaciones trimestrales y utilizamos el PIB trimestral para computar la productividad. Además, el período anterior a 1993 fue excluido del panel en el caso de Argentina porque carecía de datos fiables acerca del PIB mensual. Calculamos la tasa impositiva efectiva para cada trimestre en tanto que media ponderada de los índices mensuales efectivos durante cada mes del trimestre. Para computar los índices mensuales efectivos, utilizamos las fechas reales de introducción del impuesto, que suelen ser durante, y no a principios de mes. Por otra par-

te, cuando el impuesto se grava tanto en los débitos como en los créditos, hemos multiplicado la tasa impositiva efectiva por dos.

Finalmente, nos ha quedado un panel no equilibrado con un máximo de 114 observaciones trimestrales acerca de la productividad del ITF. Completamos estos datos con las series de dominio público sobre agregados monetarios, inflación, tipos de interés y el precio del capital en los seis países de nuestro muestreo. En la tabla 2 aparece una breve descripción de los datos.

4.4. Principales hallazgos

4.4.1. Modelos de línea de base

Empezamos con una estimación de la ecuación (1) sin variables de control. Se han detallado los resultados regresivos siguiendo estimadores de OLS combinados, efectos fijos (FE), 2SLS y estimadores de multímetro gráfico para una especificación lineal de la función f , así como el estimador de multímetro gráfico para las especificaciones logísticas y cuadráticas. En todos los casos, hallamos una relación significativa negativa, en términos estadísticos, entre las tasas efectivas de ITF y la productividad.

La tabla 3 presenta los resultados de nuestras regresiones de línea de base. Para los modelos lineales, los resultados

TABLA 3 Los determinantes de la productividad del ITF: modelo de línea de base

	MODELOS LINEALES					MODELOS NO LINEALES ²	
	MÍNIMOS CUADRADOS COMBINADOS	2SLS ¹	MULTÍMETRO GRÁFICO ¹	FE	FE(IV) ¹	LOGÍSTICO	CUADRÁTICO
Intercepto	3,47 ** (16.709)	3,98 ** (17.615)	4,00 ** (14.910)			5,37 ** (7.294)	4,79 ** (12.224)
Tasa	-2,27 ** (-7.216)	-3,03 ** (-7.876)	-3,06 ** (-7.114)	-0,46 ** (-2.592)	-0,87 ** (-5,50)	-1,76 ** (-4.532)	-6,00 ** (-6.146)
Tasa-c							2,04 (4.443)
Nobs	114	72	91	114	98	91	91
T-cuadrado	0,29	0,42	0,41	0,85	0,13	0,46	0,45
FE test (p-valor)				-0,00			
Test de Overid (p-valor)	-	0,77	0,67	-	0,40	0,85	0,81

Variable dependiente: productividad ITF

N o t a Se indica la significación al 1 y al 5% con (**) y (*) respectivamente. Los números entre paréntesis son *t*-ratios (*z*-ratio en el caso de las ecuaciones FE (IV), computados utilizando errores estándar consistentes con heterocedasticidad

1. Los instrumentos son contemporáneos, valores lag y lag 2 de las variables de la derecha

2. Estimación por multímetro gráfico. Los instrumentos son contemporáneos, valores lag 1 y lag 2 de las variables de la derecha

F u e n t e s Fuentes nacionales, IMF/FS y estimaciones de los autores

de los estimadores OLS combinados, 2SLS y las regresiones del estimador de multímetro gráfico sugieren que el incremento de un 0,1% en la tasa efectiva reduce la productividad en de un 0,23% a un 30%. Basándonos en la tasa efectiva mediana (0,6%) y en la productividad (2,4%) del ejemplo, si la tasa efectiva aumenta un tercio (de 0,6% al 0,8%), la productividad caerá aproximadamente un quinto (de 2,4% a un 1,9%).

Cuando la regresión de la línea de base se estima a partir de los efectos fijos, la elasticidad es mucho menor en magnitud, pero sigue siendo estadísticamente significativa en los niveles clásicos. Eso puede ser debido a un sesgo hacia la simultaneidad. El multímetro gráfico y el 2SLS estimados son mayores en valores absolutos, lo que sugiere que la simultaneidad sesga el coeficiente de la tasa del ITF estimado a partir de los efectos fijos hacia cero. Efectivamente, el coeficiente de la tasa del ITF es mucho mayor en valor absoluto cuando la regresión se estima a partir de los efectos fijos a la vez que se controla la simultaneidad (FE/IV).

Por otra parte, los resultados de las regresiones no lineales de la línea de base sugieren que un incremento de un

tercio reducirá la productividad mediana en un 10% en el caso de una especificación logística. Comprobamos la validez de las condiciones del momento en la estimación del multímetro gráfico aplicando el test Sargan de sobreidentificación de restricciones, tal y como reflejan las pruebas estadísticas en la tabla 3, que confirman la validez de nuestros resultados.

4.4.2. Modelo completo y análisis de robustez

Procedemos mediante la estimación de una versión aumentada de la ecuación (1), que incluye varias variables de control. Dada la factibilidad de la causalidad reversa y la endogeneidad conjunta de los regresores, utilizamos el estimador de multímetro gráfico y la forma logística funcional para dar cuenta de la posible no linealidad de la relación estimada. Encontramos que la productividad ITF está inversamente relacionada con su tasa efectiva, como era de esperar, de un modo no lineal, como podemos observar en la tabla 4.

El conjunto de controles incluyen vehículos (*proxies*) convencionales para la profundización financiera, lo cual crea instrumentos financieros más sofisticados, así como oportunidades para la evasión de impuestos, e incrementa los costes de

TABLA 4 Los determinantes de la productividad del ITF:
Modelo completo y análisis de robustez Variable dependiente: productividad ITF

	MODELO COMPLETO	ROBUSTEZ				
		1	2	3	4	5
Intercepto	2,32 ** (9.801)	4,57 ** (9.985)	3,15 ** (6.813)	2,87 ** (10.853)	1,88 ** (7.819)	1,65 ** (4.943)
Rate	-1,94 ** (-4.303)	-2,26 ** (-7.241)	-2,66 ** (-7.357)		-1,49 ** (-3.249)	-1,62 ** (-3.931)
Tasa-C						
Tendencia					0'02 ** (3.028)	0,04 * (2.376)
Tendencia-C						-0,01 + (-1.673)
DINCDIN	-0,01 * (-2.319)			-0,02 ** (-6.810)	0,00 (0.174)	-0,02 (-0.446)
DFBALB		-0,06 ** (-6.867)				
IPC	0,01 ** (7.926)	0,01 ** (7.574)	0,01 ** (2.881)	0,01 ** (5.947)	0,00 * (2.467)	0,01 * (2.540)
DIFTIP	0,01 ** (3.489)	0,00 ** (3.166)		0,01 ** (2.692)	0,01 ** (4.980)	0,01 ** (3.573)
DPUBPRI	-0,01 * (-2.097)	0,00 (0.124)		-0,02 ** (-7.290)	-0,01 ** (-3.185)	-0,01 ** (-3.506)
IPAC	0,00 + (-1.688)	0,00 (-0.772)	0,00 (0.626)	0,00 (-1.556)	0,00 ** (-3.368)	-0,01 * (-2.386)
Nobs	68	75	80	68	68	68
T-cuadrado	0,76	0,81	0,68	0,73	0,78	0,76
Test de Overid (p-valor)	0,55	0,71	0,15	0,18	0,32	0,31

N o t a Se indica la significación al 1,5, y 10% con (**), (*), y (+), respectivamente. Los números entre paréntesis son t-ratios, computados utilizando errores estándar consistentes con heterocedasticidad

Todos los modelos han sido estimados por el multímetro gráfico basado en las especificaciones logísticas de la ecuación estimada. Los instrumentos son contemporáneos, valores lag 1 y lag 2 de las variables de la derecha

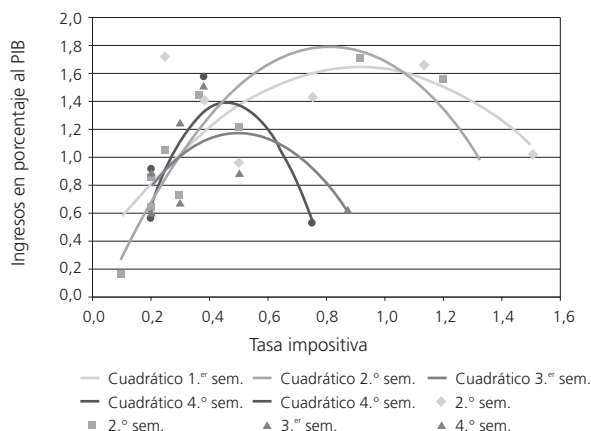
F u e n t e s Fuentes nacionales, IMF/IFS y estimaciones de los autores

oportunidad de la desintermediación financiera inducida por la tributación de las transacciones bancarias. Los *proxies* para la profundización financiera son la ratio del dinero al DINC-DIN, la ratio de deuda pública y la atribuible al sector privado (DPUBPRIV) y el diferencial del tipo de interés (DIFTIP), definido como la diferencia entre los tipos que se aplican a los créditos concedidos y a los recibidos³. La ratio del dinero fuera de los bancos en relación a los pasivos líquidos de los mismos bancos (DFBALB) también se acostumbra a considerar un *proxie* alternativo para la profundización financiera.

Nuestro énfasis en los *proxies* para la intensificación financiera está justificado en el convencimiento de que los ITF promuevan la desintermediación financiera mediante el uso

de la moneda y de sustitutos de la cuenta bancaria, como los cheques repetidamente endosados; que estimulen la migración al extranjero de las transacciones del mercado de capital, a través del incremento del uso de instrumentos como los ADR (American Depositary Receipts o certificados negociables) *offshore banking*; y que incentiven las fusiones no eficientes y la integración vertical entre empresas⁴. Los *proxies* para el coste de oportunidades de la desintermediación incluyen la inflación (IPC), calculando las pérdidas cuando los agentes mantienen los activos fuera del sistema bancario para evitar el pago del ITF, en lugar de colocar los activos financieros sujetos a intereses en el sistema bancario, y un índice del precio de las acciones (IPAC), que calcule el coste de oportunidad

GRÁFICO 2 El ITF en Latinoamérica: las curvas de Laffer



F u e n t e Fuentes nacionales y cálculos de los autores.

de retener dinero en metálico para evitar el pago del impuesto en lugar de invertir en activos financieros.

En virtud de los resultados reflejados en la tabla 4, la ratio de dinero a *casi-dinero*, el *proxy* para la profundización económica, es de signo negativo y estadísticamente significativo en la mayoría de sus especificaciones, lo que sugiere que el ITF es más productivo en países con mercados financieros más profundos. La inflación está en correlato positivo con la productividad, pero el coeficiente en el índice bursátil no se muestra robusto en todas las especificaciones del modelo. El diferencial del tipo de interés, que mide el riesgo de prestar dinero fuera del sistema bancario, está en correlato positivo con la productividad a niveles clásicos de significación. La ratio de deuda pública en relación con la contraída con el sector privado, otro *proxy* para la profundización económica, está en correlato negativo con la productividad.

Los resultados son robustos con el uso de la ratio del dinero fuera de los bancos y los activos líquidos bancarios para vehicular la profundización financiera, en lugar de la ratio entre el dinero y el *casi-dinero* (modelo 1). Con el fin de determinar con mayor exactitud el grado en que la endogeneidad conjunta de las variables explicativas pueden estar ses-

gando los parámetros estimados, tomamos de nuevo en consideración el modelo completo excluyendo las variables explicativas que guardan mayor correlato con la tasa efectiva (por ejemplo: la ratio entre el dinero y el *casi-dinero*, el diferencial de tipos de interés y la ratio de deuda pública en relación a la contraída con el sector privado). Así, determinamos que los coeficientes estimados de las variables explicativas restantes son, en general, robustos con este modelo de especificación alternativo, pero el coeficiente de la tasa efectiva es mayor en términos del valor absoluto relativo al modelo completo (modelo 2). También reconsideramos el modelo completo excluyendo la tasa efectiva, aunque manteniendo sus valores rezagados en el conjunto de instrumentos (modelo 3), y manteniendo todas las demás variables explicativas (o consideradas). Los coeficientes estimados de las variables explicativas restantes son robustos con este modelo de especificación alternativo, pese a que el IPAC sufre una ligera pérdida de significación.

A fin de abordar la posibilidad de que la productividad del ITF pudiera verse afectada durante el espacio de tiempo en que está vigente el impuesto, incluimos una variable (tendencia) que mide el número de trimestres desde la fecha de introducción del ITF (modelo 4). La motivación aparece en el gráfico 2, que describe una curva de Laffer para la relación que existe entre el tipo de ITF y la productividad (o base gravable) a lo largo del tiempo: la productividad del ITF parece decaer con el tiempo, especialmente cuando las tasas son elevadas⁵. Los datos introductorios del ITF en cada país⁶ se han utilizado como semestre de partida para el trazado de la curva de Laffer⁷.

La variable «tendencia» es de signo positivo y estadísticamente significativa. Una posible interpretación es que los contribuyentes tardan un tiempo en aprender a evadir el pago del ITF o bien que una agencia tributaria puede soportar el efecto de la evasión impositiva, al menos durante un período después de la introducción del impuesto. Intuitivamente, los contribuyentes tardan en ingeniar mecanismos para evadir el ITF sin que haya muchas disrupciones en sus pagos y las tecnologías de gestión financiera. No obstante, cuanto

más tiempo esté vigente el impuesto, mayor será la experiencia que la agencia tributaria ha obtenido al respecto, lo que sugiere una mejora, o una relativa estabilidad, en la productividad a lo largo del tiempo, pero también es mayor la experiencia en evasión fiscal, lo cual indica una pérdida de productividad a lo largo del tiempo⁸. Para determinar dicha posibilidad, incluimos un término no lineal («tendencia» al cuadrado) y hallamos que la productividad no se incrementa con el tiempo, pero que la evasión fiscal tiende a ser dominante a partir del tercer trimestre después de la introducción del impuesto (modelo 5)⁹.

Otra de las observaciones interesantes que se desprenden del gráfico 2 es que la curva de Laffer gira hacia el origen mientras se mantiene efectivo el ITF, lo que significa que la tasa de maximización de ingresos mengua con el tiempo. Es más, aumentar la tasa del ITF acelera la velocidad con que se reduce drásticamente la base gravable. En otras palabras, la caída de ingresos por ITF a lo largo del tiempo es mayor cuanto más elevadas son las tasas fiscales. Por ejemplo, según nuestra estimación, para un tipo impositivo del 0,2%, los ingresos del segundo año serán un 9% más bajos que durante el primer año en que el impuesto se hace efectivo. Para un tipo impositivo del 0,3%, los ingresos por ITF son casi el 30% más bajos el segundo año en relación al primero. Así, una estimación de la tasa de maximización de ingresos por ITF que no tenga en cuenta la disminución de la base gravable mostraría un sesgo alcista. Por ejemplo, en nuestro modelo cuadrático, un simple cálculo de la tasa de maximización de impuestos arroja una estimación de casi un 1,5%: una tasa muy alta para un ITF¹⁰. Por el contrario, como se puede observar en el gráfico 2, la tasa de maximización de impuestos basada en los datos del cuarto y el último trimestre es de un 0,4%.

Finalmente, realizamos pruebas adicionales de robustez, que no se adjuntan para ahorrar espacio. La robustez se mantiene cuando el IPAC se incluye entre los controles en primeras diferencias, en lugar de la estimación en niveles¹¹. La inclusión de un *proxy* para las condiciones macroeconómicas, como la tasa real del aumento del PIB, no afecta los resultados cuantitativamente, pese a que el IPAC pierde

significación. Además, los hallazgos empíricos son robustos con la reestimación del modelo de referencia, salvo en el caso de Argentina, debido a la experiencia que vivió el país con el régimen de convertibilidad de su moneda durante los años noventa, aunque los resultados son en cierto modo sensibles a la elección de los controles. Se puede atribuir a la pérdida de poder estadístico, producto del reducido número de variables explicativas utilizadas para estimar más coeficientes.

5. CONCLUSIÓN

Basándonos en un panel de datos recientes de seis países de América Latina—Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela— consideramos que los impuestos a las transacciones bancarias no son una fuente fiable de ingresos, especialmente a medio plazo. Nuestros resultados son robustos, es decir, se mantienen estables en distintas especificaciones funcionales de la relación subyacente, técnicas alternativas de estimación y la inclusión de varios controles. Además, aumentar la tasa fiscal provoca que la base tributaria disminuya más de lo que aumentan los ingresos. Por lo tanto, concluimos que sólo hay que utilizar dichos impuestos para movilizar ingresos en tanto que medida temporal y en situaciones de dificultades fiscales.

Reconocemos que uno de los problemas que más dificultades plantea a efectos de estimar las ecuaciones usuales de forma reducida sobre productividad en el caso del ITF es la fuerte correlación que existe entre la tasa efectiva y las medidas convencionales de profundización financiera, así como entre dichas variables. Además del problema de la correlación conjunta de las variables explicativas, las ecuaciones de forma reducida sobre productividad no permiten la estimación del pleno impacto de la tributación en la intermediación financiera. Para calibrar correctamente este impacto se precisa un mayor número de evidencias empíricas acerca de cómo afecta la tributación del ITF al mercado del capital y a los tipos de interés, además de otros gravámenes que se ejercen sobre las instituciones financieras, las transacciones y los ingresos.

APÉNDICE

Impuestos a las transacciones financieras
en Latinoamérica

A) Argentina

Argentina fue el primer país de Latinoamérica que introdujo un ITF temporal en un momento de dificultades fiscales. El impuesto se introdujo en 1976 con una tasa del 0,2%, pero fue abolido apenas pasados tres meses. Lo promulgaron de nuevo en octubre de 1983 con una tasa del 0,1%. En agosto de 1985, aumentaron la tasa a un 0,2% como parte de un plan de estabilización del austral y la mantuvieron hasta diciembre del 1986. En marzo de 1988, tras el fracaso del austral, y con la tasa de inflación en aumento, se introdujo de nuevo bajo un nombre distinto: «impuesto sobre los débitos en cuenta corriente» con una tasa estándar del 0,7% con que se gravan los débitos de las cuentas corrientes y de ahorros (tabla 1 de este apéndice). En enero de 1990, la tasa se redujo a un 0,3% hasta febrero de 1991, cuando se elevó a un 1,2% como parte de un programa de estabilización basado en la convertibilidad. Esta elevada tasa estuvo vigente hasta febrero de 1991 cuando, una vez más, se redujo a un 0,3% hasta su eliminación en junio de 1992. Finalmente, en abril de 2001 se volvió a promulgar el impuesto y actualmente sigue en vigor.

El impuesto actual, impuesto sobre los débitos y créditos en cuentas bancarias, que inicialmente había de ser efectivo hasta finales de 2002 y posteriormente se amplió hasta finales de 2004, ha jugado el papel de pago avanzado del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre el valor añadido (IVA). El mecanismo de crédito cruzado con otros impuestos fue eliminado en 2002. En la actualidad, el impuesto se grava con una tasa reglamentaria del 0,6%. Sin embargo, y dado que tanto débitos como créditos están sujetos a impuestos, la tasa efectiva es del 1,2%. A los contribuyentes exentos de IVA y del impuesto sobre la renta, se les aplica una tasa reducida del 0,25% (una tasa efectiva del 0,5%). La intermediación con grano y ganado, las operaciones con tarjetas de crédito y las

APÉNDICE TABLA 1 Argentina: Tasas reglamentarias ITF, 1988-2004

TASA REGLAMENTARIA	PERÍODO
0,70%	1 marzo 1988 a 31 diciembre 1989
0,30%	1 enero 1990 a 20 febrero 1991
1,20%	21 febrero 1991 a 20 febrero 1992
0,20% (débitos y créditos)	1 abril 2001 a 30 abril 2001
0,40% (débitos y créditos)	1 mayo 2001 a 31 julio 2001
0,60% (débitos y créditos)	1 agosto 2001 hasta la fecha

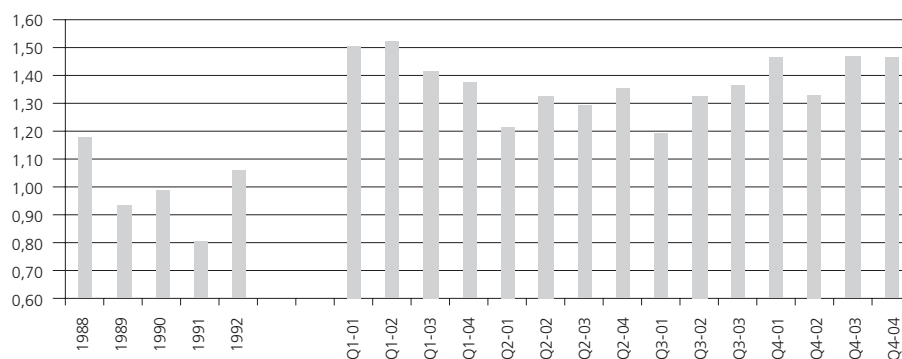
Fuentes Autoridades del país (AFIP)

transferencias electrónicas vía Internet están gravadas con un 0,075% (un 0,15% efectivo). Existe una exhaustiva lista de exenciones que incluyen las transacciones interbancarias, flujos financieros de la gestión de planes de pensiones, créditos derivados de exportaciones y la adquisición y amortización de participaciones en fondos colectivos de inversión.

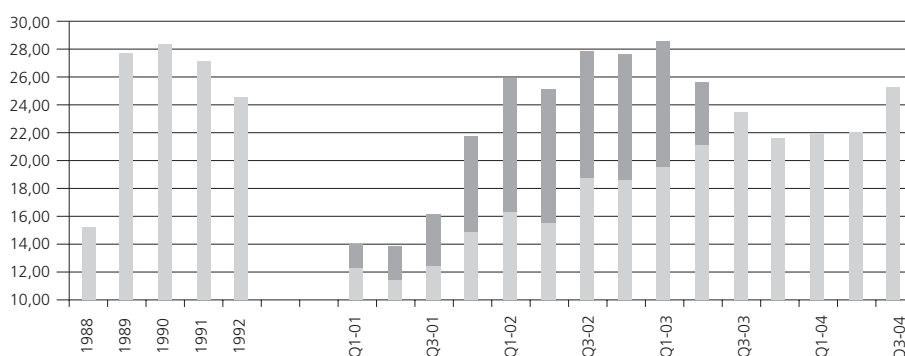
La productividad del ITF ha menguado a lo largo del tiempo debido al aumento de la evasión fiscal (gráfico 1 del presente apéndice). Se pueden establecer dos períodos distintos. El primero, de 1988 a 1992, se caracteriza por una elevada inflación y un sistema financiero poco profundo. Durante dicho período, la introducción del ITF contribuyó a la desintermediación, cuyo resultado fue un descenso de la productividad. El segundo período, de 2001 a hoy en día, se caracteriza por una inflación baja y un sistema financiero más profundo. Tal como era de esperar, la elevada tasa impositiva efectiva está erosionando su base imponible y la productividad ha ido decreciendo de manera estable a lo largo del tiempo.

El gráfico 2 del apéndice presenta la evidencia de que el ITF afecta fuertemente la demanda de dinero líquido en Argentina. Éste es un efecto que combina la utilización del «casi-dinero» impreso en provincias y exento de ITF. Según los datos del banco central, la ratio de activos líquidos fuera de los bancos (incluido el casi-dinero), en tantos por ciento del total de activos líquidos bancarios, se ha más que duplicado desde

APÉNDICE GRÁFICO 1 Argentina: Productividad de ITF



APÉNDICE GRÁFICO 2 Argentina: Ratio del dinero fuera de los bancos y el activo líquido bancario (incluido el casi-dinero de provincias y el de LECOP)



que se introdujo el ITF. El incremento de la demanda de dinero líquido ha tenido lugar a pesar del aumento de la inflación. Además, cabe interpretar el hecho de que, durante los cinco primeros meses de 2003, el número de cheques confirmados por el banco central fuera un 43% menor que durante el mismo período de 2002 como una evidencia de la desintermediación financiera.

B) Brasil

Brasil promulgó por primera vez el ITF en julio de 1993. Originalmente, el impuesto estaba asignado a la finalidad espe-

cífica de financiar programas de salud pública. Sin embargo, en fecha tan temprana como septiembre de 1993, la Corte Suprema abolió el impuesto argumentando que la Constitución excluía la asignación de una finalidad específica a los ingresos devengados por dicho impuesto (tabla 2 del presente apéndice). Anteriormente, el impuesto se conocía como *Imposto provisório sobre a movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira* (IPMF). Una disposición posterior de la Corte Suprema permitió la recaudación del IPMF con una tasa reglamentaria del 0,25%, entre enero y diciembre de 1994.

APÉNDICE TABLA 2 **Brasil: Tasa reglamentaria del ITF, 1993-2004**

TASA REGLAMENTARIA	PERÍODO
0,25%	26 agosto 1993 a 15 septiembre 1993
0,25%	1 enero 1994 a 31 diciembre 1994
0,20%	23 enero 1997 a 22 enero 1999
0,38%	17 junio 1999 a 16 junio 2000
0,30%	17 junio 2000 a 17 marzo 2001
0,30% + 0,08 recarga	18 marzo 2001 hasta la fecha

Fuentes Autoridades del país (SRF)

En enero de 1997 se reintrodujo el impuesto bajo un nombre distinto: CPMF (*Contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira*). Desde su reintroducción, el CPMF base se ha mantenido, por lo general, estable a lo largo del tiempo, pero su tasa ha cambiado sustancialmente: entre un 0,2% y un 0,38%. La tasa reglamentaria actual es de un 0,30% más un recargo del 0,08%.

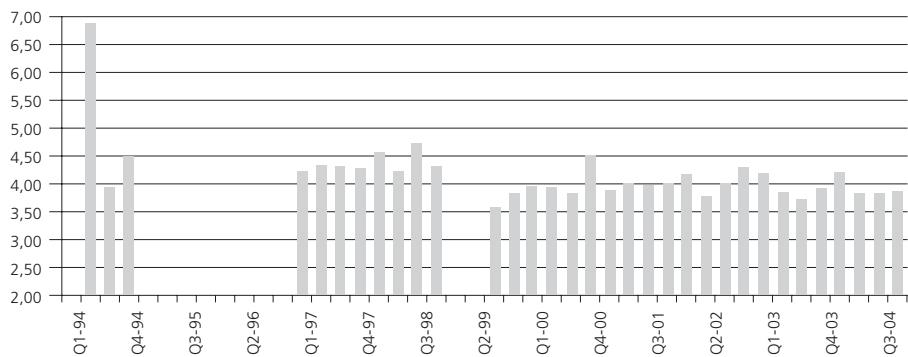
Todos los débitos de los depositantes no bancarios a partir de cuentas corrientes, fondos de inversión, cuentas a plazo y de ahorro están sujetos a la tributación del CPMF, incluidos los acuerdos de giros al descubierto en las cuentas corrientes y las transacciones inmediatas y futuros mercados. Con el fin de evitar el uso del mismo cheque para dis-

tintos pagos, a fin de eludir el pago del CPMF, sólo se puede endosar una vez cada cheque. Las cuentas gubernamentales (en todas las instancias del Gobierno, incluidas las agencias gubernamentales) están exentas, así como las extracciones de las cuentas individuales de la seguridad social (FGTS y PIS/PASEP), y los seguros de desempleo. Las organizaciones sin fines de lucro y las transacciones del mercado de capitales también están exentas del tributo del CPMF. No existe un umbral de exención.

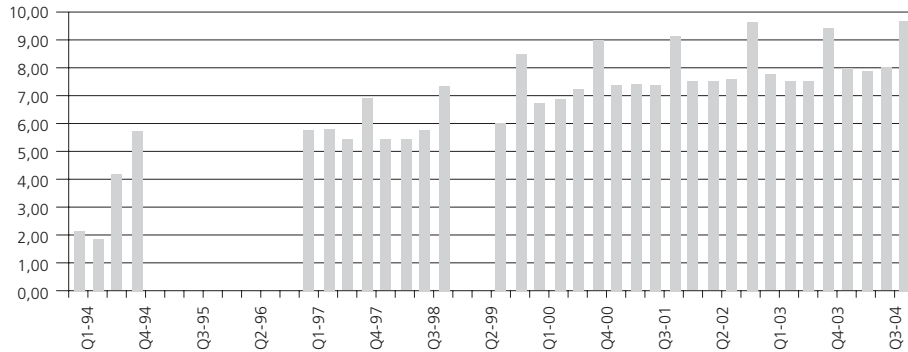
La actividad de los ingresos por CPMF ha sido fuerte. Los ingresos por CPMF aumentaron aproximadamente un 0,8% del PIB en el período 1997-99, hasta el 1,3% del PIB en 2000. Y, en los niveles actuales, la productividad no parece haber sufrido un efecto adverso a partir de los sucesivos aumentos de la tasa de CPMF a lo largo del tiempo (gráfico 3 del presente apéndice). Lo más probable es que sea reflejo del hecho de que la actual tasa del CPMF no es excesivamente elevada, el sistema bancario brasileño es relativamente sofisticado y se utiliza para los pagos, y del hecho de que el CPMF grava sólo los débitos bancarios, en lugar de imponerse por igual a débitos y créditos, como en otros países donde la productividad de los ingresos se ha deteriorado con el tiempo.

No obstante, el CPMF ha promovido un cierto grado de desintermediación financiera en Brasil (medida por la ratio del dinero fuera de los bancos y los activos líquidos ban-

APÉNDICE GRÁFICO 3 **Brasil: Productividad de ITF**



APÉNDICE GRÁFICO 4 Brasil: Ratio del dinero fuera de los bancos y el activo líquido bancario



carios) mientras que la tasa reglamentaria del CPMF ha aumentado (gráfico 4 del presente apéndice). Más aún, Koyama y Nakane (2001) muestran que el impuesto brasileño a los débitos bancarios (CPMF) va asociado a la caída en el número de cheques emitidos, un pequeño incremento en M1, una reducción de los depósitos a largo plazo (M4) en favor de fondos privados de cobertura, que están exentos, y de un aumento de los diferenciales de tipos de interés.

C) Colombia

En noviembre de 1998, Colombia introdujo una tasa del 0,2% sobre las transacciones financiera –Contribución sobre Transacciones Financieras– en calidad de medida temporal y con la asignación de sus ingresos a financiar el rescate financiero de las instituciones hipotecarias. El impuesto, cuya vigencia debía expirar en diciembre de 1999, se extendió hasta finales de 2000, pero se eliminó la asignación previa de los ingresos. En 2001, se aumentó la tasa hasta un 0,3% y el impuesto siguió siendo efectivo de manera permanente bajo el nombre de Gravamen a los Movimientos Financieros. En el presente, el impuesto rige sobre las extracciones de las cuentas corrientes y de ahorro, las transacciones por tarjeta de crédito y los pagos crediticios. En el año fiscal de 2002, este impuesto supuso un 5,4% del total de recaudación tributaria, aproximadamente un 0,7% del PIB.

La productividad del ITF ha menguado a lo largo del tiempo debido al aumento de la tasa impositiva y de la evasión fiscal (gráfico 5 del presente apéndice). La introducción del ITF contribuyó a la intermediación, cuya resultante fue una productividad en declive. El aumento de la tasa impositiva a un 0,30% en enero de 2001 contribuyó aún más en la pérdida de productividad. Dicha tendencia continuó con el aumento de la tasa impositiva hasta un 0,40% en enero de 2004.

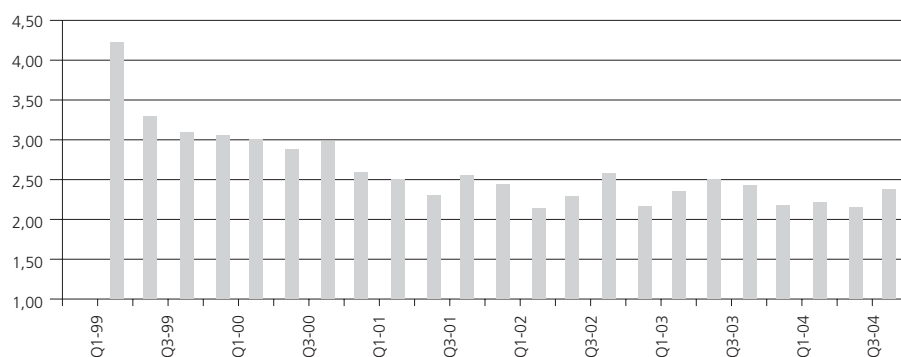
El impuesto ha tenido un efecto significativo en la demanda de dinero líquido en Colombia. La ratio del dinero fuera de los bancos y los activos líquidos bancarios ha aumentado de un 9% en 1999, además de un 14% en el 2003 (gráfico 6 del presente apéndice). Arbeláez, Burman y Zuluaga (2002) hallaron evidencias de que la ratio del dinero líquido y la base monetaria ha aumentado desde que,

APÉNDICE TABLA 3 Colombia: Tasas reglamentarias del ITF, 1998-2004

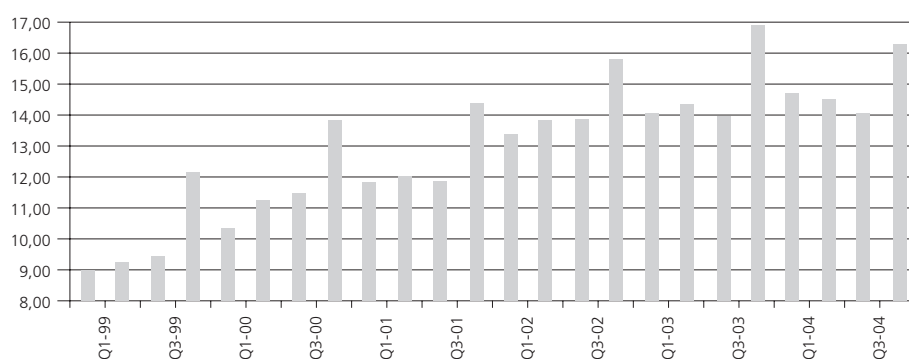
TASA REGLAMENTARIA	PERÍODO
0,20%	16 noviembre 1998 a 31 diciembre 2000
0,30%	1 enero 2001 a 31 diciembre 2003
0,40%	1 enero 2004 hasta la fecha

Fuentes Autoridades del país (DIAN)

APÉNDICE GRÁFICO 5 Colombia: Productividad del ITF



APÉNDICE GRÁFICO 6 Colombia: Ratio del dinero fuera de los bancos y el activo líquido bancario



en 1998, se introdujo el ITF. Como en otros países, el número y el valor de los cheques confirmados también ha caído a lo largo de los años. Según Arbeláez, Burman y Zuluaga, el número de cheques confirmados por el Banco Central cayó en picado de una media mensual de 15 millones en 1997-1998 hasta una media de 8 millones en el período de 1999-2002.

D) Venezuela

Venezuela introdujo el ITF entre mayo y diciembre de 1994 bajo el nombre de *Impuesto al débito bancario* (IDB). La tasa impositiva reglamentaria del IDB se estableció en un 0,75%. El impuesto gravaba todas las transacciones de débito ban-

cario. En mayo de 1999, el ITF se estableció de nuevo con una tasa impositiva del 0,50% y siguió vigente hasta mayo de 2000. En ambas ocasiones, se anunció la introducción del ITF como medida temporal para paliar el estrés fiscal causado por la caída de los ingresos del petróleo. En marzo del 2002, se promulgó de nuevo el IDB para compensar la pérdida de ingresos del petróleo asociada a la crisis política que el país vivió durante el intento fallido de derrocar al Presidente Chávez. En este caso, se reintrodujo el IDB con una tasa del 0,80% sobre todos los débitos bancarios. Sin embargo, debido a la duración de la crisis política y a la práctica paralización de la industria petrolera, la tasa se aumentó a un 1% en septiembre de 2002 (tabla 4).

APÉNDICE TABLA 4 **Venezuela: Tasas reglamentarias del ITF, 1994-2004**

TASA REGLAMENTARIA	PERÍODO
0,75%	9 mayo 1994 a 31 diciembre 1994
0,50%	14 mayo 1999 a 13 mayo 2000
0,80%	15 marzo 2002 a 31 agosto 2002
1,00%	1 septiembre 2002 a 31 junio 2003
0,80%	1 julio 2003 a 31 diciembre 2003
0,50%	1 enero 2004 hasta la fecha

Fuentes: Autoridades del país (SENIAT)

En 1994 y 1999 existían un número considerable de exenciones, lo que creaba problemas administrativos. Entre las instituciones exentas de tributación estaban las cuentas bancarias gubernamentales, las entidades de ahorro y de préstamo, los bancos hipotecarios, la bolsa, las representaciones diplomáticas y las organizaciones internacionales, universidades, organizaciones sin ánimo de lucro y sistema público de pensiones. Actualmente, el IDB se aplica a todas las extracciones de cuentas de ahorros y cuentas corrientes, transacciones por tarjeta de crédito y pagos crediticios, y se ha reducido el número de exenciones.

La productividad del ITF ha decaído a lo largo del tiempo debido a lo elevado de las tasas legales o reglamentarias (gráfico 7 del presente apéndice). Entre mayo de 1999 y mayo de 2000, la inflación fue elevada, y la introducción del ITF

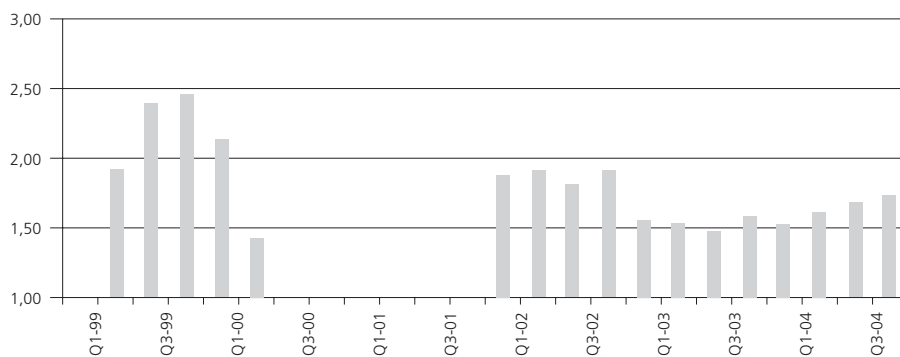
contribuyó a la desintermediación, lo que tuvo como consecuencia un declive de la productividad. Posteriormente, de marzo de 2002 a junio de 2003, la productividad siguió declinando. Sin embargo, desde julio de 2003 hasta la fecha, la productividad ha ido aumentando gracias a una reducción de la tasa impositiva.

Al igual que en otros países de Latinoamérica, el IDB ha tenido un efecto significativo sobre la demanda de dinero líquido en Venezuela. La ratio del dinero fuera de los bancos y los activos líquidos bancarios ha crecido de un 10% en 2001 a más de un 14% en 2003 (véase gráfico 7 del presente apéndice). Faust, Vera, Vivancos y Echeverría (2001) hallaron evidencias de que el número y el valor de los cheques confirmados por el banco central menguó durante el período en que el IDB estuvo en vigor (1994 y 1999-2000).

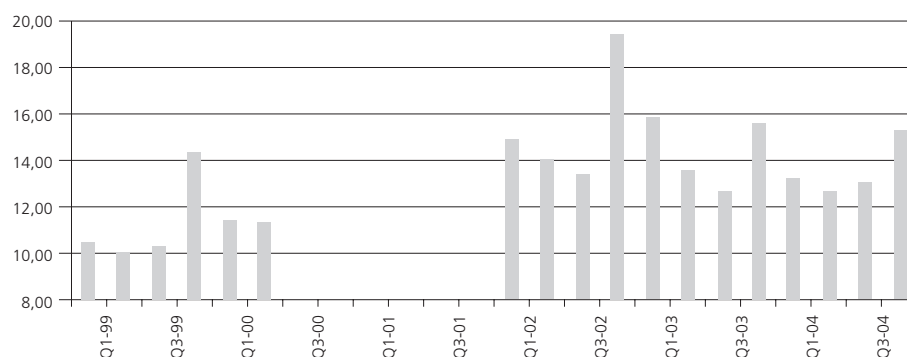
E) Ecuador

En enero de 1999, en plena crisis económica y financiera, Ecuador introdujo un impuesto del 1% sobre las transacciones financieras bajo el nombre de Impuestos a la Circulación de Capitales (ICC). El nuevo impuesto, inicialmente introducido para sustituir el impuesto sobre la renta, era compensable con la misma. En enero del 2000, se elevó su tasa al 0,8% hasta su eliminación en enero de 2001 (tabla 5 del presente apéndice).

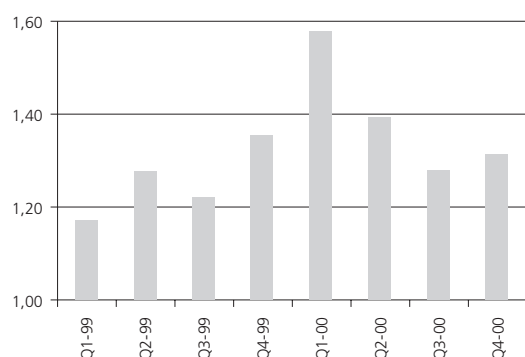
APÉNDICE GRÁFICO 7 **Venezuela: Productividad del ITF**



APÉNDICE GRÁFICO 8 Venezuela: Ratio del dinero fuera de los bancos y el activo líquido bancario



APÉNDICE GRÁFICO 9 Ecuador: Productividad del ITF



pagos de exportadores en el extranjero, refinanciación de préstamos y confirmación de cheques. No obstante, concedían exenciones fiscales para las agencias del sector público, los Gobiernos locales, las universidades públicas, el banco central, los Gobiernos extranjeros y las instituciones internacionales, las contribuciones a la seguridad social, los fondos recibidos por las instituciones financieras por intermediación, extracciones de las cuentas de ahorro y de la red de cajeros automáticos.

Inicialmente, cuando se suponía que iba a sustituir el impuesto sobre la renta, los ingresos por ITF eran fuertes. Sin embargo, en cuanto se eliminó dicha provisión, la productividad del impuesto cayó en picado (gráfico 9 del presente apéndice). La conducta de los ingresos también acusaba la influencia de que el ICC tuviera una base más amplia que la de los otros países, ya que gravaba tanto el débito como el crédito, y porque el ICC era compensable con la renta. El ICC ha tenido como consecuencia la desintermediación financiera, combinación de un sistema bancario ya debilitado y la crisis económica. En efecto, en marzo de 1999 –tres meses después de la introducción del ICC– el colapso del sistema bancario forzó la congelación de los depósitos bancarios durante cuatro meses. La recaudación tributaria colapsó en términos reales durante todo el período en que el impuesto estuvo en vigor. En 2000, la dolarización de la economía contribuyó al colapso de las tran-

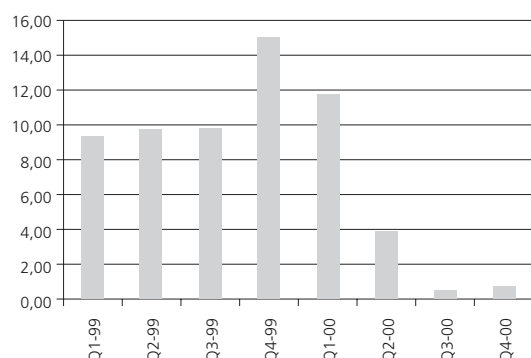
APÉNDICE TABLA 5 Ecuador: Tasas reglamentarias del ITF, 1993-2001

TASA REGLAMENTARIA	PERÍODO
1,00% (débitos y créditos)	1 enero 1999 a 31 diciembre 1999
0,80% (débitos y créditos)	1 enero 2000 a 1 diciembre 2000

Fuentes: Autoridades del país (BCE)

El impuesto gravaba todos los débitos y créditos en cuentas corrientes, de ahorros, de depósitos a plazo fijo, de préstamo y otros tipos de cuentas en instituciones financieras, incluidas las transferencias interbancarias, envíos al extranjero,

APÉNDICE GRÁFICO 10 Ecuador: Ratio del dinero fuera de los bancos y el activo líquido bancario



sacciones en moneda nacional (gráfico 10 del presente apéndice).

F) Perú

En agosto de 1989, Perú introdujo un impuesto del 1% sobre las transacciones financieras (Impuesto a los Débitos Bancarios y Financieros) como medida de emergencia durante una hiperinflación (tabla 6 del presente apéndice). La persistencia de las dificultades fiscales forzó al Gobierno a aumentar la tasa impositiva a un 2% en abril de 1990. Posteriormente, la creciente desintermediación financiera llevó al Gobierno a bajar la tasa del ITF a un 1% en septiembre de 1990, luego a un 0,75% en abril de 1991, y finalmente a un 0,40% en enero de 1992. Con la aprobación de una reforma fiscal de gran amplitud en marzo de 1992, se eliminó el ITF. En marzo de 2004 se reintrodujo el ITF con una tasa reglamentaria del 0,05% pero como tanto los créditos como los débitos son gravables, la tasa efectiva es de un 0,1%. En enero de 2005, la tasa reglamentaria se redujo a un 0,04% y la ley contempla la eliminación de dicho impuesto para finales de 2006.

El ITF se aplicaba sobre todos los débitos a cuentas bancarias, pero la lista de exenciones era extensa, e incluía las cuentas de crédito, fondos vivienda (libres de impues-

APÉNDICE TABLA 6 Perú: Tasas reglamentarias del ITF, 1989-2004

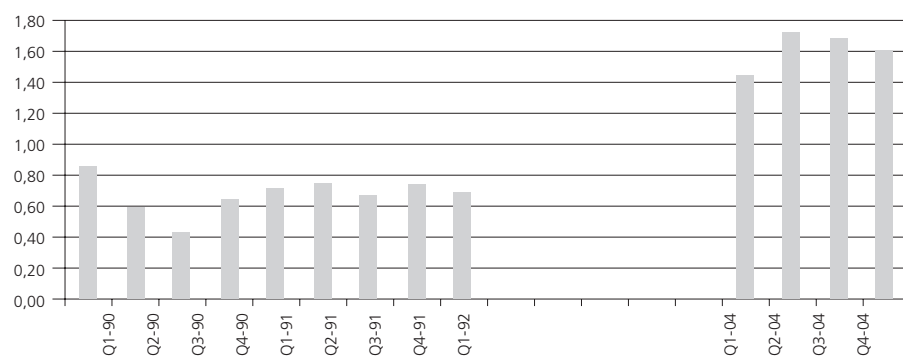
TASA REGLAMENTARIA	PERÍODO
1,00%	11 agosto 1989 a 12 abril 1990
2,00%	13 abril 1990 a 28 septiembre 1990
1,00%	29 septiembre 1990 a 25 abril 1991
0,75%	26 abril 1991 a 31 diciembre 1991
0,40%	1 enero 1992 a 17 marzo 1992
0,05%	1 marzo 2004 a 31 diciembre 2004
0,04%	1 enero 2005 hasta la fecha

Fuentes Autoridades del país (SUNAT)

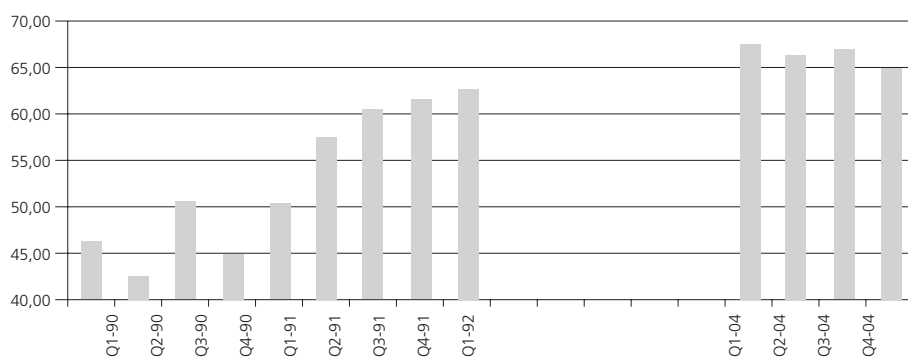
tos), cuentas gubernamentales, cuentas de agentes oficiales de aduana y universidades y otras escuelas, transferencias entre cuentas a nombre del mismo titular, minería e industrias que hubieran firmado acuerdos de estabilidad tributaria, indemnizaciones por despido, y el débito de la tasa en sí.

La productividad del ITF ha declinado a lo largo del período en que el impuesto ha estado en activo (gráfico 11 del presente apéndice). En 2004, tras un incremento inicial de la productividad, el impuesto mostró una tendencia declinante a pesar de lo baja que era la base impositiva. La tasa mayor del ITF indujo a la desintermediación financiera. El número de cheques confirmados por el banco central y su valor medio bajó sustancialmente. La ratio del dinero fuera de los bancos y los activos líquidos bancarios subió del 45% a principios de 1990 al 64% en 1992 (gráfico 12 del presente apéndice). Se estimuló la transferencia de fondos de las cuentas corrientes a las cuentas de ahorros, que estaban exentas de impuestos. La autorización de pagos se realizaba directamente entre las empresas para evitar débitos bancarios. Se hizo frecuente endosar repetidamente un mismo cheque y se intensificó la dolarización. La desintermediación financiera, junto al uso generalizado de liquidación informal de pagos, condujo a una caída en la recaudación tributaria y en los depósitos en cuentas corrientes en términos reales.

APÉNDICE GRÁFICO 11 Perú: Productividad del ITF



APÉNDICE GRÁFICO 12 Perú: Ratio del dinero fuera de los bancos y el activo líquido bancario



- 1 Luiz de Mello es miembro del Departamento de Economía de la OECD y Andrei Kirilenko del Departamento Internacional Capital Markets del Fondo Monetario Internacional (FMI). Las opiniones vertidas en este artículo son las de sus autores y no necesariamente reflejan las de la OECD o del FMI. Los autores quieren expresar su deuda y agradecimiento para con Michael Keen, José Roberto Alfonso, Andrew Dean, Vincent Koen, Meter Jarret, Bob Price, y los participantes en el 2006 Regional Seminar on Fiscal Policy, ECLAC, Santiago de Chile, Chile, por sus valiosos comentarios y sus precisiones, pero se declaran responsables de cualquier omisión u error que pueda existir. Los autores le agradecen su excelente asistencia técnica a Mee-Lan Frank.
- 2 La metodología utilizada por Kirilenko y Perry (2004) se presentó en primer lugar en Kirilenko y Summers (2003).
- 3 Las tasas por transacción bancaria pueden, en principio, devengar en el depositario, mediante un rendimiento neto menor en sus inversiones; en el prestatario, hasta el punto que los bancos aumentan las tasas de interés para depósitos para compensar, totalmente o en parte, la carga del ITF, y reflejan los costes más elevados de los fondos en las tasas de colocación de activos; a los mismos bancos, a través de una reducción en sus márgenes diferenciales netos (p.e.: la diferencia entre la tasa que aplican los bancos a los préstamos (la tasa de colocación de activos) y la remuneración que pagan los bancos a los depósitos (su coste de captación de fondos); o a una combinación de todos ellos, cuya variedad refleja, entre otros factores, la respectiva demanda de elasticidad y competencia en el sector financiero.
- 4 Para evidencias descriptivas de la desintermediación financiera atribuible al ITF, véase Coelho, Ebrill y Summers (2001) y Kirilenko y Perry (2004).
- 5 Dicha regularidad empírica también se mantiene tanto en frecuencia trimestral como anual. Hemos optado por la frecuencia semestral como aquella que mejor se ajusta a nuestros propósitos ilustrativos.
- 6 Fueron excluidos los datos de Argentina previos a 1993 y los de Ecuador.
- 7 En el caso de Brasil y Venezuela, donde los IPF fueron introducidos y abolidos repetidamente —el semestre inicial se establecía de nuevo cada vez que se reintroducía el impuesto.
- 8 La experiencia del Brasil es ilustrativa respecto de la utilización del ITF en tanto que instrumento de recaudación impositiva. La CPMF, el impuesto brasileño a los débitos bancarios, se ha utilizado como instrumento de lucha contra la evasión fiscal, en primer lugar porque permite la verificación cruzada de información sobre la devolución de la renta y sobre transacciones bancarias y remite parte del sector informal al impuesto neto.
- 9 También hemos experimentado con las variables modificadas para identificar los períodos que siguen a un aumento o una caída de la tasa legal. Ninguno de los efectos era estadísticamente significativo en los niveles clásicos, ni tampoco la inclusión de dichas variables alteró nuestros resultados.
- 10 Varios de los estudios previamente realizados al respecto, por ejemplo, Albuquerque (2003) y Koyama y Nakane (2001), olvidaron tener en cuenta la disminución de la base gravable cuando calcularon el punto de inflexión en una curva de Laffer.

- 11 En términos ideales, los recibos de dividendos también deberían estar incluidos, pero no había datos disponibles de la mayoría de los países incluidos en el estudio.

BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, Pedro H., 2003; *BAD Taxation*, multicopiado, Texas A&M International University, Laredo, TX.
- Arbeláez, María A., Leonard E. Burman y Sandra Zuluaga, 2002; *The Bank Debit Tax in Colombia*, multicopiado, Urban Institute, Washington, D.C.
- Arellano, Manuel, y Olympia Bover, 1995; «Another Look at the Instrumental Variable Estimation of Error-Components Models», *Journal of Econometrics*, 68, pp. 29-52.
- Banco Central do Brasil, 1999; *Juros e o 'Spread' Bancário*.
- Blundell, Richard W., y Stephen R. Bond, 1998; «Initial Conditions and Moment Restrictions in Dynamic Panel Data Models», *Journal of Econometrics*, 87, pp. 115-143.
- Coelho, Isaías, Liam P. Ebrill, Victoria Summers, 2000; «Bank Debit Taxes in Latin America: An Analysis of Recent Trends», *Staff papers del FMI* 01/67, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Edwards, Morris, 1932; «Proposed Tax on Bank Checks», *American Bankers Association Journal*, pp. 454, 487.
- Faust, Andreas, Leonardo V. Vera, Francisco Vivancos y Pedro Echeverría, 2001; «El Impuesto al Débito Bancario: El Caso Venezolano», Unidad de Investigación Económica, Series Papeles de Trabajo, Año 1, n.º 1, Banco Mercantil, Caracas, Venezuela.
- Habermeier, Karl F., y Andrei A. Kirilenko, 2003; «Securities Transaction Taxes and Financial Markets», *Staff Papers del FMI*, 50, pp. 165-180.
- Honohan, Patrick, 2003; «Avoiding the Pitfalls in Taxing Financial Intermediation», en *Taxation of Financial Intermediation: Theory and Practice for Emerging Economies*, edición de Patrick Honohan, Publicaciones del Banco Mundial y de la Universidad de Oxford, Washington, D.C. y Nueva York, N.Y. 2003, pp. 128.
- Kirilenko, Andrei, y Victoria Summers, 2003; «Bank Debit Taxes: Yield Versus Disintermediation», en Patrick Honohan, editor, *Taxation of Financial Intermediation: Theory and Practice for Emerging Economies*, Publicaciones del Banco Mundial y de la Universidad de Oxford, Washington, D.C. y Nueva York, N.Y. 2003, pp. 313-324.
- Kirilenko, Andrei, y Victoria J. Perry, 2004; «On the Financial Disintermediation of Bank Transaction Taxes», multicopiado, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Koyama, Sergio M., y Marcio I. Nakane, 2001; «Os Efeitos da CPMF sobre a Intermediação Financeira», documento de Trabajo BCB Discusión n.º 23, disponible en <http://www.bcb.gov.br/https/public/wps/wps23.pdf>.
- Lastrapes, William D., y George Selgin, 1997; «The Check Tax: Fiscal Folly and the Great Monetary Contraction», *Journal of Economic History* 57, pp. 859-878.

11

EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN LOS MERCADOS FINANCIEROS*

Arturo Galindo

PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, BOGOTÁ

1. PANORAMA GENERAL.

LA FALTA DE INFORMACIÓN

La falta de información sobre los acreedores es uno de los principales impedimentos para la extensión del crédito. La naturaleza prospectiva de los contratos de crédito, que implican una promesa de pagar en el futuro, hace que la identidad y las intenciones del comprador sean un factor crítico en la probabilidad de repago y, por lo tanto, de rentabilidad del préstamo. Por lo general, los prestamistas reciben únicamente información parcial sobre los potenciales prestatarios y sus proyectos de inversión, lo cual puede provocarles varios problemas, entre los que se destaca el riesgo moral. Esto es: una vez desembolsado el préstamo puede surgir la posibilidad de que el prestatario trate de evitar pagarlo o tome medidas que aumenten el riesgo del proyecto de inversión. El desconocimiento anticipado del tipo de prestatario que está solicitando un préstamo (es decir, si se trata de un deudor que paga sus deudas o no) puede traducirse en un racionamiento del crédito³. Una de las maneras de reducir este

problema es por medio de instituciones que ofrecen información sobre los clientes potenciales.

El intercambio de información entre bancos sobre sus prestatarios es crucial para los mercados financieros. En resúmenes cuentas, el argumento es el siguiente: si un prestatario no paga a su banco y los otros bancos no lo saben, el cliente en falta puede acudir a otro banco y solicitar otro préstamo, y el costo del incumplimiento de sus obligaciones crediticias es relativamente bajo. Por el contrario, si los demás bancos conocen este comportamiento, el deudor tendrá más dificultades para acceder al crédito una vez que ha incurrido en incumplimiento. El intercambio de información entre los prestamistas eleva el costo del incumplimiento para el prestatario. Pagano y Jappelli (1993) ofrecen el primer tratamiento riguroso de mecanismos para compartir información, como los registros crediticios o centrales de información crediticia.

* Este capítulo fue publicado originalmente por el Banco Interamericano de Desarrollo en IPES 2005, *Desencadenar el crédito: Cómo ampliar y estabilizar la banca*, Washington DC, octubre 2004.

Estos autores analizan la manera en que el intercambio de información puede afectar el problema de la selección adversa y llegan a la conclusión de que la estructura de los mercados de crédito determina el impacto del intercambio de información sobre los préstamos. En un mercado competitivo compartir información lleva a que las rentas de información disminuyan y a que los préstamos aumenten, pero estos beneficios no se producen necesariamente cuando no hay competencia. Padilla y Pagano (1997) demuestran que también es posible reducir el riesgo moral al compartir información, ya que se impone una disciplina sobre los usuarios del crédito.

Si bien existen extensos estudios teóricos sobre el papel de la información en los mercados de crédito, se ha prestado mucha menos atención a las respuestas institucionales desarrolladas por los mismos prestamistas para minimizar el efecto de la asimetría de información. Una de estas respuestas institucionales son los registros crediticios, también conocidos como centrales de información crediticia u oficinas de información crediticia de crédito, que recopilan, distribuyen y a menudo analizan información sobre el comportamiento de los prestatarios a partir de diversas fuentes, entre las que se incluyen una gran cantidad de prestamistas.

Los registros crediticios datan por lo menos del siglo XIX. Algunos de los más antiguos de América Latina y el Caribe fueron creados por las cámaras de comercio para registrar información sobre los clientes que no pagaban sus cuentas a los comerciantes. Más recientemente, en muchos países de la región los bancos se han organizado para compartir información sobre clientes morosos. Además, la mayoría de los bancos centrales o de las superintendencias de los bancos de América Latina y el Caribe exigen a las instituciones financieras que se encuentran bajo su supervisión que proporcionen información sobre los prestatarios a un registro crediticio público, que a su vez pone a disposición del sistema financiero una parte de dicha información.

Tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, los registros crediticios han adquirido mayor importancia en los últimos 20 años, debido a los cambios en los sis-

temas bancarios y a los avances tecnológicos. El sistema financiero ha experimentado recientemente un período de consolidación en muchos países. Las instituciones bancarias comunitarias con un ámbito geográfico limitado han sido adquiridas o cerradas para dar paso a los grandes conglomerados nacionales e incluso internacionales. Se ha demostrado que el proceso de fusiones y adquisiciones en un sistema financiero provoca una pérdida de conocimiento institucional específico sobre los prestatarios. Asimismo, las instituciones más grandes a menudo quieren centralizar el proceso de decisiones de crédito. Estos factores pueden aumentar la importancia y la dependencia de la información estandarizada y fácilmente transmisible que contienen los registros crediticios. Este desplazamiento hacia instituciones más grandes se ha visto acompañado de un rápido crecimiento de la capacidad informática, que permite a los prestamistas obtener y analizar de manera ágil y poco costosa información sobre un gran número de prestatarios. Las tecnologías de clasificación del crédito, que proporcionan una calificación numérica de la calidad crediticia del prestatario, se han convertido en un componente central de la decisión de crédito utilizadas en una creciente cantidad de mercados de crédito. Usadas inicialmente en el mercado de las tarjetas de crédito, estas tecnologías han adquirido una importancia fundamental en el mercado hipotecario y en el de préstamos a pequeñas empresas⁴.

El mercado de préstamos a pequeñas empresas es quizás el segmento del mercado de crédito más afectado por la asimetría de información. Por lo general, no se dispone de análisis independientes sobre la mayoría de las pequeñas empresas (por medio de empresas de clasificación o de la cotización de sus acciones). Además, las pequeñas empresas son muy diversas, lo que dificulta identificar claramente los indicadores de éxito. Y el hecho de que muchos de sus propietarios combinen sus finanzas personales con las del negocio complica aún más la situación. En América Latina y el Caribe la dificultad de evaluar pequeñas empresas se ve agravada por la volatilidad económica, las normas contables deficientes y la evasión tributaria generalizada.

La respuesta tradicional de los bancos, que son la principal fuente de crédito no condicionado otorgado a las pequeñas empresas, ha consistido en dedicar importantes recursos al análisis de los planes comerciales y el flujo de efectivo y exigir garantías para respaldar los préstamos⁵, método que demanda mucho tiempo e implica unos costos elevados que encarecen notablemente los préstamos para pequeñas empresas.

Los registros crediticios que recopilan información histórica estandarizada sobre prestatarios pueden crear una garantía de reputación que puede ayudar a reducir los problemas de selección adversa y riesgo moral. Las tecnologías de clasificación crediticia que utilizan dicha información reducen enormemente los costos de cada préstamo, lo cual permite a los prestamistas abrir nuevas oportunidades crediticias. En este sentido, la información sobre las pequeñas empresas y sobre sus dueños ha demostrado ser relevante en la determinación del riesgo y la rentabilidad de los préstamos para pequeñas empresas⁶.

2. LA FUNCIÓN DE LOS REGISTROS CREDITICIOS

El uso de los registros crediticios varía según los países, y en gran medida depende de su estructura de propiedad. Mientras que en la mayoría de los países los registros crediticios son de propiedad privada (generalmente conocidos con el nombre de oficinas de información de crédito), en algunos son de propiedad estatal, como un banco central o una superintendencia de bancos. Los usos y funciones de los registros tanto públicos como privados dependen de varios aspectos y cuando coexisten ambos, su función no es necesariamente la misma. En tales casos, los registros crediticios públicos pueden recopilar información básica sobre los prestatarios, y los privados pueden concentrarse en la información más detallada que complementa la del registro público. Si no existe un registro privado, es posible que el registro público deba cumplir todos los servicios de intercambio de información.

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe tiene ambos tipos de registros crediticios. Colombia y Panamá son

los únicos que no cuentan con registros públicos; por otra parte, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Venezuela no tienen registros de crédito privados. En este capítulo se tratan las diferencias de cobertura, cantidad de información recopilada y métodos de distribución de ambos tipos de instituciones. En general, las oficinas de información crediticia privadas recopilan más información, de una mayor cantidad de fuentes, y la distribuyen a más instituciones que los registros crediticios públicos, que tal y como hemos señalado, desempeñan una función diferente. Los registros crediticios públicos también pueden utilizarse con fines de supervisión prudencial. Como exponen Falkenheim y Powell (2003), pueden desempeñar una importante función en la tarea de determinar si el nivel de provisiones y los requerimientos de capital se correlacionan con los riesgos reales del préstamo. En el capítulo 16 de este volumen se presenta una discusión más detallada sobre estos temas. El resto de este capítulo se concentra en el uso de los registros crediticios para disminuir las asimetrías de información y ampliar el acceso al mercado de crédito.

Existe poca evidencia empírica sobre la función particular de los registros crediticios. Sin embargo, algunos estudios recientes han demostrado que la disponibilidad de información es fundamental para tomar buenas decisiones de crédito. Una mayor disponibilidad de información estimula el desarrollo financiero, reduce las tasas de incumplimiento y aumenta el acceso al crédito (Barron y Staten, 2003). La información crediticia fidedigna tiene un poder de predicción sustancialmente mayor acerca del desempeño de las empresas que los datos contenidos en los estados financieros (Kallberg y Udell, 2003).

Los registros crediticios desempeñan un papel crucial en el desarrollo de los mercados financieros. Un sencillo ejercicio de regresión, cuyos resultados se presentan en el apéndice 1 de este capítulo, revela la importancia de esta relación al controlar por otros factores que afectan el desarrollo financiero, como el imperio de la ley, los derechos de los acreedores, la inflación, el logaritmo del producto nacional bruto y las tasas de crecimiento económico de años anteriores⁷. Los resultados de la regresión indican que en promedio el

TABLA 1 La presencia de registros de crédito aumenta el desarrollo financiero (en puntos porcentuales del PIB)

CUANTIL DE DESARROLLO FINANCIERO	AUMENTO DEL DESARROLLO FINANCIERO
15	9,4
25	9,0
50	10,2
75	7,3
85	1,7
País promedio	9,6

Fuente: Cálculos del BID

desarrollo financiero de los países que cuentan con registros crediticios es aproximadamente nueve puntos porcentuales mayor que el de los países sin registros⁸.

Es interesante destacar que la relación entre la existencia de los registros crediticios y el desarrollo de los mercados de crédito varía según el nivel de desarrollo financiero del país. Los países cuyo desarrollo financiero es inferior a la mediana parecen beneficiarse más de las ventajas de contar con registros crediticios que los más desarrollados. Según las estimaciones que se presentan en la tabla 1, basadas en los resultados empíricos del apéndice 1, el hecho de tener un registro crediticio corresponde a un desarrollo financiero casi diez puntos porcentuales mayor en países cuyo nivel de desarrollo financiero es inferior a la mediana. La contribución del registro crediticio al nivel de desarrollo del mercado de crédito disminuye a medida que aumenta el desarrollo financiero. Esta realidad es coherente con la presunción de que los países con menor desarrollo financiero sufren más problemas derivados de las asimetrías de información que los más desarrollados. El riesgo moral, por ejemplo, puede ser más pronunciado en los primeros. Por lo tanto, sería muy valiosa la contribución de mecanismos para aliviar parcialmente dichos problemas en un bajo nivel de desarrollo financiero.

Los registros crediticios también contribuyen al desarrollo de los mercados financieros disminuyendo sus

vulnerabilidades. La correcta utilización de los registros puede reducir la tasa de préstamos de dudoso recaudo al permitir a los acreedores clasificar a los deudores en buenos y malos antes de otorgar el crédito. Jappelli y Pagano (2001) advierten que el desempeño de los registros crediticios, considerando la cantidad de años que han estado en operación y el tipo de información que comparten tiene un efecto negativo significativo sobre los préstamos de dudoso recaudo, tal y como se puede observar en la tabla 2. Los prestamistas mejor informados pueden proporcionar mejores servicios financieros a los prestatarios. En los países donde los registros de crédito están más desarrollados, las empresas enfrentan limitaciones financieras menos graves. Estos resultados se aplican tanto a las grandes como a las pequeñas y medianas empresas (PYME). En los países donde los registros crediticios están desarrollados, las grandes empresas que cotizan en el mercado de valores afrontan menores limitaciones financieras y tienen la capacidad de realizar más inversiones que en los países donde los registros crediticios están menos desarrollados⁹. Además, las PYME tienden a sufrir menos las limitaciones financieras en los países con registros de crédito privados desarrollados. Las pequeñas empresas de los países con mayor desarrollo de los sistemas de información crediticia suelen financiar más actividades con crédito bancario, a diferencia de las pequeñas empresas en países con un menor desarrollo de los registros de crédito, donde el acceso al crédito es un problema más importante¹⁰. La evidencia indica que los registros de crédito privados (no los públicos) son un componente esencial en la reducción de las restricciones crediticias de las PYME.

Teniendo en cuenta los resultados empíricos disponibles, es justo afirmar que el desarrollo de los sistemas de información crediticia, particularmente los privados, es relevante para el desarrollo financiero, la estabilidad y el acceso al crédito. Sin embargo, el intercambio de información puede resultar difícil, especialmente en los mercados de tamaño mediano, donde es posible que los bancos no estén dispuestos a revelar información sobre los clientes. Aunque el

TABLA 2 Los préstamos de dudoso recaudo y el uso de los registros crediticios en América Latina

Los datos de los balances contables de los bancos y la información obtenida de una encuesta llevada a cabo por el BID y el Banco Mundial sobre la manera en que los bancos latinoamericanos utilizan los registros crediticios¹⁴ confirman que su uso puede ayudar a reducir el riesgo de incumplimiento. Casi 200 bancos de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador y Perú participaron de la encuesta, que se realizó en 2002. Las conclusiones se basan en un análisis de regresión que controla por características específicas de los bancos, tales como la propiedad del banco y la estructura del préstamo (préstamo al consumidor, préstamo corporativo y préstamo a las PYME) y efectos fijos a nivel de país. La variable dependiente del estudio es la tasa de morosidad de cada banco. Los resultados confirman que algunos bancos que utilizan registros de crédito privados para sus decisiones de préstamos tienen menores niveles de préstamos incobrables. Los valores de la tabla de este apéndice indican que los bancos que tienen una mayor concentración de créditos a PYME o una mayor concentración de préstamos al consumidor en sus activos se benefician del uso de registros de información crediticia privados y experimentan tasas de incumplimiento más bajas que los bancos que no los consultan de manera periódica (regresión 1). Estos resultados no se aplican a los bancos que usan registros crediticios públicos (regresión 2). Esta diferencia puede estar relacionada con las diferentes funciones de los registros públicos y privados en los países en que coexisten ambos tipos de instituciones.

Cartera vencida o morosa y el uso de registros de crédito en América Latina, 1999-2003

VARIABLES INDEPENDIENTES	REGISTRO 1	REGISTRO 2
Bancos propiedad extranjera	-1,166 (0,906)	-0,705 (1,019)
Bancos propiedad pública	2,939 (1,312)**	1,861 (1,490)
Préstamos al consumidor o a las PYME son la principal actividad del banco	8,756 (3,018)***	3,724 (2,044)*
El banco usa los registros de crédito privado	2,521 (2,219)	
El banco usa los registros de crédito público	-7,758 (3,128)**	
* Préstamos al consumidor o a las PYME son la principal actividad del banco		
El banco usa los registros de crédito público		1,973 (1,575)
El banco usa los registros de crédito público		-2,185 (2,235)
* Préstamos al consumidor o a las PYME son la principal actividad del banco		
Efectos fijos del país	Sí	Sí
Número de países	7	7
Número de observaciones	170	149

* Significativo al 10%

** Significativo al 5%

*** Significativo al 1%

N o t a Variable dependiente: cartera vencida/total (promedio). El método de estimación empleado es Tobit Tobit. Errores estándar entre paréntesis

F u e n t e Cálculos del BID

intercambio signifique reducir el riesgo, los bancos pueden preferir mantener sus rentas de información¹¹.

3. LA INFORMACIÓN CREDITICIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Para describir la tecnología de los registros en América Latina y el Caribe, resulta útil una reciente encuesta a registros crediticios llevada a cabo por el Banco Mundial¹². Los datos permiten realizar comparaciones entre países con respecto

a varios elementos cruciales de los registros crediticios, especialmente el volumen de información disponible en los mismos, el tipo de información declarada, la manera en que se declara, quién puede acceder a ella y los procedimientos que se utilizan para verificar la integridad y la exactitud de la información. Sobre la base de esta información, este capítulo formula un índice de calidad para los registros crediticios públicos y las oficinas de información crediticia privadas.

La mayoría de los países latinoamericanos cuenta con un registro crediticio público o privado, y también la mayor

TABLA 3 Registros de crédito en América Latina y otras regiones

PAÍS/REGIÓN	REGISTRO DE CRÉDITO PRIVADO			REGISTRO DE CRÉDITO PÚBLICO		
	ÍNDICE ¹⁵	COBERTURA ¹⁶	FECHA DE CREACIÓN	ÍNDICE	COBERTURA	DE CREACIÓN
Argentina	0,78	475	1957	0,47	149	1991
Bolivia	0,64	134	1994	0,52	55	1988
Brasil	0,74	439	1894	0,59	44	1997
Chile	0,72	227	1919	0,49	209	1977
Colombia	0,70	187	1952	No existe	No existe	No existe
Costa Rica	0,29	55	1996	0,44	7	1996
Ecuador	No existe	No existe	No existe	0,66	82	1997
El Salvador	0,55	128	1967	0,51	130	1996
Guatemala	0,67	35	1976	0,43	n.d.	2002
Honduras	No existe	No existe	No existe	0,50	45	1998
México	0,70	382	1995	0,15	n.d.	1964
Nicaragua	No existe	No existe	No existe	0,39	50	1994
Panamá	0,62	302	1956	No existe	No existe	No existe
Perú	0,71	185	1888	0,62	92	1983
República Dominicana	0,68	423	1994	0,27	n.d.	1994
Uruguay	0,62	479	1915	0,42	49	1982
Venezuela	No existe	No existe	No existe	0,60	97	1975
Promedio América Latina	0,65	265		0,47	83	
Estados Unidos	0,90	810		No existe	No existe	
Otros países de la OCDE	0,48	443		0,53	136	
Otros países emergentes	0,47	231		0,52	5	

Fuente Los índices corresponden a cálculos del BID basados en encuestas del Banco Mundial sobre los registros de crédito públicos y privados. Los datos de cobertura y la fecha provienen de la página Web del Banco Mundial <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/default.aspx>

parte de ellos tiene ambos. En cuanto a la calidad de estas instituciones, los países del hemisferio se desempeñan bien comparados con otras regiones¹³.

La tabla 3 resume las características más importantes de los registros de crédito privados y públicos de los países de América Latina y el Caribe, y ofrece un índice que considera la cantidad y la calidad de la información disponible en el registro crediticio. Como puede verse en la tabla, las centrales de información crediticia privadas de la región tienen un mejor índice de calidad que otras economías emergentes e incluso mejor que otros países (aparte de Estados Unidos) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). No existen muchas variaciones entre los índices de calidad de las centrales de información crediticia privadas de toda la región; la mayoría de los países está cerca del promedio, y solamente Argentina y Costa Rica aparecen con un promedio especialmente alto y bajo, respectivamente.

La calidad de los registro crediticios públicos de América Latina y el Caribe no es significativamente diferente del resto del mundo. Sin embargo, las clasificaciones tienden a ser más bajas que las de las centrales de información de crédito privadas. Esto puede deberse al hecho de que estas últimas suelen complementar a los registros públicos en los países donde ambos coexisten. Obsérvese que en tres de los cuatro países de la tabla 3 que no tienen un buró de crédito privado pero sí cuentan con un registro crediticio público, la clasificación de éste último es significativamente mayor que el promedio regional de registros públicos y cercana al promedio regional de las centrales de crédito privadas. En un sentido, esto indica que en Ecuador, Honduras y Venezuela los registros crediticios públicos asumen en cierta forma el papel de las centrales de información de crédito privadas.

El hecho de que el índice de calidad sugiera que las centrales de información de crédito de la región son saludables

se ha observado anteriormente¹⁷. Este estado se explica por una combinación de factores: i) la ausencia de leyes que prohíban o limiten en gran medida el intercambio de información dentro del sector financiero; ii) la inversión extranjera directa en los registros de crédito de los principales mercados latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile y México) y también en muchos países más pequeños; iii) los antecedentes de utilización de registros de crédito en el sector minorista, con frecuencia organizados por las cámaras de comercio, y iv) los cambios introducidos en los sistemas bancarios que alientan a compartir la información (consolidación del sector, rendimiento de los préstamos a largo plazo como consecuencia de la estabilidad macroeconómica y mayor presencia extranjera, lo que requiere prácticas modernas de préstamos).

Estados Unidos tiene el sistema de información crediticia más completo y accesible, particularmente en el segmento de créditos al consumidor. Comparado con Europa, Estados Unidos tiene un sistema más abierto para declarar información crediticia y un enfoque regulatorio relativamente poco estricto¹⁸. La Unión Europea (UE) ha establecido una notable carga de regulaciones en la industria de la información crediticia, y en 1998 entró en vigencia la directiva de privacidad de la UE, que limita enormemente el intercambio de información personal, incluida la información de los registros de crédito. Algunos países europeos, como Francia, tienen leyes más estrictas que la UE con respecto a los registros crediticios, lo que justifica la menor puntuación de los otros países de la OCDE en la tabla 3.

Los países latinoamericanos en mejor situación son Brasil, Chile, Argentina y Perú. Brasil tiene un registro crediticio bien establecido en el que participan la mayoría de los bancos. La empresa brasileña Serasa es el registro crediticio más grande de América Latina, con ventas que ascienden a aproximadamente 150 millones de USD. Además de Serasa, el amplio sistema de cámaras de comercio de Brasil administra un registro crediticio y una lista de deudas incobrables en cada estado. Por último, en 1998 el Banco Central de Brasil estableció un registro crediticio público para recopilar información detallada sobre los grandes préstamos.

Argentina y Chile cuentan con fuertes agencias de crédito privadas, la mayoría de las cuales son propiedad de Equifax. Además, ambos países poseen registros crediticios públicos, y las personas pueden acceder a la mayor parte de la información en Internet. En Chile, la Cámara de Comercio de Santiago administra una de las bases de datos de créditos minoristas más antiguas de la región. La información sobre los consumidores de esta base de datos es en ciertos aspectos superior –en términos de cobertura y años de registros de crédito– a la del registro crediticio de los bancos. La industria de información crediticia de Perú es inusualmente activa: tiene por lo menos cuatro registros crediticios que operan en una economía relativamente pequeña.

4. LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN

Es posible reducir las asimetrías de información por medio del desarrollo de las oficinas de información crediticia. Sin embargo, para poder garantizar su funcionamiento también es necesario asegurar que la información de las agencias sea fidedigna. Los datos más importantes de los registros crediticios se relacionan con la correcta identificación del deudor y de su historial de pago. También es importante contar con otro tipo de información, como la situación financiera de la persona y de la empresa, pero ésta puede verse en gran medida como complementaria al conjunto básico de información crucial.

La calidad de los datos está relacionada con los procedimientos seguidos por las centrales de información de crédito y los registros crediticios para verificar su integridad. La tabla 4 presenta dos aspectos de la información relacionados con la calidad de los datos: los requisitos legales y la verificación de exactitud. La primera columna muestra si la ley exige que los registros crediticios respondan a las quejas de los consumidores. Supuestamente, si lo hacen, éstos podrán disputar la información errónea, que es un paso importante para mejorar la calidad de la información. Es obvio que muchos países carecen de requisitos legales para responder a las quejas, característica compartida por varios

TABLA 4 Calidad de la información de los registros de crédito

PAÍS/REGIÓN	ÍNDICE DE PRECISIÓN DE LOS CHEQUEOS ⁽²⁾		
	REQUISITOS LEGALES PARA RESPONDER A LAS QUEJAS ⁽¹⁾	REGISTRO DE CRÉDITO PRIVADO	REGISTRO DE CRÉDITO PÚBLICO
Argentina	1	3	4
Bolivia	1	3	1
Brasil	1	4	3
Chile	0	4	3
Colombia	1	3	No existe
Costa Rica	1	0	2
Ecuador	1	No existe	4
El Salvador	0	2	n.d
Guatemala	0	3	1
Honduras	0	No existe	2
México	1	2	0
Nicaragua	0	No existe	1
Panamá	0	1	No existe
Perú	1	3	3
República Dominicana	0	3	2
Uruguay	0	2	1
Venezuela	0	No existe	3
Promedio América Latina	0,47	2,54	2,14
Estados Unidos	1	4	No existe
Otros países de la OCDE	1	2,8	3,71
Otros mercados emergentes	0,42	2,6	2,73

n.d.: no disponible. ⁽¹⁾ El número 1 indica sí, el 0 indica no. ⁽²⁾ El índice de precisión de los chequeos tiene un rango de 0 a 4 y mide si los registros de crédito utilizan los siguientes elementos para determinar la exactitud de su información: datos provenientes de otras instituciones financieras; si los consumidores pueden acceder a sus datos y chequearlos; chequeos estadísticos tales como comparaciones mensuales y programas de software para identificar anomalías en los datos

Fuente: Banco Mundial

mercados emergentes. Este hecho, por supuesto, resulta inquietante y constituye un aspecto que justifica la intervención política.

La tabla 4 presenta un índice de procedimientos utilizados por los registros crediticios de región en su conjunto para la evaluar la calidad de los datos. Los valores más altos indican el uso de un mayor número de procedimientos para verificar la integridad.

El índice revela una gran heterogeneidad en América Latina y el Caribe; no obstante, el promedio sugiere que la situación de la región en su conjunto coincide con el promedio de este indicador, no lejos de otros países emergentes y los países de la OCDE, si se excluye a Estados Unidos. En cualquier caso, en este aspecto también se puede mejorar.

La percepción de los bancos latinoamericanos respecto de la calidad de los datos confirma la información de la tabla 4.

En promedio, los bancos latinoamericanos parecen estar satisfechos con la calidad de la información que proveen los registros crediticios que funcionan en sus países. El gráfico 1 proporciona información sobre una encuesta a bancos de América Latina realizada por el BID y el Banco Mundial. Excepto por la percepción de los bancos bolivianos sobre la calidad de las centrales de crédito privadas, todos declaran un nivel promedio de satisfacción con la calidad de los registros crediticios públicos y las oficinas de información crediticia privadas. Los bajos valores del índice para las oficinas de información crediticia privadas de Bolivia y El Salvador se deben principalmente a inquietudes sobre la exactitud y la actualidad de los datos.

Con respecto a la calidad de la información complementaria que indica la situación financiera de una persona o una empresa, todavía queda mucho por hacer en la región.

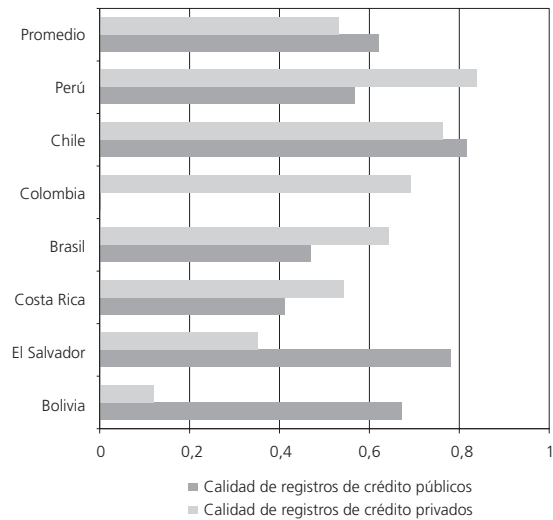
Desafortunadamente, los países de América Latina y el Caribe han demostrado una gran lentitud en la adopción de estándares internacionales de contabilidad y auditoría (Staking y Schulz, 1999), que son fundamentales para garantizar la confiabilidad de la información contable de las empresas. Muchos países aún no han adoptado estándares universales, como las normas de contabilidad internacional, recientemente actualizadas, y no han sido capaces de hacer que se cumplan los estándares de auditoría.

Uno de los motivos que justifica la falta de adopción de estos estándares internacionales es el costo. En este sentido, su cambio podría provocar la insolvencia de algunas empresas una vez que se apliquen principios de contabilidad más estrictos. Como consecuencia de esto, los acreedores y los clientes podrían perder confianza en las empresas luego de que éstas revelaran su verdadera situación financiera, incluso en los casos en que no sean verdaderamente insolventes.

En muchos países no siempre existen incentivos para renovar las normas, sin importar cuáles sean, porque los mercados de capitales están cerrados o prácticamente cerrados. Sin embargo, las nuevas oportunidades de financiación para las empresas latinoamericanas que se han abierto con el resurgimiento de los instrumentos foráneos cotizados en las bolsas de valores norteamericanas (ADR, American Depositary Receipts) han generado nuevos incentivos para la modernización de las normas. Un efecto positivo de la intensa comercialización de los ADR es la presión que ejercen las empresas locales sobre los organismos reguladores para actualizar las normas a fin de que aumente la transparencia, y crear de esta manera condiciones de competitividad con las empresas del resto del mundo (véase Moel, 2001).

Empresas, particulares y Gobiernos son cada vez más conscientes de la posibilidad de explotar las ventajas del intercambio de información. Al mismo tiempo, el mundo avanza hacia la definición y la adopción de normas precisas de divulgación y contabilización de la información. La interacción de estos dos procesos aumentará el acceso de los particulares y las

GRÁFICO 1 Calidad de los registros de crédito calificada por los banqueros



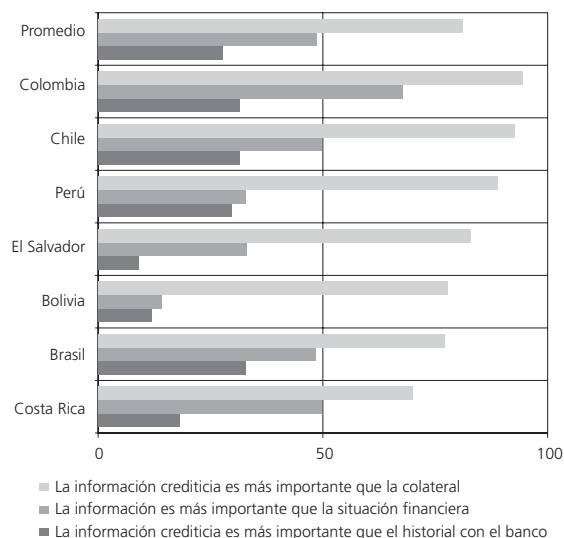
Fuente El índice de calidad mide el grado de satisfacción de los bancos con la precisión, la accesibilidad, el tiempo y lo completo de la información de los registros de crédito. Sus parámetros van de 0: insatisfecho a 1: muy satisfecho).
Nota Encuesta del BID y el Banco Mundial a instituciones bancarias sobre información crediticia.

empresas a los mercados de crédito y disminuirá las barreras de información que, hasta cierto punto, han reducido la movilidad internacional de capitales.

5. CÓMO USAN LA INFORMACIÓN LOS BANCOS LATINOAMERICANOS

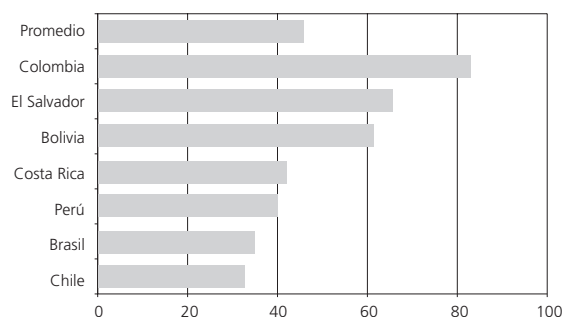
La encuesta realizada por el BID y el Banco Mundial ayuda a explicar la manera en que los bancos utilizan los registros crediticios. En promedio, el 90% de los 177 bancos encuestados declaró que consulta con frecuencia registros de información crediticia privados para tomar sus decisiones de préstamos, mientras que el 75% declaró que consulta los registros crediticios públicos. Sin embargo, menos del 20% utiliza el registro crediticio como principal fuente de información sobre los prestatarios. Excepto en Colombia, donde el 80% de los bancos encuestados declaró que los registros

GRÁFICO 2 Importancia de la información crediticia frente a otros criterios



Fuente Encuesta del BID y el Banco Mundial a instituciones bancarias sobre información crediticia.

GRÁFICO 3 Porcentaje de bancos que descalifican a prestatarios si se les reporta información negativa



Fuente Encuesta del BID y el Banco Mundial a instituciones bancarias sobre información crediticia.

crediticios son la principal fuente de información para los préstamos a consumidores y empresas, en la mayoría de los países los bancos prefieren otras fuentes.

El gráfico 2 revela que al tomar decisiones de préstamos, en la mayoría de los países los bancos dependen de múltiples fuentes de información –como la situación financiera del deudor y su historial de crédito con el banco– en lugar de confiar solamente en los registros crediticios. Estos resultados valen tanto para bancos públicos como extranjeros y locales privados. En general, la mayoría de los bancos asigna la misma importancia a los registros crediticios. En todos los países del estudio, la información de los registros crediticios es más importante que el colateral que respalda el préstamo. Esto se debe al bajo grado de protección al acreedor que existe en la región. En todos los países, excepto en Colombia, menos del 50% de los bancos declaró que la situación financiera es más importante que el informe del registro crediticio, y hubo consenso, incluso en el caso colombiano, en que sólo el 30% (como mucho) de los bancos declaró que la

información de los registros crediticios es más importante que la historia del cliente con el banco.

A pesar de no ser el factor más importante en las decisiones de préstamos, la información de los registros crediticios es crucial para la selección de la cartera de potenciales prestatarios. Muchos bancos descalifican a los clientes sobre la base de la información que aparece en los informes crediticios. Como puede verse en el gráfico 3, en promedio, el 45% de los bancos encuestados descalifica a los potenciales prestatarios si el informe crediticio muestra alguna información negativa. Una vez más, en Colombia la mayoría de los bancos (el 84%) sigue esta política.

6. CONCLUSIONES

Los registros crediticios son una respuesta institucional al problema de la asimetría de información en los mercados de crédito, pero no constituyen la única respuesta posible. La constitución de garantías y la amenaza de quiebra en casos extremos son otras herramientas que los prestamistas utilizan para seleccionar a los clientes (frente al problema de la selección adversa) y para estimular el repago de los préstamos (reducir el riesgo moral). Quizás el hecho de que América Latina y el Caribe hayan avanzado tanto en materia de

registros crediticios esté relacionado con las dificultades que afrontan muchos países de la región para ejecutar las garantías. El establecimiento de registros de crédito, ya sea de forma voluntaria por parte del sector privado o bajo el auspicio del superintendente de bancos, puede resultar más fácil que modificar las leyes fundamentales y los sistemas judiciales, y más factible desde el punto de vista político. También conviene recordar un principio básico de la psicología: que la mejor manera de predecir el comportamiento futuro es el estudio del comportamiento pasado.

La información contenida en los registros ha demostrado tener mayor poder de predicción que las garantías para determinar qué deudores amortizarán sus préstamos y, en consecuencia, los bancos le asignan incluso mayor valor que al colateral.

Para explotar los beneficios de los registros crediticios, debe establecerse un marco legal adecuado que fomente el intercambio de información entre prestamistas. En este sentido, es necesario revisar las leyes de secreto bancario, que pueden restringir el flujo de información e imponer límites en la información sobre crédito, lo cual puede obstaculizar la integridad de los organismos de información crediticia. Sin embargo, deben existir reglamentos que impidan el uso inadecuado de la información crediticia a fin de garantizar que los datos compartidos no se utilicen en contra de la seguridad de las personas incluidas en el registro.

El marco regulatorio que respalda a las oficinas de información crediticia privadas también debe abordar las prácticas de competencia desleal y evitar que la base de datos sea utilizada para seleccionar únicamente a los buenos clientes de otras entidades, lo que se conoce como *cherry picking*, es decir, deberá evitar que las instituciones hagan negocios con los mejores clientes de otras, pues ello desalentaría el intercambio de información.

La calidad de los datos de los registros suele relacionarse con su estructura de propiedad. Si el registro pertenece a un grupo limitado de prestamistas o asociaciones bancarias podría desalentar el desarrollo de una base de datos más completa al restringir a los informantes y el acceso al sistema. Los regis-

tros no deben pertenecer a un grupo cerrado porque esto podría traducirse en la disminución del intercambio de información. El papel del Gobierno en este intercambio está aún en discusión. Los registros privados tienen la ventaja de que recaudan información de diferentes fuentes, no solamente de los bancos comerciales. Sin embargo, los registros públicos pueden obligar a los bancos a revelar información, mientras que los privados no. De todos modos, esto no constituye necesariamente un argumento a favor de los registros públicos. Una vez que el sistema financiero reconoce el valor de la información, el hecho de compartirla puede producirse naturalmente y su difusión puede asegurarse, por ejemplo, imponiendo reciprocidad de condiciones para el uso de la información (sólo aquellos que comparten pueden tener acceso a los datos). El negocio de ofrecer y analizar información (por medio de modelos de clasificación del crédito, por ejemplo) es suficientemente rentable y atractivo como para que existan diversos agentes privados que lo administren, una vez que el valor de compartir información ha sido reconocido socialmente.

Para fortalecer la calidad de la información de la base de datos, resulta sumamente importante que el marco legal provea mecanismos que procesen rápidamente las quejas de los consumidores relativas a la información, y que lo haga fuera del sistema judicial. Los prestatarios deben tener acceso a sus datos y deben existir procedimientos que permitan impugnar rápidamente la información errónea. Sin embargo, el acceso del consumidor a sus datos debe incluirse en el registro para evitar la manipulación de la información en beneficio del consumidor interesado.

Los registros crediticios solamente pueden prosperar en su propósito de reducir las asimetrías de información si los datos compartidos son fidedignos y los bancos siguen prácticas razonables sobre manejo del riesgo. A pesar de que existen incentivos para adoptar normas de contabilidad y auditoría internacionales, los Gobiernos no lo hacen rápidamente. Para aumentar el acceso al financiamiento nacional e internacional, los países deben adoptar y poner en práctica principios adecuados de contabilidad y auditoría.

APÉNDICE

Registros crediticios y desarrollo financiero

La tabla que se presenta en este apéndice muestra los resultados de las estimaciones citadas en el texto. La primera columna presenta los resultados de regresión con mínimos cuadrados ordinarios (MCO) del desarrollo promedio de los mercados de crédito, definido como la razón crédito privado/PIB, según indicadores macroeconómicos estándar, el nivel de desarrollo de la economía, la protección de los derechos del consumidor tal como se los define en el capítulo XII de esta publicación y una variable que indica la existencia de registros crediticios. Obsérvese que los resultados, especialmente aquellos con MCO, no deben interpretarse como causales, sino como correlaciones, pues el desarrollo de los registros crediticios puede ser endógeno.

Los resultados representados en la tabla de este apéndice pueden interpretarse como el promedio del corte. La tabla presenta resultados de ejercicios de regresión con cuantiles, es decir, regresiones que se concentran en la relación entre las variables en diferentes lugares de la distribución de la variable dependiente. En resumen, este método explica la manera en que el desarrollo financiero se relaciona con los determinantes en diferentes etapas del desarrollo económico. El cuantil 50 es la mediana, los cuantiles que se encuentran por debajo de la mediana representan a países menos desarrollados financieramente, y los que están por encima de ella son los más desarrollados. La variable de interés de este capítulo es el registro crediticio. Por debajo del cuantil de 50% el coeficiente del registro es significativo y relativamente alto. Para cuantiles más elevados, baja el coeficiente así como también su importancia estadística.

El efecto de los registros de crédito sobre el desarrollo financiero, 1999-2003

VARIABLES INDEPENDIENTES	CUANTIL					
	MCO	15	25	50	75	85
Tasa de inflación (log. [1 + I])	-8,269 (4,224)*	-4,973 (4,018)	-5,773 (2,682)**	-5,694 (3,756)	-5,162 (3,864)	-7,279 (6,173)
Tasa de crecimiento 1990-2003	0,753 (0,937)	0,096 (0,726)	0,013 (0,787)	0,774 (0,697)	1,562 (1,742)	1,458 (2,193)
PIB per cápita (log.)	6,773 (1,115)***	2,759 (1,565)*	3,852 (0,788)***	4,604 (1,284)***	7,779 (1,475)***	8,416 (1,946)***
Derechos efectivos del acreedor	13,415 (2,511)***	8,707 (3,511)**	9,834 (1,607)***	12,920 (3,680)***	16,150 (4,655)***	18,337 (7,908)**
Registro de crédito	9,572 (4,657)**	9,436 (2,664)***	8,956 (1,360)***	10,160 (3,486)***	7,283 (4,824)	1,720 (7,989)
Constante	-158,007 (26,138)***	-66,501 (34,565)*	-91,006 (17,764)***	-108,826 (28,028)***	-178,719 (30,055)***	-186,470 (40,427)***
Número de países	123	123	123	123	123	123
R-2	0,53					
Cuantil		15	25	50	75	85

* Significativo al 10%

** Significativo al 5%

*** Significativo al 1%

N o t a Variable dependiente: crédito/PIB. Errores estándar entre paréntesis

F u e n t e Cálculos del BID

- 3 En este sentido, existen dos tipos de asimetrías: una relacionada con lo que el banco sabe sobre sus clientes y la otra relacionada con lo que un banco sabe sobre los clientes de otros bancos. Con respecto a la primera, varios estudios han revelado el papel central que desempeña en los mercados crediticios: por ejemplo, Jaffee y Russell (1976) y Stiglitz y Weiss (1981). Debido a la asimetría de la información entre prestamistas y prestatarios, el precio de un préstamo —la tasa de interés— no constituye una manera apropiada de equilibrar la oferta y la demanda de recursos financieros. Stiglitz y Weiss sugieren que la estructura del mercado de crédito determinará la medida en que los prestamistas o los prestatarios se beneficiarán de la mayor transparencia de información. Sin embargo, su análisis se enmarca en el contexto de un modelo de selección adversa únicamente. Para los fines de este capítulo, el marco relevante es el de un modelo de voluntad de pagar en un contexto que aborda el segundo tipo de asimetría.
- 4 La desventaja de la consolidación bancaria con respecto a los registros de crédito radica en que los incentivos de compartir información pueden disminuir a medida que aumenta el tamaño del banco. Indudablemente, los bancos pequeños tienen mayor interés en compartir información que los bancos grandes.
- 5 El crédito comercial o a proveedores es quizás el más común para pequeñas empresas, pero está condicionado a determinadas compras o transacciones y es generalmente a muy corto plazo (30-90 días). La prevalencia del crédito comercial en el mercado de las pequeñas empresas se debe probablemente, al menos en buena parte, a las ventajas de información de que disfrutaban las empresas que comparten relaciones comerciales.
- 6 En Estados Unidos, el producto más común de clasificación crediticia de pequeñas empresas, que vende la Fair Isaac Corporation, emplea información sobre las empresas y sus propietarios para asignar una puntuación de crédito a la empresa. Este mecanismo se utiliza ampliamente en el mercado de las pequeñas empresas y ha reducido el tiempo de procesamiento de los préstamos de varias horas o días a sólo minutos. No obstante, en todo el mundo los registros crediticios han desarrollado más el sector de préstamos a los consumidores que a las pequeñas y medianas empresas. En parte, los incentivos de compartir información sobre pequeñas y medianas empresas podrían ser diferentes de los de compartir información sobre el consumidor. Los bancos gastan recursos buscando y forjando relaciones con pequeñas y medianas empresas. Es probable que dado el costo que implica establecer estas relaciones, no quieran compartir información sobre sus clientes (por lo menos de manera inmediata).
- 7 Es importante destacar que, aun excluyendo a Estados Unidos, los resultados son los mismos.
- 8 Jappelli y Pagano (2003) ofrecen resultados similares mostrando que el desempeño de los registros crediticios, considerando la cantidad de años que han estado en operación y el tipo de información que comparten (positiva, negativa o ambas) tiene un impacto positivo significativo sobre la magnitud del crédito a los consumidores (en relación con el producto interno bruto) otorgado por el sector financiero y también sobre el volumen total de los créditos.
- 9 Galindo y Miller (2001) se concentran en un aspecto empírico estructural relacionado directamente con la microeconomía de los mercados crediticios. Considerando información de empresas de 20 países, analizan si el desempeño de los registros crediticios tiene consecuencias sobre las limitaciones financieras que enfrentan las empresas que cotizan en bolsa. Los autores llegan a la conclusión de que las instituciones que comparten información reducen el grado de restricción crediticia de las empresas.
- 10 Véase la discusión de BID (2004) así como la de Love y Mylenko (2003).
- 11 Castelar Pinheiro y Moura (2003) utilizan datos de Serasa, la central de información crediticia privada más grande del Brasil, para analizar el intercambio de información crediticia en mercados de crédito altamente segmentados.

- 12 Véase http://econ.worldbank.org/programs/credit_reporting/topic2247/.
- 13 El índice que se presenta en la tabla 2 es un promedio de subíndices que mide la cantidad de datos disponibles sobre préstamos al consumidor, préstamos a las empresas, tipos de préstamos que se declaran al registro crediticio (como hipotecas, tarjetas de crédito, otros préstamos al consumidor y préstamos para automóviles), tipo de información declarada sobre los deudores (positiva o negativa), número de instituciones crediticias que reportan al registro (como bancos comerciales, negocios minoristas que ofrecen crédito y empresas de tarjetas de crédito), número de instituciones que pueden acceder a los datos y número de procedimientos que el registro utiliza para verificar los datos. Sobre la base de esta información, se crean siete índices con valores que van del 0 al 1. El promedio de estos siete índices es el índice de calidad del registro crediticio.
- 14 Véase http://econ.worldbank.org/programs/credit_reporting/topic2247/.
- 15 El índice tiene un rango entre 0 y 1, es el promedio de siete subíndices que miden lo siguiente: número de instituciones que reportan datos, cantidad de datos obtenidos sobre los individuos, cantidad de datos dictados sobre las empresas, número de procedimientos para verificar los datos, número de instituciones con permiso para acceder a los datos, si se ofrece información positiva y negativa de los prestatarios, y número de tipos de préstamos reportados.
- 16 La cobertura reporta el número de individuos o firmas listadas en el registro de crédito (público o privado) con información sobre su historia de pago, deudas no canceladas y *stock* de crédito. El número es escalado a la población del país (por 1.000 habitantes).
- 17 Véanse diferentes discusiones sobre los registros crediticios en América Latina en Miller (2003a), Galindo y Miller (2001) y BID (2001).
- 18 Estados Unidos ha permitido un importante grado de autorregulación en la industria de la información crediticia. Sin embargo, en 1997 la ley sobre información equitativa de crédito (Fair Credit Reporting Act), que protege los derechos del consumidor frente a los registros crediticios, fue modificada para abordar crecientes inquietudes por parte de los consumidores acerca de los abusos que la industria cometía en materia de privacidad.
- 19 Nota de la editora. En su versión original, la bibliografía de este artículo aparecía integrada con la bibliografía del resto de los capítulos de la publicación.

BIBLIOGRAFÍA¹⁹

- Barron, John M., y Michael Staten, 2003; «The Value of Comprehensive Credit Reports: Lessons from the U.S. Experience». En Margaret J. Miller, ed., *Credit Reporting Systems and the International Economy*, Cambridge, MA: MIT Press.
- BID, 2001; «Competitividad: el motor del crecimiento». En *Progreso económico y social en América Latina*, Washington, D.C.: BID.
- BID, 2004; «Acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento». En *Progreso económico y social en América Latina*, Washington, D.C.: BID.
- Castelar Pinheiro, A., y A. Moura, 2003; «Segmentation and the Use of Information in Brazilian Credit Markets». En Margaret J. Miller, ed., *Credit Reporting Systems and the International Economy*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Falkenheim, M., y A. Powell, 2003; «The Use of Credit Bureau Information in the Estimation of Appropriate Capital and Provisioning Requirements». En Margaret J. Miller, ed., *Credit Reporting Systems and the International Economy*, Cambridge, MA: MIT Press, FATF-OCDE, 1999, Money Laundering. Trabajo
- Galindo, Arturo, y Margaret Miller, 2001; «Can Credit Registries Reduce Credit Constraints? Empirical Evidence on the Role of Credit Registries in Firm Investment Decisions». Trabajo preparado para el seminario de la Reu-

nión Anual del BID, Camino a la competitividad: la ruta institucional, 16 de marzo, Santiago.

Jaffee, Dwight M., y Thomas Russell, 1976; «Imperfect Information, Uncertainty, and Credit Rationing». *Quarterly Journal of Economics*, 90(4): 651-666.

Padilla, Atilano Jorge, y Marco Pagano, 1997; «Endogenous Communication among Lenders and Entrepreneurial Incentives». *The Review of Financial Studies*, 10(1): 205-236.

Jappelli, Tullio, y Marco Pagano, 2001; «Information Sharing in Credit Markets: Theory and Evidence». En Marco Pagano, ed., *Defusing Default: Incentives and Institutions*, Washington, D.C.: BID.

Jappelli, Tullio, y Marco Pagano, 2003; «Public Credit Information: A European Perspective». En Margaret J. Miller, ed., *Credit Reporting Systems and the International Economy*, Cambridge, MA: MIT Press.

Kallberg, J., y G. Udell, 2003; «Private Business Information Exchange in the United States». En Margaret J. Miller, ed., *Credit Reporting Systems and the International Economy*, Cambridge, MA: MIT Press.

Love, Inessa, y Nataliya Mylenko, 2003; *Credit Reporting and Financing Constraints*. Documento de trabajo de Políticas de Estudio No. 3142, Banco Mundial, Washington, D.C.

Miller, Margaret J., 2003; «Credit Reporting Systems around the Globe: The State of the Art in Public Credit Registries and Private Credit Reporting Firms». En Margaret J. Miller, ed., *Credit Reporting Systems and the International Economy*, Cambridge, MA: MIT Press.

Moel, Alberto, 2001; «The Role of American Depositary Receipts in the Development of Emerging Markets». En Laurent L. Jacque y Paul M. Vaaler, eds., *Financial Innovations and the Welfare of Nations: How Cross-Border Transfers of Financial Innovations Nurture Emerging Capital Markets*, Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.

Pagano, Marco, y Tullio Jappelli, 1993; «Information Sharing in Credit Markets». *The Journal of Finance*, 48(5): 1693-1718.

Stiglitz, Joseph E., y Andrew Weiss, 1981; «Credit Rationing in Markets with Imperfect Information». *American Economic Review*, 71(3): 393-410.

Ana López-Monís
NOTARIA DE MADRID

1. UN PANORAMA GENERAL

El sistema registral, el conjunto de registros que fundamentan las relaciones jurídicas y comerciales, se ha constituido en un elemento definidor básico de la estructura y desarrollo de las economías modernas. Su nacimiento, a finales del siglo XVIII, coincide con el surgimiento de una nueva forma de entender la estructura social, que exigía dotar de seguridad jurídica a las transacciones, que ya no podían basarse exclusivamente en las relaciones personales.

Pocas instituciones como el sistema registral combinan tan bien su permanencia en el tiempo, con una evolución acompañada a las nuevas necesidades sociales y al desarrollo vertiginoso de las economías modernas y de las tecnologías de la información en la última mitad del siglo XX y principios del XXI. Desde su primera concepción como forma de conocer los titulares y cargas de los inmuebles hasta el sistema registral de la actualidad que permite incorporar nuevas operaciones económicas e instituciones de naturaleza compleja ha habido un largo camino basado funda-

mentalmente en el desarrollo de los principios que le dan soporte.

Antes de entrar en el análisis de los aspectos concretos de los registros¹, conviene recordar que existen dos grandes modelos de organización de la seguridad de la propiedad privada: el registro de títulos, también denominado «registro de inoponibilidad», y el registro de derechos, también denominado de «fe pública registral». El primer sistema se utiliza en EE UU y Francia, y, entre los países iberoamericanos, en Argentina. El segundo existe en prácticamente toda Europa (España inclusive)², Australia y América Latina. En el primer modelo, el registro se limita a determinar cuáles son los derechos cuyos títulos constan registrados y que, por tanto, podrán ser opuestos al del adquirente. En Francia y algunos estados de EE UU, las leyes recogen el principio de prioridad que sienta una presunción de preferencia a favor del derecho cuyo título de constitución haya sido presentado antes ante el registro. Sin embargo, en este sistema, el registro no garantiza la legalidad de los títulos presentados ni, por tanto, la validez de los derechos en ellos documentados.

Es posible que un mismo titular venda una finca varias veces o que la misma haya sido otorgada por una persona en nombre de otra sin que ostente facultades suficientes para ello. Por esta causa si, posteriormente, alguien disputara al adquirente su titularidad, los jueces serían quienes determinarían cuál debe prevalecer. En el modelo de fe pública notorial el registro define y asigna todos los derechos reales inmobiliarios y la información del registro permite conocer quién es el dueño de una finca, el número, y el orden de las cargas que la gravan. Por lo tanto, éste tendría las siguientes ventajas respecto al registro de inponibilidad:

- a) La garantía que ofrece al adquirente de que, aunque después se anule o resuelva el derecho de su transmitente, él será mantenido en su adquisición.
- b) La transparencia informativa y el ahorro de costes que proporciona al mercado.
- c) La seguridad económica que proporciona a quién contrata fiado de la publicidad registral.
- d) el registro es responsable de los errores de expedición de información, es decir, cuando un asiento haya sido extendido incorrectamente y, a raíz de esta incorrección, el titular verdadero resulte perjudicado, debe indemnizársele el perjuicio sufrido.

El análisis de este capítulo se centra en los registros de derechos, utilizados en la mayoría de los países del espacio iberoamericano, a pesar del riesgo de que las ventajas mencionadas de este modelo se tornan inconvenientes cuando no funciona correctamente. En estos registros, la inscripción asigna derechos a favor de uno, y supone su privación para otros, incluso para su verdadero titular. Si un registro de derechos funciona mal, puede causar perjuicios enormes, lo cual desincentiva a las personas a usarlo en sus transacciones, y los tornaría inútiles para el asentamiento de la propiedad privada y el desarrollo del crédito hipotecario. Por ello, la aplicación efectiva de los principios y la introducción de las nuevas tecnologías en el sistema registral son fundamentales para el desarrollo del crédito hipotecario.

2. PRINCIPIOS JURÍDICOS DE MODERNIDAD DE LOS REGISTROS

Los principios jurídicos sobre los que descansan los registros son cuatro, de ellos los dos últimos principios informan prácticamente todos los modelos registrales y los dos primeros son característicos de los países europeos y del espacio iberoamericano: a) el principio de legitimación; b) el principio de fe pública registral; c) el principio de inoponibilidad; d) el principio de prioridad.

2.1. Principio de legitimación

La aplicación de este principio significa la presunción de que el derecho inscrito existe y pertenece a su titular en los términos que el registro publica. En consecuencia, legitima a dicho titular para actuar en condición de tal en el tráfico jurídico inmobiliario tanto judicial como extrajudicial. Este efecto sólo puede sostenerse en la medida en que los asientos del registro son exactos y veraces y que la cancelación de un asiento lleve asociado la extinción del derecho correspondiente. Esta garantía efectiva está relacionada con los principios de organización que se analizan en el epígrafe siguiente.

La aplicación de este principio permite reducir los costes de transacción y las asimetrías informativas entre prestamista-prestatario y entre comprador-vendedor. El principio de legitimación permite reducir en una gran medida los costos de investigación de la titularidad y de las cargas que afectan a un bien, pues basta la mera consulta de los libros del registro de la propiedad para obtener la información, lo que evita la incertidumbre y reduce los riesgos asociados a la contratación inmobiliaria.

Una institución financiera debe afrontar muchos costes para conceder un préstamo con garantía real cuando el registro no aplica el principio de legitimación. La institución debe realizar un proceso de investigación que le obliga a inspeccionar el predio, a cerciorarse de su situación: linderos, superficie, estado de conservación. Para ello deberá acudir a múltiples fuentes: archivos municipales, de hacienda, urbanísticos, judiciales, empresas suministradoras de servicios de agua, gas,

electricidad, basuras, etc. Acudirán al registro de la propiedad, pero, dada la ausencia del principio de legitimación, la información no resultará fiable: y sería posible que los libros recojan titularidades incompatibles o contradictorias. Por otra parte, será necesario investigar la legalidad de la transacción, puesto que la ausencia del principio de legitimación no obliga a comprobar la legalidad de las distintas transacciones, puesto que si posteriormente se anula la transacción previa, el derecho adquirido se habrá perdido. En estas condiciones, un préstamo garantizado por un bien inmueble se encarece como consecuencia de la labor de investigación que debe realizar la entidad financiera y probablemente el encarecimiento será mayor que la reducción del costo que provoca la existencia de garantías reales. El resultado es la ausencia o escaso desarrollo de los préstamos con garantías de bienes inmobiliarios.

El principio de legitimación también reduce las asimetrías informativas. Un registro que aplica el principio de legitimación de forma efectiva asegura información homogénea a las dos partes contratantes. Es importante aclarar que la información que necesita la entidad financiera para conceder un préstamo es de carácter jurídico, pues se refiere a los derechos que recaen sobre un inmueble y que, por tanto, no pueden ser revelados por la mera comprobación de hechos físicos. Recopilar la información sobre todas las cargas de un inmueble es una tarea compleja, puesto que el vendedor o presunto propietario tiene información sobre las cargas del inmueble, mientras que el prestamista o el comprador no tienen información sobre ellas y, por lo tanto, el miedo a ser engañado sería frecuente y se frenarían muchas operaciones.

2.2. Principio de fe pública registral

Este principio significa que los terceros pueden dar por ciertas las inscripciones que constan en él aunque no sean acordes con la realidad. Es decir, el tercero que de buena fe adquiere a título oneroso algún derecho de persona que en el registro aparece con facultades para transmitirlo será mantenido en su adquisición, una vez que haya inscrito su derecho, aunque después se anule la capacidad de la persona que trans-

mite el derecho. Debe quedar claro el alcance de este principio en dos sentidos. Por un lado, aunque se demuestre que el transmitente, titular registral, no es el verdadero titular, el adquirente queda protegido en su adquisición. Por otro, la presunción del principio puede ser destruida por prueba en contrario, por lo que cesa cuando se demuestre que el titular inscrito no es el verdadero titular, pues el Registro no puede convertir en titular a alguien que no lo es.

Constituye un complemento del principio de legitimación y, consecuentemente, sus efectos económicos son similares a los del principio de legitimación, pues convierte en propietario a quien ha adquirido su derecho de un titular legítimo según el registro, incluso aunque después se resuelva el derecho de su transferente en virtud de alguna causa que no constaba publicada. Por tanto, elimina de la información que el registro proporciona al mercado la incertidumbre que implicaría el hecho de que el vicio en una titularidad anterior pudiera afectar a los derechos del nuevo propietario.

Hemos de advertir el freno que implicaría para el desarrollo del crédito hipotecario y el aumento de costo, si una vez concedido un crédito hipotecario, el prestamista se encontrara que la resolución del derecho del transferente del prestatario conllevaba la de la adquisición de éste.

2.3. Principio de inoponibilidad

La aplicación de este principio implica que los títulos de propiedad o derechos reales no inscritos ni anotados en el Registro, no afectan ni perjudican a aquellos derechos que sí están inscritos. Este principio protege a los que inscriben sus derechos en el registro en la medida que el registro limita los derechos o documentos que les pueden ser opuestos. Como se ha mencionado anteriormente, este principio se aplica en todos los registros. De hecho fue la expansión del comercio inmobiliario lo que provocó en un determinado momento que la totalidad de las legislaciones exigieran que la inscripción de un derecho fuera una condición necesaria para que dicho derecho pudiera oponerse a otro derecho inscrito.

Para comprender bien este principio conviene recalcar tres aspectos del significado de su aplicación:

- a) Primero, a diferencia del principio de fe pública registral que suple la inexistencia de un título previo en el transmitente, el de inoponibilidad sirve para proteger a un titular de un derecho inscrito frente a operaciones realizadas por terceros y no inscritas en el registro.
- b) La aplicación de este principio no significa que los derechos y las cargas existentes sean exclusivamente las que consten inscritas, pero sí serán las únicas oponibles y, por tanto, las que el tercero debe tener en cuenta³.
- c) El principio de inoponibilidad no impide que, respecto de un único inmueble, el registro publique una pluralidad de derechos contradictorios.

El principio inoponibilidad permite conocer la situación jurídica de una finca, lo cual favorece el tráfico mercantil. Sería difícil adquirir un inmueble o a financiar tal adquisición si, con posterioridad, un tercero pudiera invocar un título oculto y hacer decaer el derecho del adquirente. El principio de inoponibilidad, a diferencia del de legitimación, no permite por sí solo la identificación del titular de un inmueble y la ordenación de las cargas que lo gravan. Simplemente delimita el número de derechos que el futuro inversor ha de tener en cuenta a la hora de decidir si la titularidad de quién dice ser propietario, es o no la auténtica.

Conviene llamar la atención sobre dos excepciones al principio de inoponibilidad: las cargas legales ocultas y otras restricciones de carácter legal que afectan a los mercados de crédito.

Entre estas excepciones están las denominadas «cargas legales ocultas» que consisten en gravámenes establecidos por las legislaciones de algunos países que dan preferencia a determinados derechos que aunque no están inscritos se les da preferencia sobre otros que sí lo están, como las deudas a favor de la Hacienda Pública, de los trabajadores, del cónyuge. Se suele señalar el interés público como fundamento de estas excepciones, pero lo que a menudo consiguen es perjudicar la seguridad jurídica que tutela el registro de la propiedad e impedir que determinados bienes se transformen en activos económicos que les permitan a su vez la financiación

de otras. Cuando se produce una proliferación de estas cargas legales ocultas, aumenta el riesgo del mercado se genera un encarecimiento de las condiciones de financiación.

Por otra parte, existen algunas restricciones basadas en la «injusticia» a la que da lugar la aplicación del principio de inoponibilidad como, por ejemplo, los casos en los que habiéndose anotado el embargo de una finca, se hace prevalecer sobre él un título traslativo de fecha anterior pero presentado en el posteriormente en el registro. El razonamiento que se sigue es que, no siendo la inscripción constitutiva, el adquirente de un derecho deviene titular de él en virtud del título y no cabe admitir que el derecho de crédito que tenía el anterior titular.

2.4. Principio de prioridad

Según este principio, en el caso de conflicto entre dos derechos reales excluyentes, se da preferencia a aquel que consta en el registro o que fue inscrito con anterioridad. Por otra parte, en el acceso a los derechos cuya inscripción se pretende sean compatibles se procede a su ordenación jerárquica en función de la fecha y a la hora de su ingreso en el registro. De esta manera, se fija un criterio objetivo sobre la base del cual ordenar dichos derechos, lo que otorga seguridad, pues evita la arbitrariedad en la prelación de derechos. Para facilitar la aplicación de este principio, se obliga a dar el título a inscripción un resguardo en el que consten tanto la fecha como la hora de presentación.

La razón en virtud de la que los diferentes legisladores han recogido este principio se halla en la circunstancia de que la publicidad registral es el momento que determina la adquisición de la plena eficacia de los derechos reales frente a terceros. Esto no sólo se da en los casos de Alemania, Austria o Brasil, donde el principio de la inscripción constitutiva es un hecho, sino también en los que ésta sólo produce un efecto declarativo, como en España o Francia. Ello es obviamente así en los casos en los que el principio de la inscripción constitutiva es un hecho como en los casos de Alemania, Austria, o Brasil, pero también en los que la inscripción solamente produce un efecto declarativo como en España y Francia. En EE UU, si bien algunos estados admiten que la prioridad

la determina la presentación del documento en un registro público, otros aceptan que la expedición del título o la toma de posesión han de prevalecer.

El principio de prioridad está ligado al principio de inoponibilidad y, en consecuencia, todos los países recogen de una forma u otra un criterio de prioridad para jerarquizar los derechos reales compatibles y fijar los criterios de exclusión entre los incompatibles. Los criterios de inoponibilidad y prioridad tienen como objetivo reducir la incertidumbre de los operadores que intervienen en el tráfico jurídico inmobiliario. Sin embargo, mientras que el de inoponibilidad únicamente acota el ámbito al que aplican los derechos, el de prioridad sirve para determinar la manera en que los derechos reales inmobiliarios se jerarquizan. Este principio juega un papel muy distinto en los modelos registrales denominados de fe pública que en los modelos registrales basado principalmente en el principio de inoponibilidad. En el segundo modelo, basado en registro de títulos, la prioridad es un instrumento para la búsqueda que está obligado a hacer. El principio no asegura que el titular del derecho sea quien resulta del juego de la presunción que la prioridad implica, debido a que el registro no garantiza la legalidad de los títulos y derechos inscritos y, por tanto, cabe que su anulación cambie la preferencia y jerarquía entre ellos. Por el contrario, en los registros de derechos, la prioridad sirve para determinar la preferencia y excluir de la inscripción a los derechos reales contradictorios e incompatibles que se presenten en un momento posterior.

3. PRINCIPIOS ORGANIZATIVOS

Los principios organizativos hacen posible que los principios jurídicos sean efectivamente aplicados. Conviene señalar que la aplicación defectuosa o la no aplicación de los principios organizativos que se van a analizar genera la irrelevancia, incluso el carácter dañino de los principios jurídicos. En el caso de los países de América Latina, el fallo de los registros no radica en la ley que regula los efectos y el valor de la inscripción, sino en la regulación y observación de los principios de organización.

3.1. Principio de legalidad

La aplicación de este principio garantiza que lo que conste inscrito en el registro sea conforme a derecho. Para ello, las legislaciones establecen requisitos para la entrada en el registro⁴ y antes de rellenar cualquier asiento en los libros del registro, el registrador debe cerciorarse de que tanto el título como el derecho cumplan todos los requisitos exigidos por las leyes para su validez así como para su inscripción.

La calificación es el instrumento jurídico a través del cual se establece el principio de legalidad y la misma debe asegurar, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) Definición precisa del derecho objeto de intercambio;
- b) Delimitación de su extensión, incluidas las cargas que lo graven;
- c) Verificar que las reglas de intercambio no vulneran la legalidad;
- d) Las partes tienen capacidad para intercambiar el derecho objeto de intercambio y las facultades exigidas por el contrato de intercambio.

La necesidad de generar una confianza absoluta en las decisiones de los registradores obliga, como apunta la declaración de Antigua, a que el ordenamiento jurídico les dote de las mismas garantías de independencia e inamovilidad de jueces y magistrados. Por otra parte, y por las mismas razones, su elección debe fundarse en un sistema de concurso público, basado en los principios de igualdad, mérito y capacidad. Finalmente, es necesaria la existencia de ciertos controles que impidan la arbitrariedad del registrador. A este respecto, un sistema de recursos contra su negativa a practicar un asiento en el que la autoridad judicial tenga la última palabra es un requisito imprescindible para garantizar el principio de legalidad.

3.2. Principios de folio real, tracto sucesivo, especialidad y rogación

La aplicación correcta de estos principios de organización interna del registro permite que se cumpla el tradicional empeño de las oficinas de registro en que cada folio esté referido

a una sola finca, cada derecho sobre ésta esté perfectamente delimitado en su extensión y tenga un solo titular, de modo tal que los que se opongan, se excluyan y que los que sean compatibles estén jerarquizados.

El principio de folio real exige que se abra un folio en el registro para cada finca. Es decir, se llevarán historiales independientes para cada finca con todas las inscripciones referidas a las mismas, de manera que, mediante su consulta, cualquier interesado puede conocer, tanto la titularidad como las cargas existentes sobre dicho inmueble de una forma extraordinariamente sencilla, lo cual evita costes innecesarios y el riesgo que cualquier otra forma de llevanza del registro, por personas o documentos, supone al constituir la labor de búsqueda un complejo procedimiento.

El principio de tracto sucesivo significa que para inscribir un derecho o situación jurídica inscribible en el registro es necesario que conste previamente inscrito o anotado el derecho del transmisor. Es decir, se exige un necesario encañamiento de los sucesivos transmisores y adquirentes, con lo que se consigue acreditar que el derecho que se transfiere corresponde a quien pretende transmitirlo y además se consigue facilitar a los interesados el conocimiento del historial jurídico de una finca determinada.

La correcta aplicación del tracto sucesivo obliga al registrador a calificar cada uno de los documentos que se le presentan para acreditar este extremo, y también a llevar a efecto una actualización permanente de las cargas que le afecten al objeto de determinar la vigencia o no de las mismas.

El principio de especialidad o identificación exige que todos los derechos aparezcan identificados en su vigencia, jerarquía y extensión, lo que favorece la obtención de crédito con garantía real de una finca, pues, por ejemplo, en el caso de que se pretenda la constitución de una segunda hipoteca sobre una finca sobre la que ya recae una hipoteca anterior, este principio permite conocer ese dato y, consecuentemente, constituir esa segunda carga sobre el valor restante, con plenas garantías de que la finca podrá responder por ambos importes en caso de impago. De hecho, originariamente este principio se limitaba al caso de las hipotecas y exi-

gía que las mismas gravasen una finca determinada y por una deuda concreta, especificando su importe.

El principio de la rogación requiere que las actuaciones registrales sean solicitadas por la parte interesada o un funcionario legitimado para ello, sin que el registrador pueda actuar de oficio. Se pretende que la adquisición y pérdida de las posiciones registrales acontezca al margen totalmente de la iniciativa del registrador, puesto que el Registro tutela intereses particulares, y asigna los derechos reales a favor de uno de esos particulares lo que implica, cuando se trata de derechos incompatibles, que priva de su titularidad al resto. Por tanto, han de ser los particulares quienes insten la intervención registral y el registrador ha de mantenerse al margen de las decisiones de inscribir un derecho.

3.3. Principio de publicidad

Este principio significa que el registro permite la consulta por parte de cualquier interesado en conocer el estado de los bienes o derechos inscritos. Sin embargo, la exhibición material de los libros e inscripciones está muy restringida, debe hacerse sólo en casos excepcionales y con las precauciones necesarias para evitar su deterioro y el conocimiento por los extraños de datos significativos que afecten a la intimidad de las personas. Para sustituir el acceso directo a estos documentos se usan las notas simples y las certificaciones oficiales.

4. LOS REGISTRADORES

El registrador, cuya función calificadora es la que asigna o deniega los derechos reales sobre bienes inmuebles debe contar con un marco legal que incentive y haga viable su independencia, imparcialidad y responsabilidad. Una opción de sistema retributivo que incentiva la imparcialidad y la responsabilidad de los registradores es aquel donde el registrador reciba sus ingresos de las partes implicadas en las transacciones. Parte de estos ingresos se dedicaron a pagar los gastos de funcionamiento del registro, por lo que al registrador le queda como remuneración propia una renta residual, lo que

fomenta la eficiencia en el funcionamiento del registro, manteniendo la calidad de su servicio.

La independencia del registrador de la propiedad respecto a las partes de cada transacción es más efectiva cuando el registrador de una transacción está asignado sin ninguna intervención de las partes. Dado el carácter territorial de los bienes inmuebles, una opción sería confiar las transacciones de un determinado territorio a un registrador, lo que implica que su actuación se efectúe en régimen de monopolio dentro de dicho ámbito. Sin embargo, esta medida suele ir acompañada de la fijación de las tarifas del registro por parte del sector público para evitar comportamientos monopolísticos en la fijación de los precios. No obstante, la mera regulación de los precios no garantiza eficiencia, pues los registradores pueden aprovecharse de sus clientes cautivos mediante reducciones en la calidad de servicio lo que se traduce en rigidez en los procedimientos y en mayores tiempos de espera. Las opciones para mitigar este problema son el establecimiento de plazos máximos, las penalizaciones y la sustitución del registrador. Por ejemplo, en España se introdujeron las medidas siguientes⁵:

- a) Plazo máximo y sustitución del registrador. Esta medida consiste en establecer un plazo máximo para calificar una transacción, transcurrido el cual, el interesado podrá instar del registrador que la lleve a cabo antes de tres días o recurrir ante un registrador sustituto.
- b) Reducción de aranceles del 30% para el caso de calificación realizada fuera de plazo, sin perjuicio de la aplicación del régimen sancionador correspondiente.
- c) También se permite al interesado la posibilidad de instar la aplicación de la sustitución en el caso de que la calificación emitida por el registrador titular hubiera desestimado de la pretensión de inscripción.

La independencia jurídica para tomar decisiones e independencia económica son dos atributos claves para el funcionamiento de los registros. Sin embargo, la aplicación efectiva de esta independencia no está exenta de problemas, porque las autoridades se resisten a dotar de independencia jurídica

y económica a los registros de la propiedad. La independencia jurídica se enfrenta a la tentación de utilizar el registro como arma para favorecer a determinados grupos o intereses. Por otra parte, la independencia económica obliga a prescindir del registro como un elemento de recaudación fiscal, de modo que el ciudadano pague exclusivamente por el servicio que recibe y no sea un impuesto encubierto.

Un marco legal y económico que promueva la imparcialidad y la responsabilidad del registrador debe estar sujeto a un sistema de controles que garanticen el buen funcionamiento del conjunto de la institución. Cualesquiera que sea el sistema de controles que se elija, las decisiones del registrador deben de estar sometidas a recurso frente al sistema judicial.

5. LA INTRODUCCIÓN DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LOS REGISTROS

Las ventajas que las nuevas tecnologías tienen sobre los registros públicos de la propiedad son evidentes: el registro de los actos jurídicos permite optimizar los tiempos de inscripción y consulta de los documentos, disminuir la consulta del documento físico, generar bases de datos digitales que permitan el uso de la información cotidiana, la elaboración correcta de inventarios, generar la creación automática de inventarios digitales que faciliten la toma de decisiones y ofrecer al usuario la posibilidad de realizar consultas a través de medios electrónicos.

5.1. El proceso de modernización

La modernización, aun siendo fundamental, puede interferir con la aplicación de los principios citados en los apartados precedentes, puesto que la esencia de la función registral reside en la calificación que de un determinado documento hace el registrador de manera independiente y responsable y del contenido del registro, en cuyos asientos se depositan los principios de legitimación y fe pública registral. Para evitar interferencias en la aplicación de estos principios, los procesos de modernización e introducción de nuevas tecnologías deben observarse determinadas cautelas que están relacionadas tanto con aspectos legales como tecnológicos.

Entre las mencionadas cautelas cabe destacar las siguientes. Un régimen legal que permita la incorporación de la tecnología en los procesos de inscripción, es decir, debe modificarse la legislación vigente para permitir que las inscripciones puedan ser realizadas por vía electrónica, e incluso se permita el uso de la firma electrónica y la utilización de las redes telemáticas para que inscripciones puedan ser realizadas a la distancia. Una metodología operativa y tecnológica que permita la aplicación electrónica a las inscripciones registrales manteniendo invulnerables los principios registrales. La firma electrónica es una de las tareas más relevantes dentro de esta cautela. Un sistema para incorporar el acervo documental histórico que está contenido en diversos medios físicos tales como fichas registrales, folios, tomos y libros, a medios digitales que utilicen el folio electrónico. Un mecanismo integral de supervisión del proceso legal, tecnológico y de emigración que asegure que las cautelas son suficientes y que se han aplicado en la forma programada.

La efectividad de las mencionadas cautelas requiere un trabajo coordinado en las áreas institucional, de procedimientos y de los sistemas de información:

- a) *Institucional y recursos humanos*: El objetivo de los trabajos en esta área sería contar con los medios humanos y la capacidad institucional para abordar la modernización apoyar el proceso de reordenamiento organizativo e institucional de los sistemas registrales, lo que a su vez requiere: la elaboración la revisión y armonización de las funciones de las entidades involucradas en el proceso de reforma, el fortalecimiento de la institución gubernamental encargada de velar por los registros, la implantación de un modelo de gestión y financiamiento que asegure sostenibilidad financiera, la adaptación de los recursos a las nuevas necesidades, la implantación de un sistema de control calidad.
- b) *Revisión de las normas legales y los procedimientos*: La finalidad de los esfuerzos en esta área sería la optimización de las normas y los procedimientos del sistema registral, para lo cual es necesario la revisión del marco legal; el rediseño y estandarización de procedimientos; la elab-

boración de normas y manuales de consulta; elaboración de las normas necesarias para otorgar eficacia jurídica a los nuevos procesos, documentos, y ejecutar los sistemas electrónicos propuestos.

- c) *Sistemas de información*: Las medidas deben automatizar la operatividad del nuevo sistema a través de la conformación de una base de datos de la información registral nacional, centralizada y con acceso remoto. Los trabajos incluyen el diseño, desarrollo e implantación del sistema integrado de información registral; la descripción, adquisición e instalación del *hardware*; la recuperación de datos de los folios para medio magnético; la preparación de interfaces para la integración del registro de inmuebles con el catastro físico; la conexión con otros sistemas de información y bases de datos; el desarrollo e implantación de aplicaciones para mejorar el flujo de la información, la divulgación en Internet, y la posibilidad de consulta remota.

Para la realización de estas tareas es necesaria la formación de un equipo multidisciplinar en el que especialistas registrales e informáticos deben trabajar en equipo. La experiencia de la modernización de los registros en México, véase CONAVI (2006), pone de manifiesto la dificultad de los procesos de modernización del sistema de registro y en qué medida la modernización de un sistema registral es algo mucho más complejo que la mera compra e instalación de computadores. Sin embargo, esta experiencia también pone de manifiesto que con una adecuada programación de las actividades, es posible lograr avances significativos en un período inferior a cuatro años.

5.2. La firma electrónica

La firma electrónica de los registradores es el pilar que hace compatible la introducción de las nuevas tecnologías en los sistemas registrales con la aplicación de los principios jurídicos y organizativos de los sistemas registrales que necesitan los mercados de crédito para su desarrollo. Por este motivo, en las modificaciones legislativas previas a la introducción de nuevas tecnologías en los registros deben prestar aten-

ción especial a la firma electrónica. En este sentido, deben ser regulados los siguientes aspectos:

- a) La legislación debe optar por la implantación obligatoria o voluntaria de los sistemas telemáticos. La opción voluntaria no permite que la sociedad beneficie del esfuerzo de algunos registros para la incorporación de las nuevas tecnologías y no asegura a los ciudadanos la optimización de plazos en el registro y las consultas. La obligatoriedad de los sistemas telemáticos es la opción más adecuada, pero debe ser implantada dentro de un proceso general de incorporación de tecnologías de la información al sistema de registros y dando unos plazos coherentes con el conjunto del proceso de modernización. Unos plazos legales menores que los que demanda el proceso, sólo provocarían incumplimientos legales y desconfianza en el proceso.
- b) Las características que hayan de reunir los sistemas y procedimientos informáticos de los registros, y la periodicidad con que deberán revisarse las tecnologías de forma que se garantice que no es posible la manipulación del núcleo central de los sistemas de almacenamiento de la información. Por otro lado, los sistemas telemáticos deben estar capacitados para la emisión, transmisión, comunicación y recepción de información en las condiciones de seguridad que establezca la legislación.
- c) Los requisitos para que los registradores puedan disponer de firma electrónica para la realización de sus funciones, inclusive los requisitos a los que hayan de someterse los dispositivos técnicos de creación y verificación de firma electrónica, la forma en que deban ser generados y entregados a sus titulares, el procedimiento y publicidad para la vigencia, suspensión o revocación de la firma electrónica. La legislación debe hacer explícito que la firma electrónica de los registradores se encuentra limitada exclusivamente a la suscripción de documentos públicos u oficiales propios del oficio del signatario y sólo si el registrador reúne un dispositivo seguro de creación de firma ajustado a lo dispuesto en la legislación, la cual deberá señalar también quiénes tienen capacidad

para certificar que un registrador cumple los requisitos establecidos en la legislación para disponer de firma electrónica.

- d) La responsabilidad del registrador en el uso de la firma electrónica. Los registradores estarán obligados a custodiar personalmente, adoptando las medidas de seguridad adecuadas, los datos de creación de firma electrónica que les corresponda, no podrán ceder su uso a ninguna otra persona en ningún supuesto, y deberán denunciar inmediatamente el extravío o deterioro, así como cualquier situación o acaecimiento que pueda poner en peligro el secreto.
- e) El uso de la firma electrónica, es decir, qué tipo de documentos públicos y privados pueden transmitirse mediante el uso de firma electrónica. Por ejemplo, la legislación española establece que mediante el uso de la firma electrónica podrán remitirse documentos públicos, comunicaciones, partes, declaraciones y autoliquidaciones tributarias, solicitudes o certificaciones por vía electrónica por parte de un notario o registrador a otro notario o registrador, a las administraciones públicas o a cualquier órgano jurisdiccional, siempre en el ámbito de su respectiva competencia y por razón de su oficio. La mayoría de las legislaciones también permiten que los registradores remitan copias simples electrónicas a las entidades y personas interesadas cuando su identidad e interés legítimo consten de forma fehaciente. El receptor podrá, por el mismo medio, enviar al remitente acuse de recibo y, en su caso, dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones administrativas o tributarias.
- f) Los requisitos y condiciones para que los interesados puedan presentar por vía telemática los documentos susceptibles de calificación e inscripción en los registros. En tales la legislación debe establecer las fórmulas de recepción de documentos y la comunicación al interesado de la realización del correspondiente asiento registral. Por ejemplo, en España el registrador comunica al notario autorizante de la transacción por vía telemática y con firma

electrónica avanzada del mismo, tanto la práctica del asiento de presentación, como, en su caso, la denegación del mismo. La legislación debe contemplar las condiciones bajo las cuales los registradores podrán expedir certificaciones de las comunicaciones electrónicas que a su vez remitan o reciban, y la forma en que deben almacenar en soporte informático comunicaciones electrónicas recibidas.

6. EL REGISTRO COMO SOPORTE DEL MERCADO

El registro, como institución que posibilita el reconocimiento público y oficial de los derechos, también facilita la negociación y el intercambio de dichos derechos. En otras palabras, es una pieza clave para el desarrollo de los mercados para el desarrollo de los mercados inmobiliarios y el crédito hipotecario. Las funciones principales que cumplen los registros desde la perspectiva de los mercados son las siguientes. La provisión de la máxima seguridad jurídica, para permitir que las transacciones negociadas puedan ser válidas en los términos en que se han negociado y cumplan la finalidad prevista por las partes. La disminución de las asimetrías informativas o lo que es lo mismo, la provisión de la máxima transparencia informativa sobre el bien inmueble objeto de negociación. La reducción de los costes de transacción, tanto monetarios como de otro tipo, como puede ser el tiempo necesario para llevarla a cabo. La reducción de los litigios posteriores a la transacción.

La seguridad jurídica es un elemento fundamental en el tráfico de derechos sobre bienes y servicios, particularmente de los inmobiliarios, porque sin ella, no se podría garantizar la perfección de las transacciones o la ejecución de las mismas, caso de que una de las partes se resista a ello. En ocasiones dicha seguridad jurídica podría venir compensada por una seguridad económica, en el sentido de que la eventual pérdida de un derecho sin culpa de su poseedor, por ejemplo, como consecuencia de un error del registrador de la propiedad, conllevaría una compensación monetaria. Con-

viene destacar que la compensación económica como sustitutiva de la jurídica presenta dos limitaciones: por una parte, el importe monetario compensatorio, al ser una cantidad predeterminada, como el precio de compra, no permite resarcirse de las plusvalías que haya podido generar el bien; por otra, ésta sólo tiene sentido en la medida en que la jurídica no sea completa, lo que explica, por ejemplo, que los seguros de títulos apenas se hayan desarrollado en países con registros de la propiedad capaces de garantizar un elevado nivel de seguridad jurídica.

El registro contribuye a la transparencia de los mercados a través de la inscripción y posterior publicación de información relativa a la identidad del bien objeto de la transacción, así como todos los elementos que permitan su más precisa definición, la identidad del propietario o propietarios, las posibles limitaciones, expresas o tácitas, a su capacidad de obrar en relación con el bien inmuebles en cuestión. Esta información es fundamental tanto para definir y garantizar la transacción, pues al definir las características del bien facilita la formación del precio de acuerdo con la disponibilidad a pagar del adquirente por los distintos atributos del bien.

Los costes de transacción son los costes asociados a conocer las características del bien o derecho que se desea comprar. Su reducción es clave para el desarrollo de los mercados, de hecho tales costes limitan la competencia y eficiencia de los mercados. La delimitación clara de los derechos que promueve el registro reduce los gastos derivados de las transacciones.

El registro reduce los costes de litigios, ya que, por un lado, reduce el número de litigios y, por tanto, libera al sistema judicial en la resolución de conflictos relativos a los derechos sobre bienes inmuebles. Por otro lado, el registro también tiene un efecto en la reducción de costes derivados de los conflictos judiciales, de esta manera la información dispensada por el registro legitima, en principio, la titularidad de los derechos, disminuyendo costes probatorios en los procesos judiciales y facilitando la eficacia de la administración de justicia.

6.1. Los registros y el mercado del crédito hipotecario

El crédito hipotecario juega un papel muy relevante, tanto desde un punto de vista agregado como individual, en la financiación de la vivienda y dicho crédito tiene su soporte en el Registro de la Propiedad. De hecho, en la mayor parte de las legislaciones, la inscripción del crédito hipotecario en el registro tiene carácter constitutivo, es decir, el crédito carece de validez jurídica hasta que no se inscribe en el registro, lo que permite: poner de manifiesto de forma pública las cargas de este tipo que puedan afectar a un inmueble, que de otro modo tendrían una elevada probabilidad de quedar ocultas, desalentando, bien la adquisición del inmueble, bien su financiación con garantía hipotecaria. La información veraz del registro reduce los costes de investigación de la calidad jurídica del inmueble y reduce el riesgo de los préstamos hipotecarios, lo que se traduce en mejores condiciones financieras, en plazo, en tipos de interés y otras comisiones asociadas. Al mismo tiempo, o reduce los litigios que, en relación con el crédito hipotecario, puedan al enfrentar al deudor con su acreedor.

La evidencia empírica disponible ilustra hasta qué punto el mercado de crédito hipotecario y, por tanto, en la financiación de la vivienda está correlacionado con la fiabilidad de los registros. A este respecto cabe hacer las siguientes observaciones. Primera, los registros en los que aplica el principio de legitimación, es decir, los registros de derechos, tienen unos costes de investigación de la titularidad y de las cargas adicionales mas bajos que los registros de documentos en los que no aplica el principio de legitimación. Segunda, el tiempo requerido para realizar una transmisión hipotecaria es relativamente menor en los registros de derechos que en los de documentos. Ello es así porque en los registros de documentos es necesario demandar información adicional con el fin de garantizar la legalidad de la operación y eludir en lo posible los mayores riesgos de estos registros, lo cual se traduce en retrasos en los procesos de transmisión de la propiedad y representa, a su vez, mayores costes. Tercera, se observa claramente un mayor peso del crédito hipoteca-

rio sobre la economía en los países con registros de derechos en relación a los países en que cuentan con registros de documentos. Cuarta, el diferencial entre los tipos de interés hipotecarios y los tipos interbancarios en los países europeos es menor en los países con registros de derechos que en los países con registro de documentos. Cabe notar que esta relación sólo se encuentra a partir de la entrada en funcionamiento de la moneda única en el 2002.

7. CONSIDERACIONES FINALES

En resumen, los argumentos principales de este artículo son los siguientes:

- a) La atribución y delimitación de los derechos reales que el registro de la propiedad realiza tiene como fin primordial crear seguridad jurídica y permitir la existencia y desarrollo de un mercado inmobiliario e hipotecario. Cualquier persona que vaya a intervenir en ese mercado tiene derecho a ser informada de la situación jurídica en que se encuentra el bien que constituye el objeto de su interés. Sin embargo, el objetivo de garantizar la seguridad jurídica limita a su vez el volumen de información que ha de proporcionarse al solicitante.
- b) Existen dos grandes modelos de organización de la seguridad de la propiedad privada: el registro de títulos, también denominado como registro de inoponibilidad, y el de derechos, también denominado de fe pública registral. El primer sistema se aplica en EE UU y Francia, y entre los países iberoamericanos es el tipo de registro que prevalece en Argentina. El segundo se aplica en prácticamente toda Europa, Australia y América Latina.
- c) Los registros de derechos que aplican entre otros los principios de fe pública y legitimación permiten que el registro proporcione a los potenciales compradores o prestamistas la información suficiente para conocer la situación jurídica de los bienes. La presunción de validez, legalidad y exactitud que ampara sus asientos es suficiente para satisfacer la confianza de compradores y prestamistas.

- d) La inscripción constituye un mecanismo de creación de derechos para unos y de destrucción de derechos para otros, por ello debe prestarse especial cuidado a la función de calificación. Por tanto, el registrador, cuya función calificadora es la que asigna o deniega los derechos, debe contar con un marco legal que incentive y haga viable su independencia, imparcialidad, y responsabilidad. Ello requiere la independencia jurídica para tomar decisiones e independencia económica para que el registro cuente con los recursos necesarios para el cumplimiento de su función.
- e) La incorporación de las nuevas tecnologías al sistema de registros disminuye de manera significativa los costes de las transacciones y la transparencia y eficacia de los mercados. Sin embargo, la modernización de un sistema de registros es algo mucho más compleja que la mera compra e instalación de computadores, requiere equipos multidisciplinares y una programación de las actividades jurídicas e informáticas. Dos observaciones son apropiadas: En primer lugar, la cuantía de los desembolsos que las labores de informatización, digitalización, incorporación de nuevas tecnologías y su continua actualización reafirma la necesidad de asegurar la independencia económica y la autofinanciación de los registros. En segundo lugar, la creación del registro digital, de cuyo funcionamiento la firma electrónica reconocida constituye una pieza esencial, no excluye la calificación del registrador, sino que supone su extensión a la totalidad de la información que se asocia a los bienes.
- f) La evidencia empírica disponible ilustra hasta qué punto el mercado de crédito hipotecario y, por tanto, la financiación de la vivienda, está correlacionado con la fiabilidad de los registros. A este respecto cabe indicar que se observa un mayor peso del crédito hipotecario sobre la economía en los países con registros de derechos en relación a los países en que cuentan con registros de documentos. También muestra la evidencia que el coste de

la financiación hipotecaria en los países europeos es menor en los países con registros de derechos que en los países con registro de documentos.

NOTAS

- 1 Este artículo se refiere a los registros de la propiedad inmobiliaria, sin perjuicio de que algunos de los análisis que se hacen puedan ser aplicados a otros registros.
- 2 El Registro de la Propiedad Inmobiliaria en España tuvo su primera regulación legal en la Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1861, que ha sufrido posteriormente diversas modificaciones. El moderno desarrollo del Registro de la Propiedad Inmobiliaria en España va unido a la creación, en la Ley hipotecaria de 1861, de un cuerpo especializado de registradores de la propiedad, bajo cuya responsabilidad funciona cada Registro. Los Registros de la Propiedad Inmobiliaria en España dependen del Ministerio de Justicia y están sometidos a la inspección de los Tribunales Superiores de Justicia correspondientes a su territorio.
- 3 Algunas legislaciones han adoptado el criterio del carácter constitutivo de la inscripción, lo que significa que el derecho real que no está inscrito no existe, incluso entre las partes que han otorgado el negocio del que se deriva.
- 4 En España, la llevanza del registro corresponde a los registradores, como cuerpo de juristas altamente cualificado, y se exige además que los documentos que presenten tengan las máximas garantías formales. Los registradores serán los encargados de comprobar la validez de los actos contenidos en los documentos que pretendan inscribir, llevando a cabo, por tanto, un control de legalidad tanto de los títulos como de los derechos.
- 5 Estas medidas fueron introducidas en España en la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, sobre medidas fiscales, administrativas y de orden social, de acompañamiento a la Ley de Presupuestos Generales para 2002 y Real Decreto 1039/2003, de 1 de agosto.

BIBLIOGRAFÍA

- CONAVI, 2003; «Modelo integral del registro público de la propiedad», documento de trabajo.
- Díaz Fraile, J. M., 2004; «La contratación de derechos de propiedad: Un análisis económico», Colegio de Registradores de la Propiedad, Centro de Estudios.
- Díaz Fraile, J. M., 2003a; «Vías de acceso al Registro la Propiedad: la experiencia española», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 680, nov.-dic.
- Díaz Fraile, J. M., 2003b; «Organización del registro de la propiedad en países en desarrollo», *Fuero Registral: Revista de doctrina y jurisprudencia registral*, Vol. 1, núm. 1, diciembre.
- Díaz Fraile, J. M., 2001; «Los Créditos hipotecarios en el proyecto de Directiva europea sobre la contratación a distancia de servicios financieros», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 209 de junio.
- Domínguez Luis, J. A., 1995; «Registro de la Propiedad y Administración Pública. Servicio público y función pública registral», Granada, Editorial Comares.
- Pau, A., 2004; «La convergencia de los sistemas registrales en Europa», Madrid, Cuadernos de Derecho Registral.

III

PERSPECTIVAS DESDE DIFERENTES OBSERVATORIOS

13

EL ENTORNO Y LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

Rodrigo de Rato

DIRECTOR GERENTE DEL FONDO MONETARIO
INTERNACIONAL

1. INTRODUCCIÓN

Para el Fondo Monetario Internacional, la cuestión del acceso al crédito y los servicios financieros es un eje fundamental en nuestros esfuerzos para sostener la expansión económica actual en América Latina y hacerla más equitativa. En este sentido, la existencia de mercados de crédito bien regulados y de acceso generalizado es crucial para la movilidad social, el fomento del espíritu empresarial y la inversión. Sin embargo, América Latina está muy por detrás de la mayoría de otras regiones en lo que se refiere al acceso a servicios financieros.

Los depósitos bancarios y los créditos de bancos privados representan, en promedio, sólo un 30% del PIB, en tanto que en los grandes mercados emergentes de Asia superan el 70%. Se da también una alta concentración de préstamos, lo que indica que generalmente sólo las grandes empresas tienen acceso significativo al crédito. Además, el costo del crédito en la región es excesivo, registrándose en promedio diferenciales de 10% entre las tasas pasivas y activas, muy por

encima de los de otras regiones. Existen muchas razones históricas, macroeconómicas y estructurales que explican el escaso desarrollo de los mercados latinoamericanos. En estos breves apuntes me limitaré a explicar los factores que inciden en las elevadas tasas activas reales en América Latina y a recomendar algunas modificaciones, tanto a nivel microeconómico como macroeconómico, para que éstos dejen de ser un obstáculo para la bancarización.

2. FACTORES QUE INCIDEN EN EL ALTO NIVEL DE TASAS ACTIVAS REALES EN AMÉRICA LATINA

En mi opinión, la razón principal del alto nivel de tasas activas reales en América Latina es el largo historial de inflación elevada y volátil, crisis bancarias, crisis de deuda y crisis cambiarias, es decir, una volatilidad macroeconómica excepcional; lo cual, según estudios realizados recientemente en el FMI, ha afectado las tasas activas reales por varios canales¹:

- a) Niveles persistentemente altos de tasas pasivas reales. Inclusive hoy, con niveles de inflación bajos en toda la región, los ahorradores no se han olvidado del legado de crisis pasadas, razón por la cual los bancos deben pagar una prima para atraer depósitos.
- b) Amplios diferenciales de tasas de interés provocados por la inestabilidad macroeconómica, que amenaza la capacidad de los prestatarios para reembolsar los préstamos bancarios. Ante esta situación, los bancos exigen una prima de riesgo, lo cual abre una brecha mayor que en otras regiones del mundo entre las tasas pasivas y activas.
- c) El encaje legal y otras formas de tributación, como el impuesto a las transacciones financieras, acentúan la diferencia entre las tasas pasivas y activas. Sin embargo, los Gobiernos, ante la débil base tributaria de la región y de la incapacidad de mantener la estabilidad macroeconómica en el pasado, se han visto obligados a mantener niveles más altos de encaje legal o a introducir impuestos a las transacciones financieras.

Los fantasmas de la volatilidad macroeconómica del pasado aún están presentes en América Latina, y son la razón principal detrás del alto nivel de tasas activas en la región. No obstante, actualmente existe otro conjunto fundamental de factores que mantienen las tasas de interés altas y a los sistemas financieros poco desarrollados, que son relacionados con los derechos de los acreedores y el cumplimiento de los contratos.

Para que el crédito sea accesible, los prestamistas tienen que estar seguros de que, si el prestatario no paga, podrán recurrir al sistema judicial, y que éste hará cumplir el contrato o iniciará un proceso que permita recuperar de la manera más rápida posible el monto adeudado. No obstante, en América Latina, este hecho no se ha cumplido, debido a la confluencia de varios factores. En varios países latinoamericanos, las leyes y los reglamentos tienden a favorecer a los deudores, lo cual hace más costoso para los acreedores ejercer los derechos estipulados en los contratos. También exis-

ten problemas con el respeto de las leyes. Las leyes de quiebra y el sistema judicial, que generalmente no facilitan la reorganización de empresas que son viables pero que están sobreendeadadas, ni permiten la liquidación rápida y eficiente de las que no son viables.

La inestabilidad macroeconómica, y la débil protección de los acreedores parecen *a priori* ser problemas muy diferentes, y en muchos sentidos lo son: ambos están relacionados con deficiencias fundamentales en la manera en que las sociedades manejan los conflictos y las crisis. En términos generales, el temor a la expropiación, por una u otra vía, ha contenido el crédito e impedido el desarrollo del sector financiero en América Latina. En más que otras regiones, la expropiación se ha manifestado a nivel macroeconómico a través de brotes de inflación, crisis cambiarias o crisis de deuda. Esta expropiación, cuando no se respetan los derechos de los acreedores y se incumplen los contratos, se manifiesta también a nivel microeconómico.

3. EL FUTURO

En muchos países, la inflación ha mantenido un desempeño excelente, situándose recientemente muy por debajo de niveles de dos dígitos. Los Gobiernos ya han comenzado a recoger los frutos que se derivan de un compromiso más creíble con la estabilidad de precios, con una mejora en sus perfiles de deuda pública, con una mayor proporción de la deuda en moneda nacional y a plazos más largos.

Por lo tanto, se debe luchar por mantener baja la inflación, ya que aumenta la credibilidad, baja las tasas de interés reales y mejora la concesión de crédito, como se ha observado en Europa, donde España es un claro ejemplo, y en países como Canadá, Australia y Nueva Zelanda, donde se establecieron instituciones macroeconómicas fuertes a finales de los años ochenta y a principios de los noventa. Durante los años noventa se llevaron a cabo en muchos países de América Latina reformas similares, las cuales, si no se revierten, también llegarán a dar resultados. A su vez, para consolidar lo que se ha avanzado en los últimos diez años y extender-

lo al sector financiero se requerirán reformas institucionales más profundas y más amplias:

a) A nivel macroeconómico, es urgente una reforma fiscal que modifique las estructuras presupuestarias para que el gasto responda de manera más flexible y apropiada ante los *shocks*. En años pasados, las políticas fiscales de América Latina han favorecido la vulnerabilidad y volatilidad económica de la región. Por otra parte, conviene ir reduciendo los niveles de deuda para crear el espacio para que los Gobiernos puedan mantener los gastos esenciales, incluso durante períodos de contracción económica, y para que haya confianza en la solidez financiera de éstos.

b) En el ámbito microeconómico, se requieren reformas jurídicas integrales (como las de Brasil, Chile y México) en otros países para crear así un sistema eficiente de reestructuración y liquidación de empresas. Además, se deberá fomentar otros mecanismos de solución de diferencias, como el arbitraje y la mediación, que rara vez se emplean en América Latina y que pueden ser más eficientes que la vía judicial.

NOTA

- ¹ R. Gastón Gelos, febrero de 2006; «Banking Spreads in Latin America», documento de trabajo del FMI n.º WP/06/44.

ACCESO DE LA MAYORÍA A LOS SERVICIOS BANCARIOS

Luis Alberto Moreno
PRESIDENTE DEL BANCO INTERAMERICANO
DE DESARROLLO

1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo económico se hace para la gente, para los ciudadanos; si los beneficios del crecimiento económico no llegan a la mayoría de ellos no hay desarrollo a largo plazo. En los últimos tres años, América Latina ha gozado de una situación económica que puede calificarse, serenamente, como espectacular. Sin embargo, la mayoría de latinoamericanos no ha mejorado sustancialmente su condición, por eso surgen una y otra vez demandas de reforma en América Latina. Si esta situación no cambia, toda la legitimidad del esfuerzo del desarrollo de los Estados, la sociedad civil, las empresas, los municipios, los países donantes, las multilaterales, se pone en cuestión.

El crecimiento económico de regiones como el Sudeste asiático, por ejemplo, se basó en gran parte en numerosos instrumentos microeconómicos, dimensión que se ha olvidado a menudo en América Latina. De tal manera que, pese a los grandes progresos en el ámbito macroeconómico y de reformas sectoriales, no hemos avanzado lo suficiente en

la distribución de oportunidades para la gran mayoría de los latinoamericanos: el ingreso per cápita de la región apenas si se ha duplicado en los últimos 45 años; asimismo, los índices de pobreza y desigualdad se han mantenido estancados.

Precisamente, la más alta de mis prioridades en el Banco Internacional de Desarrollo (BDI) es asegurar el progreso económico y social de las poblaciones menos atendidas, aumentando la extensión, la densidad, de nuestros mercados domésticos para llevar oportunidades y servicios a donde más se necesitan. Para conseguir estos progresos en el ámbito microeconómico, el BDI ha lanzado la iniciativa *Creando Oportunidades para la Mayoría*, en la que no se hablará de ayuda, o donaciones, sino de mercado, y centraremos nuestros esfuerzos en dos factores: de una parte, concentración en unos temas críticos y en sectores que son «cuellos de botella» para el progreso en la región y, por tanto, para la paz y la seguridad; y de otra, la actuación en una escala adecuada, para lo cual pondremos énfasis en la creación de plataformas de asociación entre el sector público y el sector privado.

En el Banco entendemos la enormidad del reto que enfrenta nuestra región, y somos conscientes de nuestras propias limitaciones (el volumen anual de créditos del BID y la CII representa sólo el 1% del total de inversión anual en América Latina y el Caribe), pero también de que tenemos un rol como facilitadores, como diseminadores del conocimiento, pues al final del día, las decisiones claves y la ejecución recaen en los propios países: en sus instituciones democráticas, sus empresas, sus ciudadanos). Por otra parte, actualmente los Gobiernos tienen más opciones que nunca para resolver sus necesidades de financiamiento si saben focalizar sus recursos.

2. OPORTUNIDADES PARA LA MAYORÍA

La iniciativa Oportunidades para la Mayoría tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de aproximadamente el 70% de la población de América Latina y el Caribe —unos 360 millones de personas— cuyo poder adquisitivo es de 300 USD o menos por mes. Aunque no todos están dentro de los tradicionales parámetros de la pobreza, se trata de una población que carece de acceso adecuado a oportunidades económicas y a servicios básicos, como vivienda y agua, para no hablar de productos de ahorro y crédito. Estas personas además pagan una multa, un impuesto, por su condición de pobres, una multa que se mide en mayores gastos para conseguir agua potable, horas derrochadas por falta de transporte adecuado, días laborables perdidos a causa de enfermedades fácilmente prevenibles. La iniciativa se estructura en torno a cinco pilares:

- a) *Identificación apropiada de quién es la mayoría.* El BDI ha determinado que en América Latina y el Caribe alrededor de un 15% de los niños menores de cinco años, es decir, 8,5 millones de niños, no tienen un certificado de nacimiento. Eso quiere decir que muy probablemente no tendrán acceso a ningún servicio social, y que, al crecer, les será muy difícil el acceso a una educación decente, a un trabajo formal y ni que decir tiene que no tendrán acceso a los servicios financieros. Aún en Estados Unidos se estima que 40 millones de personas no tienen acceso a servicios bancarios formales y la mitad de ellos es por problema de identidad, derivada de su condición de inmigrantes ilegales.
- b) *Democracia financiera.* Principal foco de actuación de la iniciativa de la Secretaría General Iberoamericana. Las pequeñas empresas representan el 95% de las empresas de la región, con 60 millones de microempresas que representan entre el 30 y el 50% del Producto Latinoamericano, y generan entre el 40 y el 60% del empleo. Sin embargo, sólo el 6,5% de esos 60 millones de microempresas dispone de un crédito otorgado por una entidad financiera. En otras palabras, el mercado financiero ha centrado su atención en el vértice de la pirámide, es decir, en el 5% de las empresas. Ese 90% de los microempresarios en América Latina y el Caribe, y la gran mayoría de los individuos, no tiene acceso al sistema financiero formal, lo cual reduce sus opciones y aumenta todos sus costos de transacción y, por ende, su costo de vida. Por otra parte, la mayoría de las empresas y trabajadores de la región operan en la economía informal, lo cual contribuye a bajos niveles de productividad, bajos salarios, pocos beneficios laborales y una protección social casi nula.
- c) *La infraestructura básica.* En América Latina y el Caribe, 70 millones de personas viven sin servicio de electricidad moderno, 105 millones sin servicio de agua potable y 153 millones sin servicio de saneamiento.
- d) *La vivienda.* Éste es el activo más importante de la mayoría de las familias, y la piedra angular del surgimiento de clases medias en sociedades avanzadas, unas clases medias que son a su vez el pilar de la estabilidad económica y democrática. Sin embargo, en América Latina y el Caribe, 65% de los hogares están excluidos de los mercados de vivienda formal y 30 millones de familias habitan en viviendas deficientes.
- e) *Tecnología y conectividad.* Más de 60% de los hogares de la región carecen de servicios telefónicos, y sólo el 15% de la población latinoamericana y caribeña tiene acceso a Internet, con los obstáculos que esto comporta en el mundo en que vivimos.

3. DEMOCRACIA FINANCIERA

Existe amplia evidencia de la relación entre el desarrollo de los mercados financieros y el crecimiento económico; consecuentemente, lograr el buen funcionamiento de los mercados financieros y de las instituciones financieras, que atraen ahorros y que los canalizan en proyectos de inversión productivos, debe ser una prioridad de la política para los Gobiernos y las instituciones financieras de desarrollo. Para enmarcar esta exposición, cabe destacar los esfuerzos del Banco Interamericano de Desarrollo para fomentar la democracia financiera: triplicar el volumen de microcrédito en la región, con el objetivo de llegar a 15.000 millones de dólares en cinco años; reducción del costo promedio de las remesas de un 5,6% en la actualidad al 3%; establecimiento de un programa de préstamos de 1.000 millones de dólares para la pequeña y mediana empresa; aumento del 50% en el financiamiento para capacitación laboral para llegar a 2.000 millones de dólares en los próximos cinco años.

En pocas palabras, el desarrollo financiero permite que el individuo pueda expresar sus potencialidades y constituye un instrumento para realizar la «democracia financiera». Así pues, la democracia financiera juega con la oportunidad de explotar la actividad económica, como la democracia política, y es complementaria a esta democracia política. Por otra parte, la democracia financiera contribuye a lograr más inclusión y contribuir a la cohesión social y, por ende, a la estabilidad política: permite el desarrollo y florecimiento de empresas pequeñas, medianas que son vitales económicamente para la región; favorece que la población tenga acceso a los recursos que le permitan reforzar y aprovechar su capacidad de trabajo y sus activos; además, la exclusión financiera genera mayores costes financieros, pues puede hacer inviables muchos negocios y condenar a muchos prestatarios potenciales a un círculo de pobreza del cual será difícil salir. Los análisis del BDI muestran que el 70% de los asalariados más pobres son empleadores o empleados de las microempresas, lo que indica la existencia de una gran capacidad para reducir la pobreza en la región si los servicios financieros devie-

nen más inclusivos. Finalmente, a nivel individual, la inclusión financiera genera optimismo, confianza en el futuro, y constituye también una fuente de energía para el desarrollo.

Lamentablemente, los sistemas financieros de los países de América Latina y el Caribe no influyen en forma significativa sobre la vida de la mayoría de los habitantes de la región, tal como hemos visto anteriormente. El consiguiente *vacío de la intermediación* se refleja en mercados financieros poco amplios y profundos, fenómeno que impone límites a un crecimiento económico de amplia base y contribuye a perpetuar la desigualdad en toda la región. Los servicios financieros básicos, tales como cuentas bancarias, créditos y seguros, generalmente tienen un coste superior para la base de la pirámide, factor que desincentiva su utilización.

En América Latina y el Caribe, los bancos constituyen la fuente más importante de provisión de servicios financieros, a pesar de su importancia relativa en el financiamiento empresarial y a los bajos niveles de crédito al sector privado como porcentaje del PIB comparados con los de los países industrializados, no obstante al proceso de reactivación de crédito al sector privado que está en marcha. Persisten dos aspectos particularmente inquietantes: el limitado acceso de la pequeña y mediana empresa a los servicios financieros y de seguro ofrecidos por las instituciones financieras; y el elevado porcentaje de la población que no utiliza servicios financieros para invertir sus ahorros, hacer más eficientes sus transacciones y, en fin, traducir innovación y emprendimiento en actividades productivas y beneficiosas.

La realidad de la baja bancarización, baja inclusión y bajo desarrollo de mercados de capitales en América Latina y el Caribe debe cambiar radicalmente, no sólo para el bien de la región, sino también en aras de la estabilidad y la rentabilidad a largo plazo del sistema financiero regional a través de un trabajo concertado entre los sectores públicos y privados. Es hora de que las instituciones financieras desarrollen mecanismos innovadores y nuevos programas para llegar a los mercados del microfinanciamiento, las remesas y otros mercados subatendidos. Si las instituciones financieras latinoamericanas se comprometen sistemáticamente a

aprovechar esta oportunidad, daremos un paso importante para mejorar las vidas y oportunidades de la mayoría de los habitantes de la región. Además, la captación de estos segmentos no atendidos hasta representa para las instituciones financieras una oportunidad de abrir un nuevo mercado potencialmente enorme y rentable.

En el Banco Interamericano de Desarrollo somos conscientes de que hay impedimentos y obstáculos que se oponen a la plena participación de sus instituciones para aprovechar esta oportunidad, incluso cuando el sistema financiero no está experimentando presiones por lo que comprometemos nuestro apoyo para crear condiciones propicias para facilitar el ingreso y la expansión de sus instituciones en estos mercados.

4. OPORTUNIDADES Y RECOMENDACIONES

Si enfocamos el análisis de la población desde una perspectiva piramidal, tenemos que ser conscientes de que en la base existe un enorme segmento de la población que aún no está siendo atendido y que puede ofrecer rendimientos. Un nuevo enfoque consistiría en desarrollar productos y servicios adaptados a las necesidades de esta mayoría poblacional con precios accesibles para este colectivo y que contribuirían a crear oportunidades de empleo, fundamental para reducir la desigualdad y la pobreza. Pero además de obtener rendimientos sociales se pueden lograr también rendimientos comerciales atractivos si damos un paso adelante en las estrategias tradicionales y buscamos asociaciones con nuevos socios y nuevas complementariedades. Por último, bajo el nuevo paradigma es fundamental desarrollar políticas, con incentivos bien estructurados.

Varias experiencias nos dicen que la existencia de metodologías de crédito especializadas en microfinanzas reduce el riesgo de este segmento a niveles iguales o inferiores a otros segmentos tradicionales. Son pocos los que abren o tienen una cuenta bancaria, con la cual hacer una utilización productiva de esos recursos, entre los que se incluyen la creciente cantidad de remesas, generalmente dirigidas a grupos de bajos ingresos, que son ahora utilizadas mayormente para

consumo. Por lo tanto, las oportunidades de ofrecer productos tanto pasivos como activos a este segmento son muy elevadas, como podemos apreciar en las nuevas iniciativas expuestas en las mesas de diálogo de los diferentes países: así, con una mayor competencia y una reducción de los márgenes, algunas instituciones financieras ya han comenzado a adentrarse en la provisión de financiación y servicios bancarios especializados a las pequeñas y medianas empresas; por otra parte, otras entidades se han especializado en productos para las microempresas y a los hogares de bajos ingresos, acompañado por una expansión en la frontera de los productos microfinancieros: tarjetas de crédito y débito; microhipotecas; préstamos agrarios, cuentas de ahorro, microseguros y remesas, así como algunos mecanismos informales de asistencia a los grupos de bajos ingresos. Se trata, como apuntábamos, de un nuevo sector de mercado con gran potencial, poco atendido por la banca hasta la fecha y que permite la diversificación del riesgo de la cartera y supone una base de clientes masiva y estable, y cuyo adecuado desarrollo adecuadamente puede ofrecer márgenes financieros atractivos y rentables.

No obstante, para la incursión en nuevos segmentos es necesario que las entidades financieras abandonen la cultura organizacional que considera poco atractivo este segmento de mercado. Pero, además, hay que obtener el compromiso de la alta gerencia para esta línea de negocio, es decir, conocer profundamente al cliente y el sector del mercado, desarrollar productos especializados, formar el personal capaz de relacionarse y evaluar las necesidades y comportamientos de estos segmentos, disponer de procesos y de una tecnología crediticia adecuada y flexible; desarrollar canales de distribución y modalidad corporativa para atender este mercado. Para alcanzar estos objetivos es necesario el compromiso a largo plazo de la alta dirección de las instituciones.

5. CONCLUSIÓN

La base de la pirámide es la columna vertebral de nuestras sociedades y, por lo tanto, no podemos seguir ignorando el

mercado que representa esta fuerza económica, que necesita obtener acceso a un sistema financiero moderno y a sus productos. Si satisfacemos sus necesidades, la economía de nuestra región crecerá rápidamente y de forma más equitativa, y el sistema financiero de la región crecerá y estará en mejores condiciones para hacer frente a la inestabilidad de los ciclos económicos y, de otro lado, como han descubierto muchos bancos comerciales que han adaptado sus estructuras y modelos de negocio para atender esos mercados, es un buen negocio.

El crecimiento futuro y desarrollo de América Latina y el Caribe dependerá, en una buena parte, de su propia habili-

dad para hacer más inclusivos una serie de servicios clave, como el acceso a los servicios financieros, porque, esa gran mayoría, pendiente de ser incluida, representa una enorme oportunidad en términos de crecimiento del PIB y del empleo. Desde un punto de vista moral y económico tenemos que aprovechar el potencial de mejorar la calidad de vida de nuestros ciudadanos, proporcionándoles acceso a servicios financieros. Desde un punto de vista estratégico, tenemos que emprender varias acciones teniendo en cuenta las características nacionales, no de forma aislada, sino con una visión integral y a largo plazo.

REFORMAS FINANCIERAS PARA UNA MAYOR COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

Francisco Gil Díaz
SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
DE MÉXICO

1. SITUACIÓN DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO (1995-2000)

La crisis financiera que estalló en diciembre de 1994 afectó severamente a las instituciones bancarias y puso de manifiesto varias deficiencias estructurales de la banca mexicana. El problema más agudo fue el de la cartera vencida. Durante este período (1995 a 2000) se inició un proceso de reestructuración y consolidación del sistema bancario, caracterizado por una recomposición del sistema mediante las fusiones y las adquisiciones de la mayoría de los bancos más grandes por parte de instituciones financieras extranjeras, lo cual permitió sanear los balances de los bancos, constituir reservas preventivas y fortalecer su base de capital.

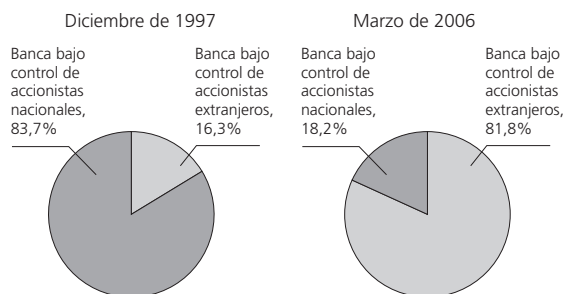
Inmerso como estaba en esa recomposición, el sector bancario no pudo actuar durante ese período como detonador de la actividad económica; de hecho, dejó de intermediar recursos de crédito a los diferentes sectores económicos y, en términos reales, se contrajo significativamente el financiamiento bancario al sector privado. Por otra par-

te, existía un mercado poco diversificado de productos y servicios bancarios de difícil acceso para la mayoría de la población debido a su poca versatilidad y los elevados costos asociados.

2. FORTALECIMIENTO DEL MARCO REGULATORIO DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO (2001-2006)

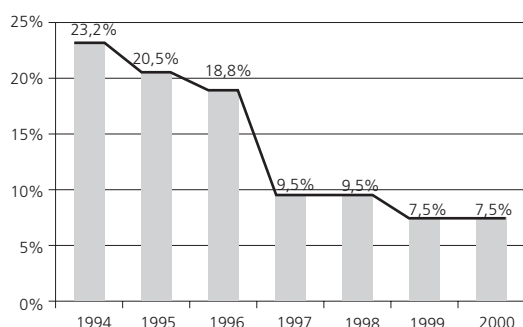
Una vez superada la etapa crítica e iniciada la recomposición del sistema bancario, a lo largo de los últimos seis años el principal objetivo de las autoridades financieras ha sido modernizar el marco regulatorio y de supervisión del sistema bancario, con el objeto de establecer un sistema sólido y solvente. Esta modernización se ha centrado principalmente en reactivar el crédito, profundizar la penetración bancaria, estimular la competencia y la aparición de nuevos productos y servicios más competitivos mediante medidas de transparencia y buen gobierno corporativo, prevenir operaciones con recursos de procedencia ilícita a través del sistema

GRÁFICO 1 Composición del sistema bancario



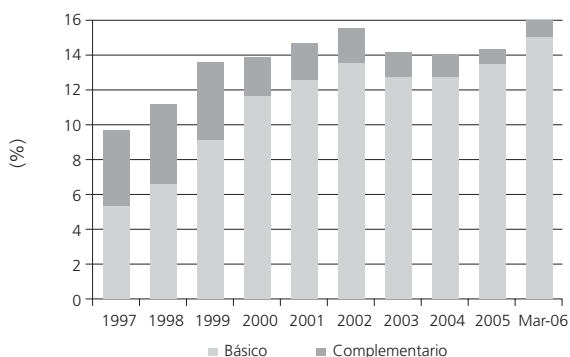
Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

GRÁFICO 2 Crédito bancario vigente al sector privado no bancario (porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

GRÁFICO 3 Índice de capitalización (porcentaje de activos totales)



Fuente: Banco de México.

financiero y proteger los derechos de los usuarios bajo un marco de solvencia.

Un factor indispensable para lograr estos fines ha sido la estabilidad macroeconómica del país, que se ha consolidado como consecuencia de una conducción responsable de las políticas fiscales y monetarias. Dicha estabilidad ha derivado en beneficios claros y tangibles, entre los que destaca el sustancial aumento de recursos disponibles para el financiamiento de las actividades del sector privado¹, lo que ha permitido sentar las bases para que al día de hoy México cuente con un sistema bancario sólido y solvente, con resultados tangibles para la actividad económica en términos macroeconómicos y para el bienestar de las personas y de las familias en el ámbito microeconómico.

2.1. Sistema bancario sólido y solvente

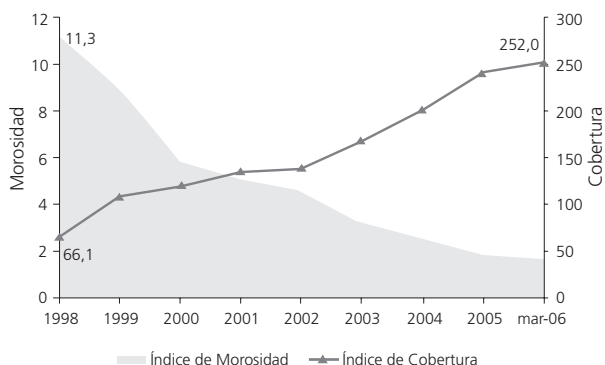
La capitalización del sistema bancario mexicano ha tenido una evolución favorable en los últimos nueve años. Además de haberse elevado el índice de capitalización del sistema se ha mejorado la calidad de los componentes del capital. Al cierre de marzo de 2006 el coeficiente de capital respecto de activos totales se ubicó en el 16%, nivel que duplica el requerimiento obligatorio de capital.

Esta evolución positiva ha estado acompañada de un conjunto de reformas enfocadas a fortalecer la solvencia del sistema, tales como requerimientos de capitalización, así como el diseño de una fórmula de salida, que contempla desde la implantación de acciones correctivas tempranas hasta los mecanismos específicos de resolución para instituciones en situación de deterioro financiero.

La solidez del sistema bancario no sólo se ha reflejado en la capitalización de las instituciones, sino también, como ya se mencionó, en la calidad de sus activos: el porcentaje de la cartera vencida es menor y el nivel de estimaciones preventivas para cubrir riesgos crediticios se ha incrementado significativamente en los últimos años.

En el primer trimestre de 2006 el índice de morosidad fue de 1,7%, una reducción de 9,6 puntos porcentuales respecto al que existía al cierre de 1997. Del mismo modo, las

GRÁFICO 4 Calidad de activos (porcentaje)



Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

reservas para cubrir riesgos crediticios incluso duplican el monto de la cartera vencida.

Esta mejor calidad crediticia se sustenta en mejores procesos de otorgamiento de crédito y en metodologías de calificación que estiman de forma más precisa el riesgo de cada operación crediticia.

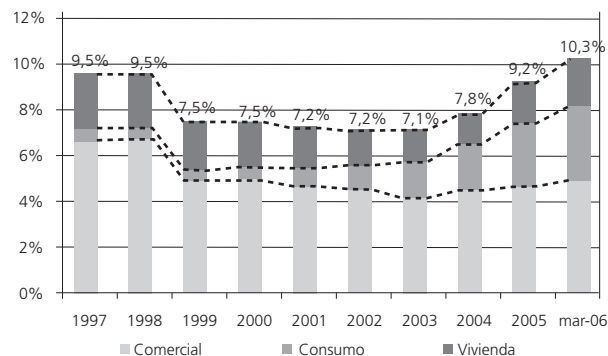
2.2. Mayor acceso y diversificación en el crédito

Gracias a estas reformas, el sistema bancario juega cada vez más su papel de motor de la economía del país mediante la canalización de recursos de inversores y ahorradores a proyectos más productivos y a satisfacer las necesidades de financiamiento de diferentes sectores de la población.

Gracias a estas medidas, durante este período la intermediación financiera a través de la banca ha registrado un crecimiento gradual pero sostenido. En este sentido, al finalizar el primer trimestre de 2006 el financiamiento bancario canalizado al sector privado no bancario ascendió a 903.144 millones de MXN, lo que significa un crecimiento acumulado de 46,6% en términos reales respecto de diciembre de 2000.

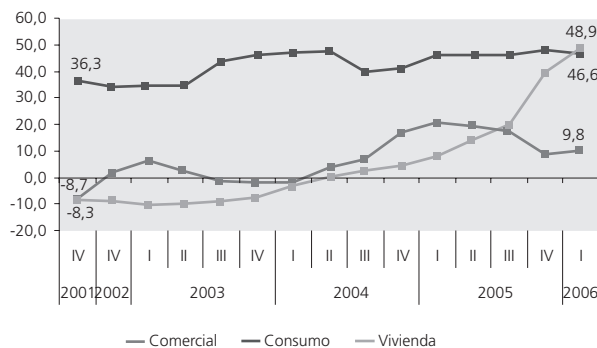
El crédito destinado al consumo ha sido el más dinámico, con tasas anuales de crecimiento por encima del 40%. Por su parte, el crédito comercial, que continúa siendo el de mayor participación en la cartera bancaria, presenta ya

GRÁFICO 5 Crédito bancario al Sector Privado No Bancario (% del Producto Interno Bruto)



Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

GRÁFICO 6 Cartera de Crédito Vigente por Tipo de Crédito de la Banca Comercial (variaciones anuales reales %)



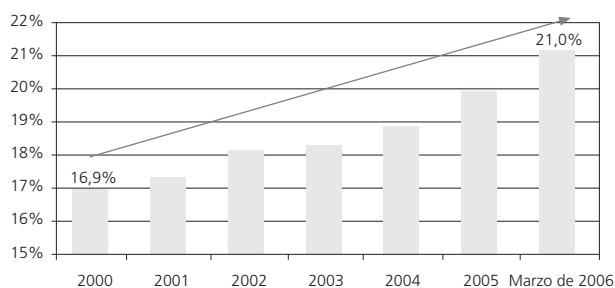
Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

avances significativos que no se observaban en los últimos seis años.

Una mención especial, por su impacto en el bienestar de las familias, merece el crédito a la vivienda, con un crecimiento acumulado del 41,9% al cierre de marzo de 2006 con respecto al cierre del año 2000.

Por otra parte, las fuentes de financiamiento han experimentado una importante recomposición como consecuencia de la participación de las entidades financieras no bancarias

GRÁFICO 7 Financiamiento Total/PIB



Fuente: Superintendencia de Bancos.

Financiación Total al Sector Privado
(miles de millones de pesos al 31 de marzo de 2006)

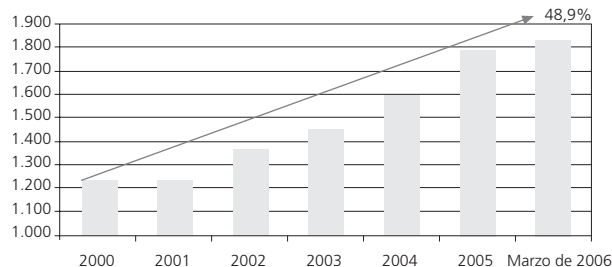
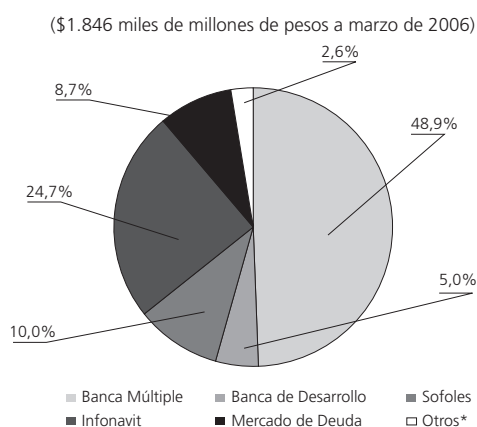


GRÁFICO 8 Composición del financiamiento total por sector
(marzo 2006)



*Arrendadoras, Uniones de Crédito, Empresas de Factoraje y Almacenadoras.

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Banco de México y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

y del financiamiento a través del mercado de deuda, opciones que juegan un papel cada vez más relevante en la canalización de recursos al sector privado.

A marzo de 2006 el financiamiento total otorgado por el sistema financiero mexicano al sector privado (cartera comercial, hipotecaria y al consumo) ascendió a 1.846 miles de millones de MXN, los cuales representaron el 21% del PIB,

lo cual supone 4,1 puntos porcentuales más que en diciembre de 2000.

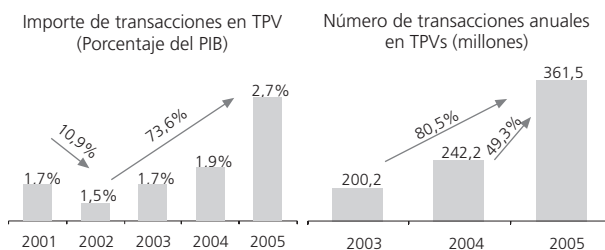
Por lo que respecta a las sociedades financieras de objeto limitado casi duplicaron su participación en el financiamiento interno al sector no financiero, ya que de una cuota del 6% del total en el 2000 alcanzaron el 10% en marzo de 2006. Asimismo, el número de entidades pertenecientes a este sector ha crecido significativamente, frente a las 34 del año 2000, a marzo de 2006 había 59 sociedades operando en el mercado.

Otra fuente importante de financiamiento para las empresas ha sido el mercado de emisión de deuda corporativa, cuyo monto en circulación creció, en términos reales, el 59,4% de diciembre de 2000 a marzo de 2006.

Finalmente, entre el 2000 y el primer trimestre de 2006, el financiamiento canalizado a través del INFONAVIT creció un 61,2%, beneficiando a casi 1,5 millones de familias.

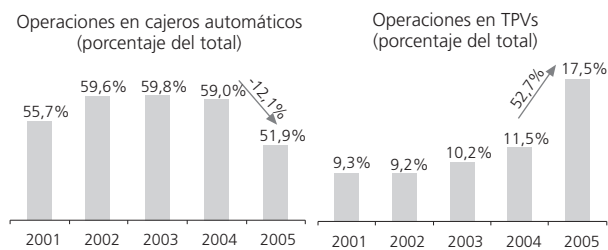
Estos resultados son producto de un conjunto armonioso de reformas implementadas por esta Administración con la valiosa colaboración del Poder Legislativo. El objetivo último de estas políticas públicas ha sido siempre aumentar el monto, la calidad de los recursos financieros disponibles para empresas, familias y personas, fomentando la competencia –para abatir costos– y la diversidad de opciones.

GRÁFICO 9 Importe y número de transacciones en TPV



Fuente: FIMPE y Banco de México.

GRÁFICO 10 Importe y número de transacciones en TPV



Fuente: FIMPE y Banco de México.

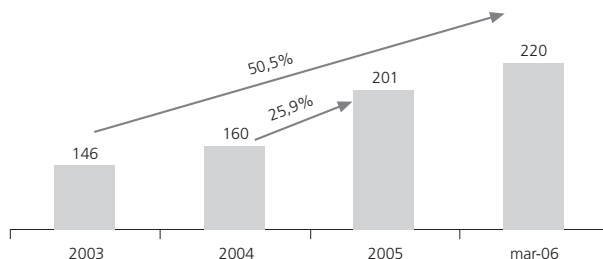
2.3. Mayor uso de medios de pago electrónicos

Una manifestación clara de los efectos benéficos de estas reformas es la que nos revelan los indicadores de volumen de crédito, disponibilidad de servicios y competencia en el mercado financiero. La mayor oferta y competitividad también está relacionada con el desarrollo de modernos y variados medios de pago; sin duda, un uso cada vez mayor de los medios de pago electrónicos incide en una mayor productividad para toda la economía, incluida una más eficiente fiscalización y recaudación.

Por ejemplo, el programa de televisión «Boletazo», que difunde el concurso y los premios relacionados con el uso de medios electrónicos de pago ha propiciado un incremento significativo en el uso de dichos medios de pago, lo cual redundan en un incremento claro de la productividad del país. El programa, desarrollado con la participación decidida del sistema bancario, se fomentó en parte mediante estímulos fiscales para las instituciones bancarias que participan como fideicomitentes en la constitución de un fideicomiso irrevocable que tiene como objeto la instalación de terminales puntos de venta. Gracias a estos incentivos, los pagos electrónicos han aumentado en más de un punto porcentual del PIB, con lo que se revirtió una preocupante tendencia a la baja.

Prueba contundente del cambio de cultura de pago es el incremento anual del 52,7% en el número de operaciones bancarias realizadas en terminales punto de venta al cierre

GRÁFICO 11 Crecimiento del número de TPV (en miles)



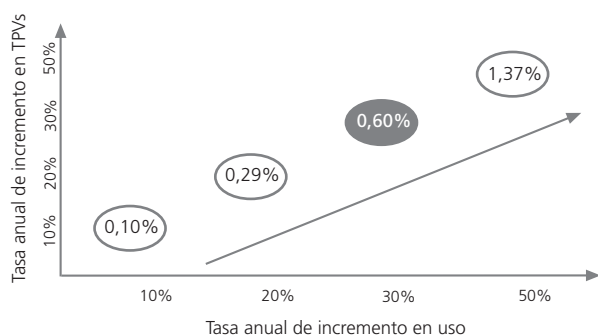
Fuente: FIMPE y Banco de México.

de 2005. En ese sentido, el incremento en la demanda de aceptación de tarjetas por parte del público también ha incentivado a las empresas a instalar terminales punto de venta. En marzo de 2006, existían 220.000 terminales instaladas, 60.000 terminales más que al cierre de 2004.

Entre 2002-05 el monto total de pagos con tarjeta en terminales punto de venta creció más de un punto porcentual del PIB, lo cual implica una recaudación garantizada adicional en ese año de alrededor de 10.000 millones de MXN (0,12% del PIB).

Con este ritmo de crecimiento la recaudación garantizada de Impuesto al Valor Agregado en 2008 pudiera alcanzar el 0,89% del Producto Interior Bruto, 0,60 puntos porcentuales más de lo que representa hoy en día.

GRÁFICO 12 Recaudación garantizada de IVA adicional en 2008 (porcentaje del PIB)



Fuente FIMPE y Banco de México.

2.4. Más productos y menores precios

Los indicadores anteriores son reflejo de mayor competencia; el verdadero indicador de una concurrencia más intensa lo da la evolución del cobro por los diversos servicios del sistema. En 2001 la tasa variable de interés hipotecaria era del 23,5%, en el 2002 la fija fue del 18%, en el 2003 aparecen tasas fijas del 15,5% a plazos de 15 y 20 años, mientras que al cierre de 2005 se ofrecían tasas de sólo el 8,9% anual.

La competencia creciente tiene manifestaciones diversas: plazos más amplios, menores tasas, comisiones y enganches, a la vez que se han incorporado diversas modalidades que en

la actualidad hacen más viables los créditos hipotecarios. Además, en dos años las comisiones por apertura se han reducido a menos de la mitad y se eliminaron las comisiones por pago anticipado. Finalmente, desde hace poco tiempo se pueden adquirir créditos hipotecarios a plazos de 20 años.

Estas mejoras en el acceso a los servicios financieros ha sido posible gracias al desarrollo de un mercado de largo plazo por parte del Gobierno Federal mediante la emisión de bonos de tasa nominal fija de largo plazo (10 y 20 años).

Respecto a las tarjetas de crédito, que hace cinco años tenían un mercado poco transparente, no sólo ha crecido su volumen, sino que las comisiones son un 18% menores en términos reales respecto al 2000. A ello se debe sumar que en débito se ofrece ahora un mayor número de retiros sin costo y menores comisiones, en varios casos a la mitad en términos reales en comparación con las vigentes en el 2002, en cajeros propios.

En 2000 la banca no diseñaba productos para la pequeña y mediana empresa, por lo que éstas contrataban, en caso de acudir al sistema bancario en busca de financiamiento, instrumentos costosos diseñados para otro tipo de clientes. Sin embargo, actualmente la mayoría de los bancos ofrece productos enfocados a atender las necesidades de este segmento con esquemas más flexibles, menores tasas de interés y comisiones, así como tiempos de respuesta más rápidos con requisitos y calificación de riesgo parametrizada. Podríamos afirmar entonces que el ambiente competitivo

BANCO	PRODUCTO	PLAZO	TASA DE INTERÉS
Santander Serfin	Súper Casa	15 y 20 años.	a) Para adquisición, terminación de obra y remodelación: 11,99%. b) Para liquidez: 13,99%. c) Para sustitución de hipoteca y deudor: 12,49%.
HSBC	Vivienda Apoyo Infonavit	15 años, Apoyo Infonavit 20 años.	a) Para remodelación: Tasa Fija en pesos del 14,50%. b) Para liquidez: Tasa Fija en pesos del 14,50%. c) Para pago de Hipotecas: Tasa Fija en pesos del 12,50%. d) Para Apoyo Infonavit: Tasa Fija en pesos del 11,80%.
Banorte	Crédito Hipotecario BANORTE	5 a 15 años.	11,90% para adquisición de casa habitación en su esquema tradicional y Apoyo Infonavit a 15 años. Descuento de 0,50 en tasa por cada doce pagos puntuales, hasta alcanzar un mínimo de 8,90%.
BBVA Bancomer	Crédito Hipotecario BANCOMER	a) Tasa Fija con Apoyo Infonavit: 20 años. b) Tasa Fija sin Apoyo Infonavit: 5 a 20 años.	a) En Tasa Fija con Apoyo Infonavit: a 20 años, 12,50%; a 15 años, 11,75%; a 10 años, 11,51%, y a 5 años, 11,25%. b) En Tasa Fija sin Apoyo Infonavit: a 20 años 12,50%, a 15 años 11,75%; a 10 años, 11,51%, y a 5 años, 11,25%.

BANCO	PRODUCTO	PRINCIPAL CARACTERÍSTICA DEL PRODUCTO
Santander	a) Santander Light	a) 24% de Interés Anual o menos (THE + 15, máximo asegurado por contrato).
	b) UNISantander-K	b) Sin cuota anual de por vida. Tres planes de beneficios a escoger: Recompensas, Plan Seguridad y Plan Viajero.
American Express	a) Blue de American Express	a) Opción de realizar un pago mínimo del 8% del saldo al corte o liquidar el saldo en su totalidad. Beneficios como «Cash by Phone», «Express Cash» y el programa de recompensas «Membership Rewards»
	b) Platinum Credit Card	b) Ofrece la Tasa de Interés más baja del Mercado (THE + 9 pp), Alta línea de crédito desde 50.000 pesos con ingreso mensual mínimo desde 23.000 pesos.
Banamex	a) B-Smart	a) Tasa de Interés del 24% durante los primeros 6 meses. Programa de descuentos automáticos "Smart-Value" en más de 2.500 negocios afiliados.
	b) Tarjetas de Crédito Deportivas	b) Tarjetas personalizadas con la imagen del equipo de fútbol que seleccione el cliente. Beneficios como descuentos en artículos oficiales del equipo.
HSBC	Tu cuenta HSBC	Te reembolsa el 5% en efectivo de las compras realizadas con tarjeta de crédito y el 1% con tarjeta de débito.

prevaleciente en el mercado bancario ha detonado una «guerra de precios» en beneficio de los usuarios.

3. LA VISIÓN HACIA EL FUTURO DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO

A más de 10 años de la crisis iniciada en diciembre de 1994, México cuenta con un sistema bancario regido por un marco legal basado en prácticas de gobierno corporativo sanas, requerimientos de capital y administración de riesgos acordes a su operación, información financiera transparente, además de autoridades sólidas encargadas de la supervisión y regulación. Todo lo anterior, unificado a estándares y prácticas internacionales, ha permitido que esta modernización se refleje en un sistema bancario sólido y solvente.

Bajo el actual escenario de solidez y solvencia del sistema bancario y la indiscutible estabilidad macroeconómica, sustentada en políticas fiscales y monetarias responsables, se

verifica una clara tendencia a una mayor penetración bancaria, una expansión del acceso al crédito, así como el aumento de la gama de productos y servicios financieros, pero también menor concentración y menores precios.

En consecuencia, el principal desafío hacia el futuro será consolidar esta mayor competencia y seguir ampliando las opciones de acceso al sistema financiero para toda la población. Por eso se ha propiciado la entrada de nuevos participantes al mercado, el uso de medios de pago electrónicos, un mayor acceso al crédito en otros sectores y la estrategia de especialización en nichos de mercado.

NOTA

- 1 La estabilidad macroeconómica ha contribuido al crecimiento del ahorro y, por lo tanto, de los recursos prestables a los agentes económicos, así como a mantener un déficit fiscal reducido y en una trayectoria decreciente, lo que se ha traducido en que el sector público absorba cada vez un menor monto de recursos como porcentaje del tamaño de la economía, liberando recursos en beneficio del resto de los agentes económicos.

16

UNA POLÍTICA PARA LA INCLUSIÓN BANCARIA

Augusto Acosta Torres

SUPERINTENDENTE FINANCIERO DE COLOMBIA

En esta etapa decisiva de la economía colombiana, resulta vital perseguir el desarrollo e implementación de políticas públicas encaminadas a lograr el acceso y proveer de productos y servicios financieros a los segmentos más excluidos y de menores ingresos de la población. Dentro de este marco, el Gobierno colombiano ha desarrollado la política denominada Banca de las Oportunidades, orientada hacia la consecución de una mayor equidad social a través de la promoción del acceso al crédito y demás servicios financieros.

Tanto para Colombia como para el resto de países latinoamericanos, el desarrollo de los sistemas financieros debe convertirse en una estrategia transversal que permita alcanzar mejores y más altos niveles de bancarización de la población. Se ha demostrado que existe una relación causal entre el acceso a la financiación y el crecimiento económico, lo cual tiene efectos positivos en la reducción de la pobreza.

1. UN REZAGO EN LOS NIVELES DE BANCARIZACIÓN

En Colombia los niveles de bancarización, medidos por el indicador cartera como porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB), se aproximan al 22%. Sin embargo, este indicador en el año 1997 registraba niveles del 37%, lo que significa que la pasada crisis financiera ocasionó una contracción del mismo. Dentro del contexto regional, Colombia registra un bajo nivel de profundización financiera si se compara con países como Chile y Brasil, que cuentan con niveles superiores al 35%, si bien en áreas como México y el Perú la relación es inferior al 20%. En cuanto a cobertura geográfica, a pesar de que el 30% de los municipios en Colombia no cuentan con presencia financiera, el 92% de la población tiene una entidad financiera en su municipio o en uno cercano. Lo anterior evidencia que las sucursales de las entidades financieras se encuentran allí donde existen altos índices de concentración poblacional, y que el acceso a los servicios

financieros tiene un bajísimo nivel de cobertura en las áreas rurales del país, por lo que sigue sin estar disponible para todos los segmentos de la población.

En el caso colombiano, los bajos niveles de bancarización obedecen a razones tanto desde el punto de vista de la oferta como el de la demanda. Desde la oferta, la dificultad de la presencia de entidades financieras en las diferentes regiones del país está relacionada con los altos costos de ampliación de la cobertura (a través de oficinas propias en lugares apartados, de difícil acceso y con una infraestructura precaria en materia de vías y comunicaciones), además de los altos costos operativos en operaciones de préstamo o captación de bajo monto. Estos costos están a su vez asociados a las dificultades que actualmente se producen en la recolección de información para evaluar los riesgos. Existe una percepción de elevado riesgo en ciertas operaciones y segmentos, como, por ejemplo, en el caso del crédito a segmentos informales, debido a los obstáculos en la obtención de información adecuada para la estimación de la capacidad de pago y a la dificultad para la ejecución de garantías.

Desde el punto de vista de la demanda, algunos de los factores principales que han alejado a muchos colombianos del sistema financiero son los costos por comisiones cobradas sobre el manejo de cuentas y transacciones, el llamado Gravamen a las Transacciones Financieras (*GTF*) (cuatro por mil) que ha fomentado el uso del efectivo, los procesos dispendiosos, la fuerte exigencia de requisitos para abrir cuentas y acceder a créditos, así como la autoexclusión.

Estos factores socioeconómicos dificultan el acceso al crédito, a las cuentas de ahorro y a las transacciones, lo que genera que la población con ingresos más bajos quede al margen del sector formal, contribuyendo a perpetuar los círculos viciosos de pobreza en Colombia.

2. LA BANCA DE LAS OPORTUNIDADES

El Gobierno colombiano ha impulsado una política de promoción a la bancarización y el acceso al crédito para alcanzar a los segmentos de población no atendidos, mediante

el sistema financiero de la llamada Banca de las Oportunidades. Dicha iniciativa de microfinanzas tiene como principio básico la reducción de los costos financieros y el aumento del acceso a servicios financieros para mejorar la equidad social en el país.

El esquema de la política mencionada tiene como clientes objetivo a personas naturales de bajos ingresos, que residen en áreas tanto del sector rural como del urbano en las que no hay cobertura, así como microempresas y pequeñas empresas que no cuentan con acceso a crédito. La ampliación de la cobertura tiene por objeto promover la expansión sin incurrir en elevados costos, con lo cual se promueve el desarrollo de la infraestructura básica a través de diferentes redes de distribución.

El funcionamiento de este nuevo proyecto de acceso al sistema financiero supone un cambio en el marco regulatorio, de modo que se favorezca el establecimiento de condiciones adecuadas para generar una mayor oferta de los intermediarios financieros, el estímulo para llevar a cabo iniciativas de incremento de cobertura y fácil acceso, así como la incursión en nuevos segmentos con tecnología y productos adecuados.

Un hito importante en la implantación de la Banca de las Oportunidades es la autorización a los bancos para prestar servicios bancarios básicos a través de terceros no bancarios: los Corresponsales No Bancarios (*CNB*). No obstante, estas entidades requieren de un soporte tecnológico importante y una adecuada administración del riesgo operativo implícito en ellas. La adecuada gestión de dicho riesgo implica el establecimiento de un sistema tecnológico idóneo que permita garantizar que las operaciones realizadas a través de los *CNB* se realicen en condiciones de seguridad, integridad, confiabilidad, confidencialidad, transparencia, eficiencia y eficacia.

En el año 2005, el sistema financiero contaba con alrededor de tres mil novecientas sucursales tradicionales para la prestación de servicios. El nuevo mecanismo permitirá la presencia del sector financiero en todo el territorio, e incrementar los índices de acceso a través de diferentes redes de

distribución, lo que puede significar más de cinco mil nuevos puntos de contacto entre los usuarios potenciales y el sistema financiero. Experiencias internacionales muestran el éxito de la implementación de un esquema de *CNB* para promocionar servicios financieros. Un ejemplo de ello es el caso de Brasil, donde existen más de noventa mil puntos de atención por medio de *CNB* a través de los cuales se realizan cerca de 1,4 billones de operaciones entre servicios de depósito, retiros y pagos. Existen estimaciones que evidencian que alrededor de cuarenta millones de brasileños que vivían en zonas desatendidas y no tenían relación con el sistema financiero se han beneficiado de este servicio. A finales del año 2002, Brasil no tenía ningún municipio sin presencia del sistema financiero.

El desarrollo de los *CNB* genera beneficios para todas las partes implicadas: los bancos amplían su cobertura a un menor costo, los corresponsales emplean recursos ociosos para el aumento del flujo de clientes, y éstos tienen la posibilidad de realizar transacciones en sitios más cercanos e informales y con horarios flexibles. Sin embargo, lo cierto es que a medio plazo este proceso debería estar acompañado de una importante inversión en infraestructura tecnológica.

3. LOS RETOS

El empleo de las microfinanzas, hacer más efectivo y eficiente el acceso al crédito, optimizar el uso de recursos de ahorro de la sociedad sin ponerlos en riesgo, o implementar alternativas de reducción de costos financieros sin desconocer las restricciones que imponen las asimetrías de información y los riesgos implícitos en nuevos segmentos, son aspectos que suponen un enorme reto para el sistema financiero y la economía colombiana. Para el éxito de una política pública con las características mencionadas, el apoyo del Estado debe estar orientado al desarrollo de estrate-

gias de ampliación de cobertura, reducción de costos de servicios de ahorro y transacciones y el mejoramiento del acceso al crédito.

Dadas las particularidades de los segmentos de población marginada, como su baja capacidad de pago o la inexistencia de garantías sólidas, los vacíos de información conllevan un desafío adicional para el sistema financiero, el del conocimiento gradual de los clientes, factor que contribuye positivamente a mitigar el riesgo de que se deteriore su cartera de crédito y se afecte su solidez patrimonial. El conocimiento tanto de los clientes como de su comportamiento financiero constituye una fuente de información de gran importancia para la medición adecuada de los riesgos que asumen los acreedores. En este sentido, se requiere también una estrategia de educación financiera de acercamiento y suministro de información para promover el uso del sistema financiero y proteger a sus consumidores.

Con el desarrollo sostenido de la política de la Banca de las Oportunidades, el Gobierno y el sector financiero colombiano se encaminan hacia la consecución de unos mayores niveles de bancarización. Así mismo, el sistema financiero encontrará una oportunidad de crecimiento con un riesgo menos pronunciado, a menores costos y con una mayor cercanía a todos los colombianos. Para el éxito de esta política es fundamental el compromiso a largo plazo de las entidades financieras, ya que, en definitiva, son éstas las que tienen que lograr que los segmentos ahora excluidos utilicen los servicios bancarios. Este avance en la senda de la inclusión financiera enfrenta al sector con retos organizativos, tecnológicos y sobre todo de evaluación y gestión de riesgos crediticios y operativos, cuya superación exige compromiso y paciencia de los actores y consistencia de las políticas públicas. El esfuerzo permitirá sin duda que una mayor proporción de la población de Colombia acceda a los beneficios de la inclusión financiera.

Francisco Luzón

CONSEJERO DIRECTOR DEL GRUPO SANTANDER

1. LAS PERCEPCIONES DE LA SOCIEDAD

Anualmente Pricewaterhouse publica un conocido estudio en el que se ordenan las 75 empresas globales más admiradas del mundo. En las últimas ediciones, entre las 25 primeras empresas¹ jamás ha aparecido un banco pese a que según los Índices de Dow Jones haya 5 instituciones financieras entre las mayores empresas del mundo por valor de mercado. En ningún otro sector de la economía global se da un descalce entre valor y admiración como el que se da en el sector financiero.

Partiendo de la premisa de que el mercado no regala a nadie su capitalización, la única forma de explicar la anterior constatación es concluir que los ciudadanos son perfectamente capaces de diferenciar la admiración que les suscita una institución de la utilidad que les puede llegar a comportar su funcionamiento eficiente. En concreto, en la encuesta correspondiente a 2003 del Banco Central Europeo sobre el grado de bancarización de la zona euro encontramos que el 80% de la población europea tiene una cuenta

corriente asociada a una tarjeta o a una chequera, que la mitad de los europeos tiene una cuenta de ahorro, el 19% una hipoteca y el 14% ha pedido un crédito a más de doce meses para comprarse un automóvil. Es obvio que estos datos nos advierten de que no estamos ante un sector económicamente irrelevante. Todo lo contrario: la banca europea tiene 400 millones de clientes y de ellos casi 100 millones tienen entre 4 y 5 productos o servicios bancarios. En definitiva, la banca de clientes es importante en los países desarrollados, por mucho que algunos se empeñen en subrayar que somos una institución en declive, fácilmente sustituible por los más impersonales mercados de capitales. Puede que no seamos queridos, pero, en la práctica, para la mayoría somos imprescindibles.

Si nos preguntamos cuál es la imagen y el papel de la banca en una región emergente como América Latina, la verdad es que la «realidad» parece estar muy alejada de lo que el imaginario colectivo atribuiría a la «banca». Así, el Latínobarómetro de 2005 apunta a dos percepciones «novedosas» de los bancos:

- a) La primera, que la sociedad latinoamericana ha dejado de creer que los bancos son instituciones con poderes omnímodos e ilimitados. De hecho, perciben que los bancos tienen un poder moderado, sólo ligeramente superior a los sindicatos, pero, tal y como corresponde en una democracia, mucho menor que la Presidencia, el Gobierno, los partidos políticos y el Congreso o, incluso, que las grandes empresas.
- b) La credibilidad de los bancos como institución ha mejorado significativamente, y hoy nos los encontramos en la zona media del *ranking* de confianza en las instituciones. Ciertamente después de los Bomberos, la Iglesia y la Radio, las tres instituciones que lideran la clasificación, pero por delante de las instituciones políticas del Estado, la policía o las empresas privadas.

En mi opinión, lo que estos datos reflejan es que en Latinoamérica los bancos han dejado de ser el «chivo expiatorio» de las insatisfacciones sociales y ha pasado a ser una «institución» como cualquier otra. Un sector con objetivos profesionales que se pueden hacer públicos con absoluta transparencia: crear valor para los accionistas, los clientes y países en los que opera. Y esto, convengamos que representa un enorme paso adelante frente a lo que ocurría en la región hace 10 o 20 años antes. En medio o inmediatamente después de las 32 crisis bancarias que han azotado América Latina entre 1980 y 2005, la reconciliación de gentes y bancos no era posible. Hoy esta situación ha cambiado gracias a las reformas legislativas y al cambio de modelo de negocio que se pusieron en marcha después de las últimas crisis.

Y a todo ello no es ajena la modificación del mapa de los derechos de propiedad y el cambio en la estructura del sector bancario latinoamericano que se ha consumado en el último decenio. Los bancos de Latinoamérica hoy no son ya los que hicieron inevitables las crisis sistémicas, sino las instituciones que han sobrevivido o que han aparecido tras aquellos cataclismos. Los ciudadanos se han percatado de ese cambio irreversible en los sistemas bancarios nacionales de buena parte de los países de la región, y en especial de Brasil, Méxi-

co, Chile y Colombia. Los ciudadanos se han dado cuenta de que los bancos públicos han perdido su protagonismo indiscutible y donde persisten lo hacen compitiendo en razonables condiciones de igualdad con la banca privada. Además, son igualmente conscientes de que los sistemas nacionales se han concentrado, y que actualmente en la región las cinco primeras instituciones manejan entre el 55% y el 78% del negocio bancario. Esta concentración, en una industria donde la economía de escala es tan importante, les confiere un capital potente y unos sistemas y capacidades directivas excepcionales. Por otra parte, los ciudadanos perciben que sus sistemas bancarios están abiertos a la competencia y que en ellos han entrado las grandes franquicias internacionales de la economía global: el Santander, el BBVA, el Citi, el HSBC y ABN.

Dos datos ilustran el cambio que ha producido una década y media de reformas. El primero es que en Latinoamérica² hay 27 bancos con activos superiores a los 4.200 millones de USD y que entre todos ellos concentran el 70% del actual negocio bancario de la región. En segundo lugar, las cinco grandes franquicias internacionales establecidas en Latinoamérica, Citi, HSBC, ABN, BBVA y Santander, gestionan el 30% del negocio bancario regional. No estamos ya hablando de entidades con bases de capital débiles, sistemas anticuados y políticas cuestionables de manejo de los riesgos, sino de agentes que ya han entendido que para que sus presencias en la banca latinoamericana marquen la diferencia en términos de creación de valor resulta imprescindible que apoyen dos iniciativas económico-políticas: la consolidación de la estabilidad macroeconómica y financiera y la expansión del crédito y de los servicios bancarios a nuevos segmentos emergentes de la sociedad latinoamericana.

2. BANCOS Y ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

En alguna prensa todavía se pueden leer fábulas en las que los bancos conspiran contra el mercado y los ciudadanos para mantener elevados los tipos de interés y generar

cuantiosas ganancias especulando en bonos, acciones o divisas. Sin embargo, la consolidación de los datos de crédito y ahorro del sistema bancario latinoamericano³ permite obtener algunas cifras que son significativas y desmienten esas teorías.

Primero, los *stocks* de ahorro y crédito son muy pequeños: el crédito apenas el 25% del PIB y el ahorro apenas el 47%; lo que en términos absolutos significa un total de depósitos y fondos de inversión que totalizan 1,1 billones de USD constantes de 2006, y una cartera de crédito de unos 597.000 millones de USD constantes de 2006. La inferencia inmediata de los anteriores datos es que los bancos cuentan con 550.000 millones de USD de ahorro excedente, una fabulosa cantidad de recursos que los ciudadanos latinoamericanos encomiendan a los bancos para que sean gestionados y que éstos, luego de cumplir con los coeficientes obligatorios de caja o inversión que imponen las autoridades monetarias y reguladoras, dedican mayoritariamente a financiar las carteras de títulos públicos que han emitido los Gobiernos para financiar sus seculares déficit públicos.

Estas carteras han sido una fuente decisiva de rentabilidad de la institución, pero también de riesgos y, por ello, de muy poco valor para los accionistas. Hay pocos inversores que estén dispuestos a pagar múltiplos elevados por los dólares de beneficio que se generan en las mesas de las tesorerías, ya que para lograrlos no hace falta ser un banco comercial o al por menor, ni siquiera se necesitan sucursales, cajeros y empleados, sólo es preciso tener el instinto de un *trader*, contar con buenos operadores y con unos cuantos ordenadores personales y teléfonos. Otra cosa es el dólar de beneficio que se genera en la banca de clientes, que es considerado como recurrente y fuente auténtica de valor.

Los que conocen el negocio bancario saben muy bien la diferencia entre uno y otro; por ese motivo, la banca está ya en la tarea de profundizar la banca de clientes. El problema es que para lograrlo necesita «reconducir» hacia el sector privado el ahorro excedente que ahora está canalizado a financiar las carteras de títulos públicos. Asimismo, para que esa transición se produzca sin ruptura de contratos y atro-

pellos de los derechos de propiedad de los ahorradores y bonistas, es necesario que los Estados y Gobiernos reduzcan sus desequilibrios presupuestarios, su déficit y su deuda pública.

Para los bancos, la «ortodoxia fiscal» no es un tema ideológico, es una cuestión puramente algebraica: sólo si se reduce el *crowding out* histórico que el sector público latinoamericano ha ejercido sobre los volúmenes de financiación del sector privado, será posible completar la transición hacia una banca de clientes con gran potencial de creación de valor.

El otro pilar de la estabilidad macroeconómica dentro del nuevo paradigma económico de la región es el aseguramiento de una baja tasa de inflación, puesto que sin reconducir las expectativas de inflación a niveles sostenibles, los tipos de interés reales seguirán siendo elevados y, por lo tanto, disuadirán a los potenciales clientes de acudir al sistema bancario para encontrar los recursos con los que invertir y consumir. Los bancos no sólo apoyan la estabilidad económica, la profundización de las reformas que mejoren el clima de negocios y refuercen los derechos de propiedad y la seguridad jurídica, sino que también quieren que el crecimiento sostenible sea socialmente responsable.

Los bancos estamos a favor de la reducción de la desigualdad y de las políticas sensatas que garanticen que el bienestar económico llegue a todos los segmentos de la sociedad por dos razones: de un lado, también somos ciudadanos corporativos responsables y, de otro, la reducción de la pobreza y la exclusión social en la región es uno de los ejes inevitables de cualquier proyecto de país que aspire a contar con un amplio respaldo de las actuales sociedades latinoamericanas.

Latinoamérica necesita de esos amplios acuerdos sociales, esas agendas de Estado, para que sea posible reducir la volatilidad política, social y económica que tanto daño ha causado al continente. En este sentido, sólo aclarando el horizonte y reduciendo incertidumbres será posible conseguir que bancos de América Latina alcancen su alto valor potencial (especialmente en el sector bancario) derivado de un potencial de crecimiento que no se da en ningún otro mercado, sea éste desarrollado o emergente.

3. POTENCIAL DE CRECIMIENTO

Aunque existen muchas formas de explorar el insuficiente desarrollo de los sistemas bancarios de la región, para calibrar la infra-bancarización de la región basta con reparar en el enorme potencial de crecimiento de las instituciones que operan en los sistemas bancarios de la región.

El dato es inmediato, y toma como punto de partida todo el crédito que los sistemas bancarios (inclusive cajas de ahorro) de Latinoamérica y España, conceden a los individuos, instituciones y empresas. Comparando ese *stock* de crédito con la población, observamos que mientras que en promedio cada español está endeudado en dos veces su renta per cápita, un latinoamericano apenas lo está en un 12%⁴. En términos relativos, la anterior brecha de comportamiento financiero supone que, aun si el tamaño del sistema bancario de Latinoamérica se multiplicara por 8, todavía los latinoamericanos para mantener sus niveles de consumo e inversión estarían apalancándose en su renta per cápita en torno a la mitad de lo que hoy hacen los españoles.

Una breve extrapolación de estas cifras indica que a los ritmos extraordinariamente vivos de crecimiento (por encima del 20%) de los últimos tres años, habría que estar creciendo durante quince años para que en el año 2019 se hubiese andado el 50% de la senda de convergencia con el consumidor español. Si además consideramos el imprescindible crecimiento de la renta, la convergencia bancaria entre España y Latinoamérica exige que durante dos décadas el negocio bancario de Latinoamérica crezca en USD sostenidamente por encima del 25% anual.

No hay muchos mercados en el mundo con ese potencial de crecimiento. Los pesimistas pensarán que ese potencial existe porque en el pasado se ha fracasado en la incorporación de la mayoría de la sociedad a este empeño. Sería históricamente correcto, pero lo cierto es que hoy entre todos podemos crear inmensas oportunidades de prosperidad y de crecimiento, no sólo para los bancos, sino especialmente para la mayoría de los ciudadanos de la región.

Para que esta democratización del acceso a los servicios y productos bancarios realmente ocurra es imprescindible que todos contribuyamos a ello:

- a) Las autoridades deben asumir que hay que acometer cambios legislativos para reforzar el imperio de la ley, asegurar los derechos de los acreedores y los consumidores de productos y servicios bancarios, moderar la sobrerregulación burocrática y reducir las cargas fiscales que hoy gravitan sobre los sistemas bancarios.
- b) Los supervisores, una vez garantizada la solvencia del sistema, ahora deben impulsar una agenda pro-bancarización, con todos los condicionantes y matices prudenciales que se quiera, y pro-crecimiento.
- c) Los bancos deben adaptar sus modelos de negocios para, como mínimo, poder duplicar sus bases de clientela.

En definitiva, lo que se requiere es que todos hagamos de la bancarización una de las prioridades de la siguiente generación de reformas de Latinoamérica, no por generosidad o filantropía, sino por convencimiento.

En esta labor es donde entra la iniciativa de la Secretaría General Iberoamericana y, con ellos, la tercera razón para ser optimista sobre el reencuentro de gentes y bancos: el Secretario General Iberoamericano, Enrique V. Iglesias, es un compositor de consensos y compromisos persistente, paciente e inteligente, exactamente lo que necesitamos para que los bancos, autoridades y reguladores puedan sellar una alianza de progreso que permita el encuentro de la gente con los bancos.

4. UN PUNTO DE PARTIDA DE UNA ALIANZA DE PROGRESO

Nadie quiere que en la región persista el brutal abismo de «derechos financieros» que hoy existe en las sociedades latinoamericanas; es más, hay consenso en la necesidad de que los productos y servicios bancarios en Latinoamérica se conviertan en bienes de consumo masivo. Sin embargo, para tener éxito en ésta requerimos de cuatro ingredientes básicos:

- a) Comprender que el único enfoque posible es un enfoque de ámbito nacional. Cada país debe examinar dónde están las barreras que impiden la ampliación de la democracia financiera y diseñar consecuentemente su propia estrategia y sus tempos.
- b) Pese a lo anterior, la extensión de la bancarización sólo tendrá efectos materiales sobre la senda de crecimiento del continente si adquiere una dimensión regional como consecuencia de la acumulación de planes nacionales de inclusión financiera.
- c) Contar con el apoyo activo de todos los agentes involucrados para que sea una reforma creíble. Es decir, el consenso de autoridades, reguladores y bancos hay que hacerlo público y tangible.
- d) Fijar objetivos cuantitativos claros y mesurables para hacer tangible el desarrollo del proyecto.

Para concluir, en el Grupo Santander creemos que el papel de la Secretaría General Iberoamericana, de su Secretario Enri-

que V. Iglesias y, en última instancia, de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno es crucial. Consecuentemente, como protagonistas destacados del sistema bancario latinoamericano, apoyamos sin reservas las conclusiones de los trabajos de la Secretaría General Iberoamericana.

NOTAS

- 1 En el último publicado, aparecen 4 bancos (Citi en el 31.º, HSBC en el 41.º, Deutschebank en el 62.º y USB en el 65.º) y 1 auditora en el 8º de la lista. Por su parte, Pricewaterhouse y la compañía de Warren Buffet en el puesto más alto.
- 2 Se refiere a los sistemas bancarios de Brasil, México, Chile, Colombia, Puerto Rico y Colombia.
- 3 A los sistemas bancarios de la nota anterior se les agrega Argentina.
- 4 En el cálculo se le atribuye a los ciudadanos no sólo la deuda bancaria de los individuos y familias, sino también la de las empresas. Los datos del cálculo son un stock de crédito en España de 1,8 billones de euros de crédito (2,4 billones de USD) frente a 598.000 millones de USD de crédito para el conjunto de Latinoamérica. Además, se debe tener en cuenta que la población española es de 44 millones de personas frente a los 561 millones del continente latinoamericano y las rentas per cápitas en USD de PPP son, según el FMI, 27.542 USD y 8.766 USD respectivamente. Finalmente, el crédito per cápita en relación a la renta per cápita es de 54.000 USD en España frente a unos 1.000 USD en el caso de los ciudadanos latinoamericanos.

EPÍLOGO

**UNA ASOCIACIÓN ENTRE LOS SECTORES
PÚBLICO Y PRIVADO**

UNA ASOCIACIÓN ENTRE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO

Enrique V. Iglesias

SECRETARIO GENERAL IBEROAMERICANO

UN CICLO DE PROSPERIDAD

La economía de América Latina creció en el año 2005 un 4,2%, lo que significa crecer por tercer año consecutivo, y significa también una tasa de crecimiento media de los últimos años de alrededor del 4,5%. Esperamos que esta racha de crecimiento continúe a medio plazo. Ello a pesar de las subidas continuadas de los precios del petróleo y los riesgos inflacionistas en buena parte de las economías. Este crecimiento ha contribuido a mitigar uno de los problemas mayores de la región, la pobreza. En efecto, el Informe de la Comisión Economía para la América Latina y el Caribe (CEPAL) para diciembre de 2005 revela que el número de pobres en la región latinoamericana descendió en 13 millones desde 2003. Pero aun cuando los números han bajado, más de 213 millones de personas, o sea, el 41% de la población de la región, sigue viviendo en la pobreza.

Las economías de América Latina también son menos vulnerables que en el pasado a choques externos. Muchos países de la región han reducido de forma significativa la rela-

ción entre la deuda externa y el PIB mediante la aplicación de políticas estructurales y de ajustes fiscales. Las cuentas corrientes de algunos países presentan superávit, lo que significa una menor dependencia de los flujos exteriores y, además, han ido acumulando mayores reservas. Por otro lado, los Gobiernos han aprovechado la liquidez de los mercados financieros internacionales y han cambiado las condiciones de plazo y condiciones de su deuda externa. Por otro lado, la política monetaria de la mayor parte de los países de la región descansa en dos principios básicos: uno, la adopción de objetivos creíbles de inflación; y dos, una política de tipos de cambios flexibles; ambos principios permitirán absorber los choques externos de manera paulatina. Además la Banca de América Latina es, en muchos países de la región, una banca fuerte y sólida. Ello significa que no es esperable que las crisis bancarias del pasado ocurran de nuevo en al menos las principales economías de la región. A pesar de esta visión optimista de las perspectivas económicas de la región, quisiera resaltar que ni todos los países de la región están igualmente preparados para aprovecharse de la bonanza del ciclo

económico, ni todos los países tienen sistemas financieros con igual solidez financiera

UN CÍRCULO VIRTUOSO

A pesar del ciclo de bonanza, la región necesita mucha más inversión para recuperar los niveles de prosperidad que están rezagados. Mientras que Asia dedica casi un 30% del PIB a inversión, nuestra región escasamente invierte el 19% del PIB. Para que la inversión privada pueda alcanzar tales niveles de inversión, la empresa demanda un mejor clima de negocios que a su vez requiere que la sociedad cuide y aliente a la empresa y dé confianza a la inversión. Sin embargo, todavía una gran parte de la sociedad de nuestra región no identifica su bienestar y prosperidad con el desarrollo y crecimiento de sus empresas. La bajísima productividad de la mayoría de las empresas de la región lleva asociada salarios bajos que no permiten ni el ahorro, ni la prosperidad de los trabajadores y sus familias y provoca que los ciudadanos no sientan que su bienestar está unido a la prosperidad de sus empresas.

La productividad de América Latina no llega al 15% de la productividad de Estados Unidos de América y cae en términos relativos de forma continua en el período 1970-2005. Esta caída fue enorme durante la década de los ochenta, llamada por algunos la década perdida. Durante el período 1970-2005, la ratio de la productividad entre Estados Unidos y América Latina se reduce en 14 puntos, de los cuales 10 puntos se reducen precisamente en la década de los ochenta. La productividad de América Latina es el 40% de la de España, pero en el año 1970 era el 72% de la de este país. En 25 años se ha producido una caída de la productividad relativa de 22 puntos, casi 1 punto por año. Mientras tanto, la evolución de la productividad en los países competidores del espacio iberoamericano, como son los asiáticos, muestra ganancias relativas de productividad en relación tanto con Estados Unidos como con España. Cuando la mayoría de las empresas tengan una productividad parecida a la de sus competidores, se generará un círculo virtuoso

de crecimiento y bienestar, la mayor productividad permitirá mejores salarios, mayores beneficios y una mayor atracción de capital. Estas mejoras permitirán ingresos fiscales suficientes para mejorar la educación, las infraestructuras y la seguridad jurídica. Pero sobre todo mejorará el clima de negocios porque todos en la sociedad estarán interesados en la prosperidad de las empresas. Este escenario no es una utopía, sino el resultado de un proceso quizás largo, pero que estamos en condiciones de ver todos nosotros.

EL ACCESO AL CRÉDITO Y LOS SERVICIOS FINANCIEROS Y LA PRODUCTIVIDAD

La falta de acceso al crédito y los servicios financieros aparece en todas las encuestas entre los empresarios como uno de los principales obstáculos para el desarrollo empresarial en una gran parte de los países del espacio iberoamericano. Los análisis empíricos confirman esta apreciación de los empresarios y muestran la enorme correlación entre crecimiento y extensión y profundización de servicios bancarios. La falta de acceso a estos servicios es un drama para el aumento de la productividad de las pequeñas y medianas empresas. Hace inviable la formalización y desarrollo de los microempresarios. Pero, además, frena la movilidad social, pues no permite que estratos sociales de ingresos bajos den un salto hacia la prosperidad.

Este asunto ha tenido un lugar prioritario en la agenda de la Secretaría General Iberoamericana durante su primer año de funcionamiento, pues la Secretaría recibió en la XV Cumbre Iberoamericana el mandato de establecer un diálogo permanente para aumentar el acceso al crédito y a los servicios financieros. Hemos trabajado con los países de la región en la identificación de obstáculos que frenan el acceso a estos servicios y en el diseño de propuestas para eliminar la exclusión financiera. Quisiera en lo que resta de este epílogo resumir brevemente las conclusiones que desde la Secretaría General Iberoamericana hemos destilado del análisis y el diálogo que hemos tenido a lo largo del año 2006.

UNA ESTRATEGIA CONJUNTA: SECTOR PÚBLICO-SECTOR PRIVADO

Una estrategia cuya finalidad sea mitigar y, en su caso, eliminar la exclusión financiera debe partir de reconocer las siguientes características del entorno en que se desenvuelven el crédito y los servicios financieros en América Latina. Primera, la estabilidad macroeconómica y la mejora de las cuentas públicas son una condición necesaria para aumentar el acceso al crédito y los servicios financieros. Segundo, el sistema de regulación y supervisión en la región es, en general, apropiado para permitir una expansión ordenada del crédito y de los servicios financieros. Tercero, la liquidez, solvencia y capacidad técnica de los bancos y de las instituciones financieras junto con el aumento de competencia entre las instituciones bancarias está generando un ambiente propicio para el desarrollo de una oferta mayor y más diversificada de productos y de servicios financieros.

Tal estrategia podría articularse mediante la preparación y ejecución, en cada país, de un *programa* que contemple compromisos cuantitativos y cualitativos tanto para el sector público como el privado que atiendan los principales obstáculos para la extensión del crédito y de los servicios financieros. Tal estrategia, al plantear a través de los *programas* soluciones acordadas de carácter global, evitaría actuaciones puntuales poco eficientes por parte tanto del sector público como de las entidades financieras. Cada país debería fijar sus objetivos en función de sus propias condiciones económicas, de los esfuerzos y acciones que acuerden los actores y del horizonte temporal que contemplen. No obstante lo anterior, análisis preliminares sugieren que, si se mantuviera el ciclo de bonanza actual, sería viable lograr en un período de cuatro a seis años avances significativos para el conjunto de la región.

Los *programas* podrían establecer mediante acuerdos entre los sectores público y privado compromisos que, respetando la realidad de cada país y las estrategias de las instituciones financieras, contemplen fórmulas para viabilizar las propuestas que los actores económicos consideran adecuadas para el mayor acceso y profundización de los servi-

cios bancarios. Aunque los obstáculos para la extensión del crédito y los servicios financieros son diferentes en cada país, existen un conjunto de problemas que, con intensidad diferente, están presentes en prácticamente todos los países de la región. De forma similar, los agentes en sus discusiones y diálogo han identificado un conjunto de propuestas cuya ejecución no será posible sin acuerdo entre los sectores públicos y privados de los distintos países.

La preparación y desarrollo de los *programas* de cada país requerirán, en muchos casos, de un diagnóstico de los diversos obstáculos para mejorar el sistema financiero de cada país y las opciones aceptables por los sectores públicos y privados. Para el desarrollo de esta tarea, se necesitará liderazgo, organización y apoyo técnico y financiero. A este respecto, las instituciones multilaterales de crédito ofrecen los distintos instrumentos con los que cuentan y aquellos otros que pudieran desarrollar específicamente para esta finalidad. También FELABAN y las asociaciones bancarias de cada país que aparecen como los líderes naturales, para promover estos programas, ofrecen su apoyo y colaboración para el diseño y ejecución de los mismos.

LAS PROPUESTAS

Las propuestas de los agentes son de naturaleza diferente; un grupo de propuestas tienen un carácter endógeno a la industria bancaria. Por tanto, la definición precisa de las mismas, su alcance y calendario de ejecución corresponde principalmente a las entidades financieras, aunque corresponde a las autoridades económicas y los reguladores establecer la legislación que hace viable e incentiva las propuestas. Otras propuestas implican revisiones legales y corresponde a los Gobiernos hacer sus propuestas y a los Parlamentos su aprobación. La viabilidad política de tales propuestas dependerá, en muchos de los casos, de los compromisos y objetivos que estén dispuestas a aceptar las partes. Por último, hay un grupo de propuestas, de naturaleza mixta, cuya concepción y ejecución se propone sea realizada conjuntamente por los sectores público y privado.

Dentro del primer grupo, es decir, de ejecución y responsabilidad de la industria, se presentaron las siguientes propuestas: Primera, el desarrollo de productos de ahorro, depósitos o fondos, que mejoren la eficiencia y reduzcan los costos para la movilización de los fondos y cuya tramitación sea fácil y rápida para el usuario. Segunda, la promoción de las domiciliaciones de nóminas y facturas, facilitando el control de usuario de los pagos y estableciendo unas comisiones razonables por el uso y la movilización de las mismas, acordes con los costes asociados. Una fórmula para facilitar este proceso sería la realización de los pagos de las nóminas y las facturas a través de instituciones financieras. Ello además facilitaría la bancarización e innovación de productos crediticios basados en las nóminas y facturas. Tercera, el establecimiento de una facilidad de crédito equivalente a varias veces el saldo medio de la cuenta para todos aquellos clientes que reciban sus pagos periódicos en dicha cuenta y dispongan de un historial crediticio adecuado. Ello debería hacerse sin generar complejidades y costos regulatorios. Cuarta, la ampliación de puntos de atención a los clientes, tales como sucursales y terminales puntos de venta en los núcleos urbanos y rurales actualmente no atendidos. También, se pueden utilizar los denominados corresponsales no bancarios, experiencia que ha tenido éxito en algunos países. Ello podrá requerir, en algunos casos, el establecimiento de incentivos. Quinta, la promoción de Fondos para ofrecer financiación a las instituciones especializadas en microfinanzas que estén adecuadamente reguladas y supervisadas o que tuvieran una calificación de una agencia calificadora de riesgos. Una fórmula podría ser que las entidades financieras hicieran aportaciones en condiciones de mercado a dichos fondos.

Dentro de las propuestas de naturaleza pública se han identificado cinco propuestas como prioritarias. Primera, la flexibilización de las limitaciones de las operaciones activas y pasivas de la banca. En particular, las tres limitaciones siguientes: los límites a las tasas máximas para las operaciones de activo y las mínimas para las operaciones de pasivo; los límites en las penalizaciones a deudores morosos, pues ello podría

desincentivar la relación de la banca con nuevos clientes sin historial crediticio; los coeficientes de inversión obligatorios en créditos en sector o actividades específicas. Segunda, la sustitución paulatina de los impuestos que gravan las transacciones financieras por otro tipo de impuestos que aseguren la estabilidad y suficiencia de las cuentas públicas permitiendo, a su vez, la extensión y profundización de los servicios financieros. Tercera, la revisión del marco legal en lo que se refiere a procedimientos, requerimientos de información a clientes, suministro de información a reguladores, requisitos de las sucursales para lograr una simplificación del mismo y eliminar las barreras de entrada de nuevas entidades sin que ello signifique menoscabo de la estabilidad financiera. Dentro de esta propuesta se insistió en la normativa de información transparente y de fácil comprensión al usuario que incorpore las buenas prácticas internacionales sobre la información que las entidades financieras deben suministrar a los usuarios sobre el costo de los productos. Cuarta, el establecimiento de oficinas de información de calidad crediticia de los clientes bancarios y no bancarios que, respetando su privacidad, promuevan el comportamiento adecuado de los receptores de servicios financieros y ofrezcan información simétrica sobre la calidad crediticia de todos los deudores. En este sentido, se ha sugerido la conveniencia de que las empresas prestadoras de servicios públicos alimenten las bases de datos para mejorar la información financiera de clientes que no tienen historial crediticio. Quinta, la modernización e informatización de los registros mercantiles y de la propiedad para que ofrezcan información completa, centralizada y en tiempo real acerca de la situación efectiva, garantías y otras cargas de los activos inmobiliarios y de otra naturaleza.

Dentro de las propuestas de naturaleza mixta tanto en el diseño como en la ejecución se destacaron dos propuestas prioritarias. Primero, el desarrollo de esquemas públicos-privados de «formalización» de la micro, pequeña y mediana empresa que incluyan estándares simplificados contables y fiscales, acceso también simplificado al crédito bancario para las empresas que se adhieran a tales estándares,

esquemas de garantías parciales hasta que las empresas de reciente formalización logren un historial crediticio suficiente. Segunda, el diseño y ejecución de programas de educación financiera de la sociedad, en los que se incluyan temas tales como el uso ordenado del crédito y de los servicios financieros y la incidencia de estos servicios en el desarrollo de la productividad y el bienestar de los ciudadanos.

LOS PASOS SIGUIENTES

La Secretaría General Iberoamericana informará de los resultados, propuestas y conclusiones del diálogo sobre acceso al crédito y a los servicios a través de los canales apropiados a la XVI Cumbre Iberoamericana para que si lo consiera oportuno promueva la elaboración y ejecución de programas para la extensión del crédito y los servicios financieros en todos y cada uno de los países que tengan en cuenta las conclusiones y propuestas del diálogo y análisis promovidos por la Secretaría General Iberoamericana y recogidas en esta publicación. Asimismo, recomendamos que los países soliciten el apoyo técnico y financiero a las instituciones multilaterales de la región que están deseando

de así hacerlo y se apoyen en las asociaciones bancarias y en FELABAN para la coordinación de los trabajos.

El protagonismo de esta nueva etapa corresponde a las autoridades, supervisores y entidades financieras de los países, pues a ellos les corresponde liderar la modificación de la normativa para crear el marco propicio a la extensión de los servicios financieros, supervisar a las entidades financieras para asegurar la expansión y desarrollar productos que permitan una profundización de los clientes ya existentes y la incorporación efectiva de nuevos. La Secretaría General Iberoamericana continuará observando el proceso para, en su caso, ofrecer el apoyo que la Conferencia Iberoamericana y las autoridades le demanden.

A modo de consideración final, quiero decir que es posible el desarrollo en Latinoamérica de una industria bancaria competitiva y estable, capaz de incluir a todos los ciudadanos. Convertir esta posibilidad en un hecho exige que los Gobiernos, los reguladores y las entidades financieras tradicionales y menos tradicionales se empeñen en ello, desde el reconocimiento de que el entorno en que se desenvuelve la industria ha mejorado mucho, pero todavía tiene obstáculos que frenan la inclusión y democratización del crédito y los servicios.

ANEXO

**INTERVENCIONES DEL ENCUENTRO
DE MADRID**

15 - 16 DE JUNIO DE 2006

La documentación de este anexo es transcripción de las intervenciones
que se realizaron durante el Encuentro.

ÍNDICE

I SESIÓN INAUGURAL

1. Pedro Solbes _____ 263
MINISTRO DE ECONOMÍA Y HACIENDA DE ESPAÑA
2. Enrique V. Iglesias _____ 264
SECRETARIO GENERAL IBEROAMERICANO

II LOS RETOS PARA AUMENTAR EL ACCESO AL CRÉDITO Y LOS SERVICIOS BANCARIOS (I)

3. Enrique García _____ 267
PRESIDENTE DE LA CONFEDERACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF)
4. Alberto Carrasquilla _____ 269
MINISTRO DE HACIENDA DE COLOMBIA

III LOS RETOS PARA AUMENTAR EL ACCESO AL CRÉDITO Y LOS SERVICIOS BANCARIOS (II)

5. Walter Cancela _____ 273
PRESIDENTE DEL BANCO CENTRAL DE URUGUAY
6. Nicola Angelucci _____ 276
PRESIDENTE DEL BANCO MULTISECTORIAL DE INVERSIONES DE EL SALVADOR
7. Vicente Bengoa _____ 279
SECRETARIO DE ESTADO DE FINANZAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA
8. Harry Brautigam _____ 280
PRESIDENTE EJECUTIVO DEL BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA (BCIE)

IV LA OPORTUNIDAD DE LAS INICIATIVAS PARA LA EXTENSIÓN DEL CRÉDITO Y LOS SERVICIOS BANCARIOS

9. LA INICIATIVA DE LA ASOCIACIÓN DE BANCOS DE CHILE _____ 283
Alejandro Alarcón Pérez
GERENTE GENERAL DE LA ASOCIACIÓN DE BANCOS DE CHILE
10. UNA PERSPECTIVA DE LOS USUARIOS _____ 286
María José Lunas
DIRECTORA DEL ÁREA DE FORMACIÓN E INTERNACIONAL Y SUBDIRECTORA DE SERVICIOS JURÍDICOS DE AUSBANC CONSUMO

V LA EXTENSIÓN DE LOS SERVICIOS A CLIENTES TRADICIONALMENTE EXCLUIDOS

11. LOS FIDEICOMISOS Y EL AUMENTO DE BANCARIZACIÓN DE LA POBLACIÓN RURAL _____ 289
Alonso García Tames
SUBSECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO DE MÉXICO
12. LAS REMESAS DE EMIGRANTES: UNA VENTANA PARA LA BANCARIZACIÓN _____ 292
Fernando Salazar
VICEPRESIDENTE EJECUTIVO DEL BANCO BOLIVARIANO DE ECUADOR
13. LA EXPERIENCIA DEL BCP EN LA EXTENSIÓN DE LOS SERVICIOS BANCARIOS EN PORTUGAL _____ 294
Paulo Teixeira Pinto
PRESIDENTE DEL BANCO BCP, PORTUGAL
14. LA INTEGRACIÓN DE LAS MICROFINANZAS CON LA BANCA Y EL SISTEMA FINANCIERO _____ 296
José Juan Ruiz
SUBDIRECTOR GENERAL ADJUNTO Y DIRECTOR DE ESTRATEGIA DE LA DIVISIÓN AMÉRICA DEL BANCO SANTANDER

VI EL ACCESO AL CRÉDITO DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA

15. LA EXPERIENCIA DE LAS CAJAS DE AHORRO EN ESPAÑA _____ 303
José María Bueno Lindón
PRESIDENTE DE LA CAJA DE AHORROS EL MONTE, ESPAÑA
16. LA EXPERIENCIA DE BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL (BNDES) _____ 305
Maurício Borges Lemos
DIRECTOR DE BNDES, BRASIL
17. LA EXPERIENCIA DEL GRUPO FINANCIERO UNO EN CENTROAMÉRICA _____ 306
Juan Antonio Niño
PRESIDENTE DE FELABAN, PANAMÁ
18. LOS FONDOS DE CAPITAL DE RIESGO PARA LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS _____ 307
María Elena Querejazu
DIRECTORA EJECUTIVA DE LA FUNDACIÓN PRODEM, BOLIVIA
19. UNA PERSPECTIVA DESDE LA EMPRESA _____ 309
Ismael Pérez Vigil
PRESIDENTE EJECUTIVO DE CONINDUSTRIA, VENEZUELA

VII LA INNOVACIÓN INSTITUCIONAL Y EL DESARROLLO TECNOLÓGICO

20. LA INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN DE RIESGOS
Y LA ORGANIZACIÓN INTERNA EN ENTIDADES FINANCIERAS _____ 311
Ignacio Sánchez Asiaín
DIRECTOR DE BBVA EN AMÉRICA DEL SUR
21. LA INCIDENCIA DE LA ORGANIZACIÓN Y LA REGULACIÓN DE LOS SISTEMAS
DE PAGOS EN LA PROFUNDIZACIÓN DE LOS SERVICIOS BANCARIOS _____ 314
Santiago Carbó
CATEDRÁTICO DE LA UNIVERSIDAD DE GRANADA Y DIRECTOR DE ANÁLISIS FINANCIERO DE LA FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORRO (FUNCAS)
22. EL IMPACTO DE LOS SISTEMAS DE PAGOS EN LA PROFUNDIZACIÓN BANCARIA,
EL BIENESTAR Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO _____ 317
José Pérez
PRESIDENTE DEL GRUPO CIMD

VIII LA CONTINUACIÓN Y AMPLIACIÓN DEL PROGRAMA

23. LA FINANCIACIÓN Y EL APOYO DE LAS INSTITUCIONES MULTILATERALES _____ 321
Antonio Vives
GERENTE INTERINO DEL DEPARTAMENTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
24. LA PERSPECTIVA DE LAS ASOCIACIONES BANCARIAS _____ 326
Juan Antonio Niño
PRESIDENTE DE FELABAN

IX SESIÓN DE CLAUSURA

25. CONCLUSIONES _____ 329
Enrique V. Iglesias
SECRETARIO GENERAL IBEROAMERICANO

I SESIÓN INAUGURAL

1. Pedro Solbes

MINISTRO DE ECONOMÍA Y HACIENDA DE ESPAÑA

Los encuentros y mesas de diálogo realizados hasta la fecha en la región, con la participación de diversos países, tienen como objetivo el análisis exhaustivo de las causas de la exclusión financiera en América Latina, y al mismo tiempo persiguen el cumplimiento del mandato que la XV Cumbre Iberoamericana dio a la SEGIB para promover el acceso a los servicios financieros en América Latina.

El proceso de bancarización de las economías iberoamericanas es sin duda un elemento crucial para consolidar el desarrollo económico de toda la región. Las entidades financieras de la mayoría de los países latinoamericanos presentan un perfil de riesgos diversificado, tienen una base de capital sólida, cuentan con un razonable acceso a la financiación internacional y disponen de una capacidad tecnológica adecuada. Sin embargo, el acceso al crédito y a otros servicios financieros sigue estando limitado a una porción muy pequeña de la sociedad. No cabe duda de que esta-

mos ante un problema importante y, en este sentido, se debe profundizar en los factores clave sobre los que hay que incidir para promover el desarrollo del sistema financiero en América Latina.

Aunque la respuesta no es sencilla, lo cierto es que el propio proceso de bancarización vivido en España en las últimas décadas hace pensar que hay una serie de condiciones necesarias que deben cumplirse para que América Latina, y cualquier región del mundo, pueda contar con un mercado financiero verdaderamente activo y dinámico. La primera de esas condiciones necesarias es el logro de un entorno macroeconómico de reducida volatilidad. El segundo factor esencial es la consecución de un esquema sólido de supervisión y regulación financiera, junto con un sistema de pagos eficiente, capaz de generar confianza entre los usuarios. Las dos condiciones anteriores exigen además lograr un nivel adecuado de seguridad jurídica institucional, al tiempo que se propicia una apertura exterior suficiente, que garantice que el sector financiero se va a beneficiar de la competencia procedente de entidades extranjeras.

En alguna de estas áreas los progresos de la región iberoamericana en los últimos años han sido más que notables, siendo significativo el buen momento económico por el que atraviesan la mayoría de estos países.

El año 2005 se cerró en la región con un crecimiento promedio del 4,4%. Una tasa que, aunque inferior a la de 2004, debe considerarse satisfactoria, sobre todo si tenemos en cuenta que es el resultado de un patrón de crecimiento cada vez más equilibrado, en el que el comportamiento positivo del sector exterior se está viendo complementado por una reseñable recuperación de la demanda interna. Y es que el esfuerzo que el continente latinoamericano está haciendo para lograr un entorno macroeconómico sólido, a partir de unas políticas monetaria y fiscal cada vez más rigurosas, está logrando ya éxitos notables. Afortunadamente, la mayoría de las economías iberoamericanas está sabiendo aprovechar la coyuntura favorable para sanear las cuentas públicas y para realizar mejoras considerables en la gestión de la deuda externa. La disciplina fiscal constituye un activo esencial para cualquier país del mundo, si bien resulta especialmente valioso para las economías emergentes y en desarrollo, dado que una política presupuestaria creíble es la mejor receta para generar confianza entre los mercados financieros internacionales.

Los progresos de la región en el terreno macroeconómico están siendo, pues, muy saludables. Ahora es el momento de avanzar con mayor decisión en algunas de las demás áreas a las que se hacía referencia anteriormente, como la seguridad jurídica o la mejora de la regulación y supervisión financieras, que son también cruciales para lograr un mayor desarrollo del sistema financiero en América Latina. En estos otros campos es mucho todavía el camino que queda por recorrer. En todo caso, se puede ser optimista de cara al futuro, porque el logro de un sistema financiero eficiente interesa a todos los actores implicados. Interesa a las propias entidades financieras, en cuanto crea excelentes oportunidades de negocio. Interesa también, y mucho, a los propios países iberoamericanos, pues contar con un nivel de bancarización razonable se traduce en mejores condiciones para el ahorro de las familias, en menores costes de financiación empre-

sarial y en una utilización más eficiente de las remesas de emigrantes. Sin olvidar la labor que las entidades financieras pueden realizar a la hora de mejorar la lucha contra el fraude.

Con la colaboración de los diferentes sectores y países, trabajando de manera conjunta en el estudio y solución de los fenómenos relacionados con la consolidación del sistema financiero en Iberoamérica, se puede contribuir esencialmente a la prosperidad económica de esa región tan importante para el equilibrio global y con la que España, más allá de sus lazos históricos tradicionales, está fuertemente comprometida.

2. Enrique V. Iglesias

SECRETARIO GENERAL IBEROAMERICANO

La Secretaría General Iberoamericana es la institución a la que se le ha encomendado el mandato de los Presidentes de la región de establecer un diálogo permanente con el fin de buscar fórmulas eficientes para aumentar el crédito y eliminar la exclusión financiera de la región.

América Latina se encuentra actualmente en una coyuntura económica muy favorable para la consecución de esta misión, puesto que la mayor parte de los países de la región reúnen las tres condiciones necesarias para una extensión sostenida del crédito y los servicios financieros. De esta manera, muchos de los países de la región cuentan con un entorno macroeconómico estable y, en general, bien gestionado con bancos y empresas financieras sólidas, con estrategias y objetivos de crecimiento, y con el deseo de los Gobiernos de aplicar iniciativas y políticas para liberar al sistema de los obstáculos que no permiten a todos los grupos sociales recibir servicios financieros adecuados a sus necesidades.

Un ciclo de crecimiento estable

La economía de América Latina creció en el año 2005 un 4,2%, lo que significa un crecimiento sostenido por tercer año consecutivo, además de una tasa de crecimiento media en los últimos años de alrededor del 4,5%. Se espera que el crecimiento del 2006 se sitúe en torno al 5%, todo ello a

pesar de las subidas continuadas de los precios del petróleo y los riesgos inflacionistas en buena parte de las economías.

El Informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de diciembre de 2005 revela que el número de pobres en la región latinoamericana descendió en 13 millones desde el año 2003. Pero aun cuando los números han bajado, más de 213 millones de personas, es decir, el 41 % de la población de la región, sigue viviendo en la pobreza.

Las economías iberoamericanas también son menos vulnerables que en el pasado a choques externos. Muchos países han reducido de forma significativa la relación entre la deuda externa y el PIB mediante la aplicación de políticas estructurales y de ajustes fiscales. Las cuentas corrientes de algunos países presentan superávit, lo que significa una menor dependencia de los flujos exteriores y, además, han ido acumulando mayores reservas. Por otro lado, los Gobiernos han aprovechado la liquidez de los mercados financieros internacionales y han cambiado las condiciones de plazo y condiciones de su deuda externa.

Por otro lado, la política monetaria se articula en torno a dos principios básicos: uno es la adopción de objetivos creíbles de inflación y el otro es una política de tipos de cambios flexibles. Ambos principios permitirán absorber los choques externos de manera paulatina. Además, la banca de América Latina es, en muchos países de la región, una banca fuerte y sólida. Ello significa que no es de esperar que las crisis bancarias del pasado ocurran de nuevo en al menos las principales economías de la región.

A pesar de esta visión optimista de las perspectivas económicas en Latinoamérica, se debe resaltar que ni todos los países de la región están igualmente preparados para aprovecharse de la bonanza del ciclo económico, ni todos tienen sistemas financieros con igual solidez financiera. En algunos de los países, políticas fiscales y financieras poco ortodoxas, sumado a incertidumbres políticas, están minando su capacidad de crecimiento. En estos países, la solidez del sistema financiero está también en entredicho y ello ha generado una caída del índice de solidez financiera de la región como un todo, a pesar de la fortaleza de los sistemas financieros de otros países.

La solidez financiera y tecnológica

Las entidades financieras presentan un perfil de riesgos diversificado, tienen una base de capital sólida, cuentan con mejor acceso a la financiación internacional y disponen de capacidad tecnológica. Sin embargo, el acceso al crédito y a otros servicios financieros está limitado a una parte muy pequeña de la sociedad.

En América Latina, los bancos constituyen la fuente más importante de provisión de servicios financieros, tanto a individuos como a empresas. Aunque las actividades de otros intermediarios financieros no bancarios, especialmente aquellos dirigidos hacia préstamos a la microempresa, han venido aumentando recientemente, su participación en el sistema financiero es aún realmente pequeña. Además, a diferencia de los países industriales, los mercados de capitales en América Latina permanecen subdesarrollados y algunos instrumentos financieros, tales como los bonos corporativos, se mantienen en niveles sumamente bajos. Incluso en Chile, el país de mayor intermediación financiera, el crédito bancario constituye la fuente más importante de financiamiento de las empresas; esto a pesar de la mayor importancia de los mercados de capitales en este país desde el inicio de la década de los noventa. En Colombia, por ejemplo, las empresas medianas obtienen el 50 % de su financiación a través del crédito bancario.

A pesar de su importancia relativa en el financiamiento empresarial de la región, los niveles de crédito al sector privado como porcentaje del PBI son extremadamente bajos. Por ejemplo, la relación entre el volumen de préstamos y el Producto Interior Bruto no llega en América Latina al 22 %. En países como México y Brasil, estas relaciones son de un 26 % en México y de un 22 % en Brasil. De acuerdo con la renta per cápita de América Latina, la relación entre préstamos y PIB debería estar en torno al 40 % y, sin embargo, llega escasamente al 22 %. El indicador de profundización crediticia se complementa con la relación de depósitos bancarios a PIB. Con excepción de Chile (y, en cierta medida, El Salvador), esta relación está entre el 22 y el 24 %.

El impacto sobre el crecimiento

Un número importante de estudios recientes ha demostrado la relación que existe entre profundización financiera y crecimiento económico. Una alta profundización financiera se traduce en una adecuada canalización de ahorros hacia inversiones productivas, un eficiente sistema de pagos que facilita las transacciones entre agentes económicos y un apropiado monitoreo de los riesgos empresariales. Todos estos factores favorecen un crecimiento económico sostenido. Por todo ello, dos aspectos de la escasa profundización de la región resultan particularmente alarmantes.

El primero es el limitado acceso de la pequeña y mediana empresa a los servicios financieros ofrecidos por los bancos. Estos sectores no sólo son generadores importantes de empleo, sino que con adecuada financiación deberían actuar como «incubadoras» de proyectos empresariales de mayor escala. Además, a pesar de los avances recientes en la región que han permitido incrementar el crédito a la microempresa, este sector también se enfrenta a serios problemas de acceso a los servicios financieros. Es importante destacar que, aunque el problema de acceso al crédito afecta a la región en su conjunto, la magnitud del mismo difiere significativamente entre países.

El segundo aspecto del problema es el alto porcentaje de la población que no utiliza servicios bancarios para hacer más eficientes sus transacciones e invertir sus ahorros. Por ejemplo, datos recientes señalan que en tanto el porcentaje de familias que acceden al sistema financiero sobrepasa el 90% en países industriales, en el área urbana de Brasil y en la ciudad de Bogotá en Colombia, este acceso sólo alcanza alrededor del 40%. Incluso en Chile, casi un tercio de los trabajadores no tiene acceso al sistema financiero.

Estos resultados son realmente preocupantes para los Gobiernos de América Latina porque la escasa intermediación financiera está lejos de maximizar su contribución al crecimiento económico, y ello a pesar de los esfuerzos de reforma desde la década de los noventa, que aunque han dado fortaleza y estabilidad a los sistemas bancarios, no han logra-

do un dinamismo del sector que sirva de empuje y no de freno al crecimiento y la prosperidad.

Un programa para eliminar la exclusión financiera

Movidos por esta preocupación, los Presidentes de Iberoamérica transmitieron a la Secretaría General Iberoamericana el mandato de establecer un diálogo permanente para reducir, y, en lo posible eliminar, la exclusión financiera de la región. Con este fin se ha diseñado un programa que persigue el desarrollo de acciones en tres frentes distintos. El primero es la identificación de los problemas de cada país y el diálogo entre los actores. El segundo, el intercambio de experiencias y la promoción de los acuerdos público-privados. El tercero es la discusión y la aceptación de compromisos por parte de los actores para alcanzar determinados objetivos.

En el primer frente, se ha discutido con los actores relevantes los problemas y distorsiones que la exclusión financiera provoca en el funcionamiento de las economías de la región, los obstáculos que frenan el acceso de los más desprotegidos y las causas por las que, incluso aquellos que tienen acceso, utilizan muy poco los servicios financieros. Este frente se ha abordado mediante la celebración de reuniones de trabajo en seis países de América Latina.

La celebración del Encuentro Iberoamericano se inscribe en el marco de la segunda fase de esta iniciativa, en el que se pretende dar a conocer las experiencias exitosas, discutir las prioridades y obtener ideas para el desarrollo de acuerdos entre el sector público y el privado en cada uno de los países. El papel de la Secretaría en este tipo de reuniones es limitado, circunscribiéndose al papel de «animador» y actuando como centro de diálogo y colaboración. Corresponde a las autoridades económicas liderar el proceso y asegurar un marco legal y regulatorio que, sin menoscabo de la seguridad, promueva e incentive la inclusión financiera, de la misma manera que corresponde a la sociedad exigirlo y apoyarlo, para lo cual debe realizarse además un esfuerzo de educación financiera. Finalmente, recae en el sistema financiero la tarea de incrementar paulatinamente su base de clientes y ofrecerles servicios de calidad adaptados a sus necesidades y preferencias.

II

LOS RETOS PARA AUMENTAR EL ACCESO AL CRÉDITO Y LOS SERVICIOS BANCARIOS¹ (I)

3. Enrique García

PRESIDENTE DE LA CONFEDERACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF)

Un panorama optimista

América Latina está atravesando un momento muy positivo en términos macroeconómicos, si bien la situación de la microeconomía es ciertamente negativa, y pésima en el desarrollo social. Dada esta realidad alarmante, no se puede ser complaciente con los datos positivos en lo macroeconómico, ya que en gran medida ello se debe a comportamientos exógenos tales como la evolución de la economía de los Estados Unidos, la revitalización de Japón y, desde luego, el fenómeno de China, India y otros países asiáticos. En ese contexto, cuando se habla del sector financiero, es muy importante centrar el tema en el marco de una estrategia del desarrollo integral, que busque resolver los problemas fundamentales de la región que son lograr que ésta sea menos volátil en términos macroeconómicos, mejorar la competitividad de la misma en el entorno internacional de la globalización, y evitar que aumente la brecha entre los ricos y los pobres y continúe la

reducción de los índices de pobreza. Para atender estos problemas es necesario un crecimiento económico alto, sostenido y de buena calidad, por lo que precisamente la cuestión del desarrollo financiero resulta de vital importancia.

Si se observa la evolución de los sectores financieros de la región, el panorama es en gran medida optimista. Hace unos años hubo crisis macroeconómicas y financieras en casi todos los países, mientras que en la actualidad la gran mayoría tiene sistemas financieros sólidos y estabilidad macroeconómica. Gracias a una serie de esfuerzos de los países y de las instituciones internacionales en los últimos diez o quince años, se ha mejorado sustancialmente la independencia de los bancos centrales, se han fortalecido los organismos de regulación y supervisión y ha aumentado la solidez financiera y tecnológica de la banca, a lo que ha contribuido indudablemente la inversión extranjera. La inversión española ha supuesto una contribución muy positiva tanto en la eficiencia y en el mejoramiento de los sistemas, como en el desarrollo de nuevas áreas tan interesantes como las microfinanzas y en el avance de los mercados nacionales de capital.

Sin embargo, Iberoamérica está rezagada y esto se puede comprobar a través de algunos datos. Primero, América Latina tiene una baja capacidad de ahorro, pues ahorra el promedio de un 18% del PIB, cifra significativa si se compara, por ejemplo, con los países asiáticos, que están ahorrando cerca del 35-40%. Por tanto, es necesario aumentar esa capacidad de ahorro. Este hecho provoca además un bajo nivel de inversión, que es del orden del 21%. De esa manera, no va a ser posible crecer de forma sostenida al 5, 6 o 7%, lo cual sería indispensable para poder cerrar la brecha que separa a la región de los países industrializados, y evitar que las otras regiones que están avanzando tan rápido no sólo no nos alcancen, sino que no nos sobrepasen.

Valorando los datos del sector financiero, se observa que el crédito del sistema financiero con relación al PIB en América Latina, arroja un promedio que está por debajo del 50%. Esta relación es muy baja si se compara con los países de la OCDE, que están cerca del 200%. Los países asiáticos, aproximadamente, están en torno al 120 o el 130%. En cuanto a los bonos emitidos por el sector privado, en América Latina representa el 8% del PIB comparado con los países asiáticos y de la OCDE, que están cerca del 40%. En lo que se refiere al acceso al crédito, la mayoría de los países de América Latina tendrían una calificación inferior a cuatro en una calificación del uno al siete. Si se examina el acceso al crédito en las microempresas, los datos indican que los tres países donde hay mayor participación son Bolivia con el 28%, Nicaragua con el 21% y El Salvador con el 14%, pero en el otro extremo se encuentran países como Venezuela con el 0,1%, Argentina con el 0,3% y Brasil con un 0,3%. Naturalmente, se trata de economías donde la microempresa no es tan relevante, pero de todas maneras es un indicador importante.

La falta de acceso al crédito

Las encuestas muestran que las pequeñas y medianas empresas piensan que la falta de acceso al financiamiento es el mayor obstáculo para su desarrollo. De igual manera, cuando se les pregunta cuáles son los factores más importantes de la falta de acceso indican, en un orden de importancia, los

siguientes factores: primero, las tasas de interés elevadas; el segundo, los plazos cortos con relación a sus necesidades; el tercero, el exceso en los pedidos de colateral; y el cuarto, la complejidad de los trámites. Teniendo estos factores en cuenta, es importante ver cuáles serían entonces los aspectos centrales que deberían preocupar a la región y a instituciones como la CAF, el Banco Interamericano o el Banco Mundial. Los temas críticos son de dos tipos: por un lado, cuestiones institucionales, como el derecho de propiedad, los derechos de los acreedores y las condiciones financieras, especialmente los plazos. En muchos países se observa que el financiamiento de activos de larga duración y largo período de retorno está siendo financiado con recursos a corto plazo. La petición excesiva de garantías es también un problema, y esto se debe, en gran medida, a que muchas de las instituciones financieras no tienen suficiente conocimiento de análisis y gestión de riesgos crediticios. Por ello, acuden a la solución de solicitar garantías que se encuentran fuera de la iniciativa del proyecto que están tratando de financiar.

El objetivo es lograr involucrar a nuevos actores, de tal manera que se puedan cambiar estos índices negativos a los que se hace referencia. Se está hablando del sector financiero, pero hay que mencionar también al cliente, la capacidad de la empresa, el empresario, el pequeño o el grande, la tecnología que utiliza, sus estados financieros, su gobierno corporativo, etc. En este sentido hay que plantear algunos temas sobre los que se está debatiendo ampliamente en la actualidad. Las grandes reformas de los sistemas financieros se basaron en el principio de asignar los créditos a través del funcionamiento del mercado como la fórmula más apropiada para expandir este mercado y lograr accesos a costos razonables y plazos adecuados. Ello llevó asociado cambiar algo que en los años cincuenta y sesenta era común: los créditos dirigidos y la banca de desarrollo tradicional. Incluso varios de los países se limitaron al papel de la banca de desarrollo.

En este momento existe un debate en la región sobre varias de estas cuestiones. Este debate gira en torno al rol de los bancos de desarrollo tradicional, y la conveniencia de que se fortalezcan algunos de los bancos de desarrollo para

atender los fallos del mercado, o, por el contrario, si esto conlleva riesgos de que se vuelvan a imponer distorsiones ineficientes en el sistema. Entre las preguntas que se formulan cabe destacar las siguientes: ¿Cómo expandir algunos productos y servicios de forma masiva? ¿Cómo lograr que los bancos comerciales amplíen su base de clientes de una manera racional? ¿Tienen los bancos comerciales la cultura y la vocación para una expansión masiva? ¿Deben fortalecerse las instituciones más especializadas? Desde luego, al margen de la respuesta que se dé a estas preguntas, persiste la necesidad de seguir trabajando de forma muy firme en el fortalecimiento de los sistemas financieros.

La estrategia de la CAF

Por último, merece la pena analizar algunas acciones que la CAF lleva a la práctica. La institución está presente en los sistemas financieros, en bancos centrales, en bancos de desarrollo o en banca privada, en microfinanzas, etc. La CAF ha aprobado en los últimos diez años cuarenta mil millones de dólares, de los cuales más o menos un 18% está vinculado a los sectores financieros. Hoy trabajan en la región más de 120 instituciones financieras, de las cuales 36 se ocupan de las microfinanzas en 17 países. Esto ha permitido acceder al crédito y los servicios financieros a sectores que tradicionalmente no tenían dicha posibilidad, lo que para la CAF es muy satisfactorio, ya que, más allá de las líneas del crédito, lo importante es ayudar al fortalecimiento institucional con capital accionario, con créditos subordinados, con asistencia técnica, con apoyo del otro lado, es decir, a través de programas de competitividad que permitan a empresas emergentes participar en el proceso. Por ejemplo, la CAF está trabajando en México con Nacional Financiera, que tiene un programa muy interesante de promoción de las pequeñas empresas proveedoras de bienes y servicios a las grandes empresas industriales, proyecto que se podría extender positivamente a otros países. Es muy importante que organizaciones como la CAF continúen fortaleciendo el marco de las políticas institucionales de los países; hay que ser innovadores y creativos en productos y servicios, ya que este tipo de organis-

mos debiera convertirse, en definitiva, en catalizador de las iniciativas de los países.

4. Alberto Carrasquilla

MINISTRO DE HACIENDA DE COLOMBIA

América Latina tiene la obligación de ser un continente pragmático, y la esencia del pragmatismo la constituye el escuchar y valorar las experiencias, teniendo en cuenta tanto los resultados positivos experimentados en otros lugares como los negativos, con el fin de evitar estos últimos. Abordar el tema del sector financiero resulta muy enriquecedor, ya que discutir dicha cuestión es, en esencia, discutir sobre la totalidad de la economía de un país, teniendo en cuenta que cuando se analiza se examina tanto la macroeconomía como los problemas de orden institucional. En el caso colombiano, se exponen a continuación algunos de los avances, pero sobre todo las limitaciones que han surgido, así como el modo en que se ha venido reflexionando y tratando de encontrar soluciones a las mismas.

Los avances y la situación actual

La macroeconomía ha venido mejorando de manera muy importante en este país; los datos son similares a los del caso de México. El total del endeudamiento en relación con el Producto Interior Bruto en Colombia se ha reducido en catorce puntos en los últimos cuatro años; la cuestión de las pensiones, es decir, la deuda implícita derivada de las obligaciones de pensiones y que supone una carga muy importante en Colombia, se redujo en cuarenta y cinco puntos del Producto Interior Bruto. Eso ha acarreado la reducción de los flujos presupuestarios asociados a esa carga acumulada a lo largo de décadas enteras y la situación del déficit fiscal está en consonancia con el objetivo de reducir el mismo en épocas de bonanza. De hecho, en el año 2005 el déficit fiscal fue nulo.

En el sector financiero hay avances muy significativos en términos de desarrollo de productos. Por ejemplo, el microcrédito en Colombia prácticamente se duplicó en tres años. También ha habido un florecimiento muy sustantivo del crédito

hipotecario. En Colombia existía un esquema de crédito hipotecario inmensamente atado a la indexación por inflación; en la crisis de finales de la década de los noventa, ese mercado colapsó de una manera muy fuerte. Posteriormente, junto con el colapso financiero vinieron las interpelaciones jurídicas que destruyeron prácticamente toda la confianza en ese sistema. En este momento está resurgiendo de una manera más ordenada, basándose en un mercado de tasas de interés fijo y plazos razonables, lo que era impensable en Colombia cuando la inflación era muy elevada. Actualmente, la inflación es del 4%; y eso ha permitido que se produzca, en virtud de la credibilidad institucional, la aparición de unos mercados a más plazos con enormes beneficios en términos del componente hipotecario. Los mercados de renta fija han ido desarrollando una curva de tipos de interés a plazos distintos que ha permitido poner precios a la actividad hipotecaria, lo que ha constituido un enorme beneficio para la intermediación de los mercados bursátiles. El financiamiento a través de los mercados de capitales de las compañías ha mejorado, aunque aún mantenga unos niveles muy bajos, pero que se encuentran en franco proceso de desarrollo y sofisticación.

Durante los últimos cinco años se han venido consolidando los procesos de supervisión, sin que la institucionalidad en general haya mejorado. En Colombia se ha unificado toda la supervisión y se está en proceso de alcanzar una entidad supervisora unificada, construida con intermediación financiera, si bien resulta inmensamente más costosa, por lo que hay que valorar inevitablemente los sobrecostos. Pensemos, por ejemplo, en una ciudad en la que el 50% se construyó sin ninguna intermediación financiera: todo el peso muerto de su sobrecosto lo motiva a uno, sin embargo, a encontrar soluciones, dado que los recursos se han podido usar ya en otros proyectos.

¿Cuáles son las soluciones y cuáles son los diagnósticos?

El problema esencial al que hay que hacer frente es la baja cobertura tanto del sector bancario como del sector financiero no bancario: la intermediación de los recursos financie-

ros y los mercados financieros no propiamente bancarios siguen presentando una cobertura muy escasa. Las dificultades radican también en el acceso desigual de las personas con distintos niveles de ingreso y en las distintas áreas geográficas. El diagnóstico realizado apunta, por tanto, a tres grupos de problemas: los de la estructura del sistema, los de derechos del acreedor y los de acceso a la información.

Con referencia a la estructura del sistema, se podría concluir que si uno divide el rango de opciones de política económica en un espacio que tenga que ver con el riesgo y en otro espacio que tenga que ver con el costo, el papel de las autoridades económicas es tratar de ser equilibrado en términos de la elección de una estructura que logre el equilibrio entre las dos caras del problema. Parece que en Colombia se podrían reducir muchísimo los costes de la intermediación financiera sin afectar o afectando en un grado muy tolerable los riesgos. Por ejemplo, la regulación de algunas actividades financieras las ha hecho mucho más costosas para unos tipos de intermediarios financieros, en particular para la banca múltiple, y tales regulaciones se han hecho con el objetivo de reducir los riesgos asociados a la actividad financiera, con el argumento de permitir una mayor multiplicidad de la actividad financiera múltiple. Sin embargo, los datos no confirman la necesidad de esas regulaciones.

En Colombia existen diferentes impuestos en la intermediación financiera debido a la consecuencia de retrasos en la actualización del código tributario como un todo. Tales impuestos frenan la extensión y profundización bancaria, pero lo cierto es que la solución a esos problemas está íntimamente ligada a una discusión tributaria, que requeriría un replanteamiento general de la estructura tributaria colombiana. Es, por tanto, un tema muy importante en Colombia, con una implicación directa en la intermediación financiera.

Algunas de las soluciones concretas que se proponen son las siguientes. La primera sería la eliminación de las trabas regulatorias para la creación y operación de redes no bancarias; para que, por ejemplo, en el caso de redes que ya están constituidas, éstas puedan ser utilizadas por el sistema bancario para dar servicios en regiones desatendidas. En este sentido resultan ilus-

trativas experiencias similares como las de Bolivia y Brasil, las cuales tiene muchísimo que aportar al debate colombiano, todavía no tan desarrollado. Segunda, la apropiación de economías de escala, es decir, cómo aprovechar la reducción de los costos unitarios derivada de extender los servicios financieros a una proporción mucho más alta de la población. En tercer lugar se encuentran las tasas de interés máximas: los tipos de interés en determinados segmentos del mercado, sobre todo en segmentos nuevos, donde no existe todavía una manera objetiva o una manera basada en la experiencia para formar precios. Todo ello constituye un proceso de aprendizaje y el precio tiene que surtir de un proceso de conocimiento para que se sucedan las imposiciones de tasas de interés.

El segundo gran tema es el de los derechos del acreedor. La discusión en torno a esta materia se divide en dos grandes partes: los derechos de los acreedores frente a un proceso de insolvencia y la toma efectiva de garantías. En el contexto de resolución de un proceso de insolvencia, las prioridades que se deben tener a la hora de hacer el tratamiento del acreedor crediticio frente a otro tipo de acreedores es una discusión que en su normatividad general es, obviamente, política, pero que en su aplicación práctica se traduce en experiencias de éxito en América Latina. Se trata de poner el debate en un plano práctico y abandonar la discusión abstracta y filosófica tan difícil en América Latina, no solamente en el régimen de insolvencia, sino también en los regímenes normales de resolución de problemas de acreedores. Durante el año 2006 se ha trabajado en un proyecto de ley en el Congreso que trata el problema. En el caso de la toma efectiva de garantías, aún se está estructurando el modo de hacerlo. Existe un entramado bastante complicado de normativas en este frente, pero la solución a tomar tiene que ser coherente con el tratamiento de los códigos comerciales colombianos.

Finalmente, en cuanto al acceso a la información existe en Colombia un enorme vacío jurídico que ha hecho que el desarrollo de las centrales crediticias, los burós de crédito y las centrales de información crediticia presenten un desorden notable. No es que no operen, porque la información fluye; pero operan con unos costos relativamente

elevados. También se discutió esta cuestión en el Congreso de la República, discusión que no fructificó en la legislatura pasada, pero que con seguridad volverá a tratarse en nuevos mandatos. El contexto político ha ido cambiando y existe un consenso razonable en el Congreso. Se requiere que toda la información se quede en el sistema y que permanezca durante un tiempo suficiente. La información debe tener la máxima cobertura, al mismo nivel que la intermediación financiera e incluso la no financiera; por ejemplo, el caso del pago o no pago de los servicios públicos, etc., puede darle a muchos sectores de la población esas asistencias crediticias que le facilitan el acceso a créditos que de otra forma no podrían obtener.

Las actuaciones

Actualmente se encuentra en desarrollo una ley que moderniza significativamente el mercado de capitales y ataca a los problemas de lo que se ha venido a llamar operaciones fuera de balance. También se está produciendo un surgimiento de las cámaras centrales de manejo de riesgo, que ha surgido como una solución del sector privado, y que es fundamental para profundizar o para extender el crédito y los servicios financieros a Colombia.

El país está en una etapa de consolidación de la integración de toda la supervisión y la regularización financiera, puesto que si el mercado financiero tiende a unificarse en el tiempo, la supervisión y la organización tienen que ir en sintonía con el proceso. Existe también un proyecto de ley de insolvencia en el Congreso de la República, así como un proyecto de ley que llegó al Congreso el 20 de julio y que prevé un cambio total del marco tributario en Colombia.

Por último, se debería hacer mención a lo que en Colombia se denomina banca de oportunidades, que hace referencia al conjunto de iniciativas para aumentar el acceso al crédito a los segmentos de población y áreas geográficas con menores ingresos. Así, se está permitiendo la creación de redes no bancarias que suministran servicios bancarios. También existen regulaciones especiales para cuentas de ahorro de baja cuantía, un régimen de garantías simplificado para determinado tipo de

operaciones, o la regulación de fortalecimiento de centrales de riesgos para incorporar información que no sea la estrictamente ligada al crédito. Las grandes cadenas comerciales de Colombia, al igual que las de otros países, vinculan el crédito para la compra de determinados bienes a las facturas de servicios públicos y conceden créditos con condiciones complejas. Es evidente que la información de estos créditos tiene que incluirse en el concepto de información crediticia. Todo el esquema que se está valorando, obviamente, no constituye ni un banco propiamente dicho ni uno de redescuento o que emita garan-

tías. Es simplemente una central de reflexión de lo que ya existe, de los cambios regulatorios que se requieren. El proceso está bastante avanzado, a lo que ha contribuido la experiencia de otros países de la región.

NOTA

- 1 Las reflexiones que acerca de esta cuestión han aportado Rodrigo de Rato, Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, y Francisco Gil Díaz, Secretario de Hacienda y Crédito Público de México, están integradas respectivamente en los capítulos XIII y XV de esta publicación.

III

LOS RETOS PARA AUMENTAR EL ACCESO AL CRÉDITO Y LOS SERVICIOS BANCARIOS¹ (II)

5. Walter Cancela

PRESIDENTE DEL BANCO CENTRAL DE URUGUAY

Situación, evolución y condicionantes

Uruguay comparte la situación de la mayoría de los países de América Latina, es decir, una baja relación entre el crédito y el Producto Interno Bruto. Comparando la evolución del crédito al sector privado en relación con el PIB de Uruguay frente a Argentina y Chile, resulta que Chile posee un índice algo inferior al que tienen los países más desarrollados. Sin embargo, los indicadores de Argentina y Uruguay se encuentran dentro de los niveles inferiores de los que tienen otros países. Tanto Argentina como Uruguay sufrieron sendas crisis financieras en los años 2001 y 2002. En el caso de Uruguay, en lo que se refiere a la relación entre crédito bancario y Producto Interno Bruto, estaba por debajo del 20% en el año 2005.

El bajo grado de bancarización se puede observar mediante varios indicadores. En primer lugar, el tamaño y número de instituciones bancarias: el sistema financiero de Uruguay cuenta con solamente 15 bancos, de los cuales dos son de

carácter público y controlan aproximadamente el 50% del mercado, y de los trece bancos privados, tres o cuatro concentran una parte importante de los activos y pasivos bancarios. En segundo lugar, se puede apreciar a través de las cuentas de depósito que existen en el sistema financiero y del número de sucursales. La red privada cuenta con unas trescientas cincuenta mil cuentas de depósitos para una población de aproximadamente unos tres millones de habitantes. Esta cifra se duplica si se incluye el Banco de la República Oriental del Uruguay, que es un Banco público que controla aproximadamente el 40% del mercado.

Los factores que pueden determinar el acceso al crédito en una economía están divididos entre factores de demanda y factores de oferta. Entre los factores de demanda podemos contar con el nivel de actividades económicas y la dinámica de inversión en la economía, así como de la disponibilidad de costos de las fuentes alternativas al crédito para acceder al financiamiento, y principalmente el autofinanciamiento. El factor que se podría denominar hoja de balance da cuenta de cuál sería la situación de endeudamiento de las unidades económicas,

ya sea de producción o de consumo, y, por lo tanto, determina su capacidad de mando de crédito. Entre los factores de oferta, el primero sería la disponibilidad de los fondos prestables. Aquí se distingue entre el ahorro interno y el efecto que tiene en economías como las latinoamericanas el sector público, es decir, la absorción de crédito por el sector público, y el papel del ahorro externo. Como segundo factor importante, hay que señalar la situación de la estructura del sistema bancario. Tal y como ya se ha mencionado, en Uruguay la estructura del sistema bancario es una estructura concentrada con pocos actores y una fuerte presencia del sector público.

A continuación se analizará qué es lo que ocurrió con estos factores como efecto de la crisis que sufrió Uruguay en el sistema financiero en el año 2002, una crisis que se origina con un desequilibrio fiscal pronunciado y continuado, que se traslada al sistema bancario, y finalmente termina en una crisis cambiaria que realimenta la crisis del sistema bancario.

La crisis del 2002

En primer lugar, la crisis del año 2002 provocó una caída del nivel del Producto Interno Bruto del 15% en términos de volumen físico, así como de la tasa de inversión por debajo del 10% con relación al Producto Interno Bruto. Un segundo efecto de la crisis fue la crisis paralela del sistema financiero con una salida equivalente al 40% de los depósitos de monedas extranjeras, que tenía el sistema mayoritariamente de no residentes en los primeros siete meses del año. Una reducción del 40% de depósitos en monedas extranjeras en una economía dolarizada en un 90% en términos de sus activos financieros, produjo una fuerte contracción de los fondos prestables en la economía, todo ello en el corto período de siete meses.

En la última etapa de la crisis financiera, se produce una devaluación nominal y real del peso que impactó negativamente en la hoja de balance de muchas empresas, por el descalce de monedas (dolarización del crédito del sector no transable de la economía) y positivamente en la rentabilidad del agro y la industria exportadora por efecto de la mejora de los términos de intercambio.

Endeudamiento, morosidad, tipo de cambio

El endeudamiento del sector privado crece de manera continuada desde 1997. La ratio de endeudamiento y el producto que este sector privado genera experimentó un aumento muy brusco en el año 2002 como consecuencia de la crisis, lo que provocó que dicha ratio alcanzara un valor de 100% en dicho año. Finalmente, tras un ajuste muy fuerte y bastante doloroso, retornó nuevamente a índices aproximados en torno al 25% y el 30% en el último año.

Esto tiene su correlato en el aumento de la morosidad bancaria. Los bancos se ven enfrentados a un crecimiento muy fuerte de la morosidad de sus activos. Se supera entre los años 2002 y 2003 el 50% de la morosidad entendida como la ausencia de pago durante más de tres meses en las cuentas de créditos. Estas morosidades bancarias no se ajustaron por una súbita propensión al pago de las deudas en el año 2003, sino por la creación de mecanismos que permitieron sacar de la hoja de balance de los bancos, los créditos morosos.

El tipo de cambio real tuvo un fuerte ajuste en el mes de junio de 2002, cuando se pasa de un régimen de tipos de cambios administrado a un régimen de tipo de cambio en flotación, lo cual produce un ajuste brusco pero también con alta volatilidad. Posteriormente, cuando se estabiliza el régimen a partir del año 2004, se reduce esa volatilidad y se alinea el tipo de cambio real a los fundamentos macroeconómicos del país.

La crisis determinó, como consecuencia inmediata, el cierre de los cinco principales bancos privados que operaban en Uruguay y que controlaban aproximadamente el 60% de las operaciones del sector privado. Se compromete simultáneamente el patrimonio de la banca pública, que a su vez controlaba el 50% del mercado total de activos y pasivos financieros, lo que determina una restricción fuerte de crédito y la necesidad de reprogramar depósitos en la banca pública. Se produce una reestructuración de cartera de estos cinco principales bancos privados que habían caído, mediante la solución de crear lo que se denomina «un banco bueno», a partir de activos sanos de los bancos que cayeron, y de los depósitos sobre la base de mecanismos financieros de transformación de depósitos en certificados negociables,

etcétera. Con el resto de los activos se crea el llamado Fondo de recuperación de activos bancarios, que fue la causa de esa fuerte y aguda reducción de la morosidad. El objetivo de la creación de este «banco bueno», fue mantener la cobertura geográfica del sistema bancario. Una cobertura que tiende a concentrarse en Montevideo, la capital del país, donde reside aproximadamente la mitad de la población. El resto del país prácticamente está sólo atendido por red de la banca pública y del banco que se crea sobre la base de los activos buenos de los bancos que habían caído.

El ajuste en el sistema financiero tras la crisis se produce principalmente en el crédito al sector privado. El sector público mantiene sus niveles de crédito en torno a los dos mil quinientos millones de dólares, aproximadamente a niveles actuales, de un 15% de Producto Interno Bruto. En el sector privado es donde se produce la contracción más fuerte de créditos como consecuencia de la crisis, y a pesar de su incipiente recuperación todavía se mantiene en niveles deprimidos.

Estrategia de salida de la crisis

El análisis de la estrategia de salida de la crisis puede servir para identificar los factores que ayuden a establecer las condiciones para que el acceso a los servicios financieros sea cada vez mayor. Acerca de esta estrategia cabe destacar en primer lugar que la crisis en Uruguay se afrontó desde el principio de respeto de los contratos privados. Se evitó la reestructuración crediticia forzosa incentivando la negociación entre deudores y acreedores. Además, se tomaron medidas para evitar el cierre del crédito a empresas viables, mediante la puesta en práctica de mecanismos de adecuación del sistema financiero a las condiciones que los deudores necesitaban para la recomposición de sus balances. En segundo lugar, se orientó la regulación financiera para tratar de reducir la fragilidad derivada de la dolarización, para lo cual se enfatizó la reconstrucción de mercados en pesos mediante la introducción de la unidad indexada como unidad de cuentas, es decir, unidad indexada al Índice de Precios al Consumo. Incluso se ha incorporado en la regulación el reconocimiento de los riesgos asociados al trabajo con monedas que no son emitidas por el Banco Cen-

tral del país. La capitalización del sistema financiero uruguayo en la actualidad se encuentra en niveles muy adecuados. Con los requerimientos de capitalización de Basilea del 8%, la capitalización del sistema bancario uruguayo está aproximadamente un 50% por encima de los requerimientos regulatorios básicos. En tercer lugar, se puso en práctica un seguro de depósitos con primas ajustadas a riesgos que conjuntamente con el primero de los elementos mencionados, lo que trata es de despejar los riesgos morales asociados al salvamento de empresas bancarias por parte del Estado. Por lo tanto, se pone en práctica una nueva regulación para evitar la proliferación de activos de baja calidad crediticia que fue uno de los causantes de las características que tuvo la crisis financiera en el país. Asimismo, se encararon cambios en el Banco Central con el fin de fortalecer su institucionalidad, profundizar el funcionamiento autónomo del banco y su apego al mandato legal de sostén de la estabilidad de la moneda, de mantenimiento de la solidez y solvencia del sistema financiero y del funcionamiento adecuado a los sistemas de pagos.

Todo ello se tradujo en una obtención de una estabilidad monetaria importante. La inflación se ha ido ubicando en niveles civilizados, en un país acostumbrado a promedios de inflación del 60 o el 50% anual. Hoy los niveles de inflación varían entre el 5 y el 6%. Se ha dado una incipiente recuperación en el sistema financiero, tanto por el lado de los activos como por el de los depósitos. No obstante, el sistema todavía mantiene una alta volatilidad y una alta vulnerabilidad de los recursos bancarios, en la medida en que cerca del 70% de los depósitos están constituidos a la vista. Además, se ha producido una reducción de la dolarización de los activos financieros que se han situado en niveles todavía altos del 81 al 82%, pero bastantes más bajos que los alcanzados tras la crisis del año 2002. El crédito en pesos se ha recuperado fuertemente. Asimismo, la evolución contractual del crédito ha seguido la evolución sectorial de la dinámica de la producción, estando por delante la industria manufacturera y a continuación el sector agropecuario. El consumo fue un factor determinante para la expansión del crédito, y previamente a la crisis del año 2002 se mantuvo en niveles todavía bajos.

Agenda pendiente

En primer lugar, se deben desarrollar nuevos instrumentos financieros, entre los que destaca los fideicomisos, que permiten aislar buenos proyectos de hojas de balance malas, y esto es muy importante cuando se hace frente a una economía que presenta en el sector privado niveles muy elevados de endeudamiento. En la medida en que los proyectos buenos asociados a hojas de balance malas no tienen acceso al crédito, el fideicomiso es una opción para financiar los nuevos proyectos viables. La posibilidad de separar del patrimonio como patrimonio afectado independientemente permitiría en un buen proyecto mejorar la capacidad de acceso al crédito y la capitalización de la empresa por el retorno que produce dicho proyecto sobre los ingresos de ésta. También es posible estructurar carteras de proyectos que permitan aprovechar economías de escalas y de gamas, reduciendo, por tanto, los riesgos del propio fondo fiduciario, y permitiendo a la vez reducir los costos de acceso en el conjunto de los sectores.

Un segundo elemento sería trabajar sobre la mejora de acceso de las PYMES al crédito. En este aspecto, se enfatiza el desarrollo de las llamadas bancas de segundo piso, a partir de la reformulación del plan estratégico y de la corporación nacional para el desarrollo, antes utilizada como hospital o morgue de empresas, y hoy orientada fundamentalmente a generar las condiciones de desarrollo de empresas pequeñas y medianas. Aprovechando además las líneas de las instituciones financieras internacionales orientadas a este punto, hay que mencionar particularmente el papel de la línea multisectorial. En este aspecto, Uruguay, con el apoyo del Banco Interamericano del Desarrollo, está estableciendo un buró de crédito con una información positiva. En Uruguay la información del crédito normalmente es negativa, es decir, «aquel que no paga». Por lo tanto, la intención es generar registros, más que de incumplimiento, de cumplimiento de obligaciones crediticias. Ello permitirá un mayor acceso al crédito. Y todo esto orientado a la reducción de los costos de transacción para las PYMES que normalmente se encuentran imposibilitadas para acceder al crédito, debido a los altos costos de transacción. Como consecuencia de ellos son inaccesibles para empre-

sas de tres o cuatro personas con facturaciones anuales, que muchas veces no alcanzan a cubrir los costos de las llamadas telefónicas de un ejecutivo bancario para comprobar el comportamiento del cliente.

El tercer punto se refiere a la reestructuración de la banca pública hipotecaria. El crédito hipotecario en Uruguay fue un mecanismo de acceso a la vivienda privilegiado, y por efecto de la crisis del año 2002 ha quedado prácticamente inactivo. La orientación aquí está justamente en tratar de fondear el crédito hipotecario, ya no en el mercado de corto plazo compitiendo con la banca comercial, sino fundamentalmente en el mercado de capital por la vía de instrumentos de seguridad. Estos instrumentos permiten un cauce más adecuado entre pasivos y activos de un banco y permite a la banca pública orientarse hacia los segmentos de población de ingresos medianos y bajos que no acceden al crédito hipotecario de la banca privada.

Finalmente, un punto en el que se está comenzando a trabajar y donde todavía se producen retrasos es la reforma del sistema de pagos, basados en los principios y en las prácticas internacionalmente más aceptadas. En este aspecto cabe destacar que el sistema de pagos incluirá mecanismos para la compensación en tiempo real, lo que se traducirá en una reducción de los costes de transacción, la inclusión de las redes de pago no bancarias en el sistema de pagos con el desarrollo de los medios de pagos electrónicos, y la reducción de los costos de transacción por la vía de una mayor eficiencia del sistema. Esta reforma en el sistema de pagos está en fase de consulta con el sector privado, como paso previo a la formulación del proyecto de la ley.

6. Nicola Angelucci

PRESIDENTE DEL BANCO MULTISECTORIAL DE INVERSIONES
DE EL SALVADOR

Introducción

Esta presentación gira en torno a los retos para aumentar el acceso al crédito y a los servicios bancarios con el fin de lograr

una mayor inclusión en el acceso al financiamiento formal de las poblaciones latinoamericanas. Se divide en tres grandes áreas: primero, se tratan los aspectos relevantes sobre El Salvador, los cuales harán comprender el entorno donde se han tomado algunas de las medidas. Posteriormente, se explica brevemente la evolución de la metodología que se ha empleado en el Banco Multisectorial de Inversiones, que es el principal instrumento para apoyar al sector privado de acceso al crédito. Finalmente, se exponen algunos ejemplos prácticos que demuestran la evolución de la metodología para identificar esta falla del mercado, que impide el acceso al crédito de las masas y de la mayor parte de las empresas.

El Salvador: aspectos relevantes

El Salvador pasó por doce años de guerra, finalizando la misma en 1992 con la firma de los Acuerdos de Paz. En estos años de guerra, el mercado estaba reprimido, había muchas intervenciones estatales, así como bancos y sistemas de exportación estatizados. A través de la firma de la paz vino una ola de privatizaciones. Se privatizó el sistema financiero, el sistema de telecomunicaciones, el sistema de generación, distribución y comercialización de energía, y, por último, el sistema de pensiones. Además se entró en un fuerte proceso de apertura de mercados a través de la baja unilateral de aranceles, y posteriormente en los años recientes con la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, México y otros socios comerciales.

Eso tuvo sus efectos a nivel microeconómico generando un sistema financiero robusto con bancos fuertes en relación con las dimensiones del mercado centroamericano. Se masificó el uso de la tarjeta de crédito y otros instrumentos de deuda de banca de personas. En la década de los noventa, se asistió a crecimientos acelerados del crédito tanto a empresas como del crédito para viviendas o hipotecario. Asimismo, se profesionalizó bastante la regulación, que ha sido uno de los elementos más importantes por el cual este crecimiento acelerado no terminó, como en otros países vecinos, en crisis financieras.

Por supuesto, estos procesos no están exentos de sacrificios. La economía de El Salvador es una economía liberali-

zada: pocas barreras arancelarias, poca protección a las empresas locales y un inesperado tipo de cambio apreciado por el influjo masivo de remesas, que hasta la fecha cuentan con más de 15% del Producto Interior Bruto del país. Todo ello ha generado un entorno difícil para las empresas, suponiendo una purga dentro del sector productivo privado, donde los más ineficientes deberían salir del mercado o fusionarse a los más eficientes, quedando el sector privado y las empresas, por decirlo de alguna manera: «con menos grasas y con más músculos». Listos para competir y aprovechar las oportunidades de este mundo globalizado.

La estrategia del Banco Multisectorial

El Banco Multisectorial de Inversiones ha pasado de una tarea de proveedor de recursos de mediano y largo plazo, para lo cual se creó en 1994, a ser un agente de desarrollo, que no sólo provee a la banca de recursos de mercado, donde supuestamente el mercado distribuiría a lo largo y ancho de la economía, sino que profundiza en sectores económicos y segmentos de empresas. La última orientación está relacionada con la atención directa al usuario final en todos aquellos temas que para el sector privado no son interesantes ni rentables por el momento. Serían los casos de provisión de información de mercado y otros servicios que permiten que los mercados funcionen mejor.

Las principales fuentes de fondeo se basan en los mismos esquemas de la época en que finalizó la guerra, donde el ahorro se concentraba en plazos de muy corta duración, y de muy corto período. Por tanto, los bancos no contaban con recursos superiores a seis meses para poder financiar el crecimiento de las empresas. Este problema se resolvió a través de préstamos del BID y del Banco Central, y posteriormente a través de las emisiones en los mercados internacionales al Banco Multisectorial. Tales fondos se canalizaban a las empresas privadas a través de la banca comercial utilizando los denominados mecanismos de segundo piso a los bancos y de éstos a las empresas. La mayor parte del crédito se concentraba en actividades de corto plazo y en empresas grandes que eran la cúpula de la pirámide.

En una segunda etapa, se pasó a segmentar el mercado. Se trataba de forma diferente a la micro y a la pequeña empresa. Se entendió que la microempresa debería ser atendida con tecnología de microfinanzas muy específicas y muy distintas de las pequeñas y medianas empresas. También, se atendió a la internacionalización de las empresas a través de mecanismos de financiación del comercio. Para atender la microempresa se creó una fundación que en su momento importó las mejores prácticas del Perú, de Bangla Desh y de otros países, para hacer que las instituciones de microfinanzas locales, que no tenían los recursos para traer esas tecnologías de tan lejos, generaran un núcleo de conocimientos y tecnologías microfinancieras localmente en El Salvador, y que ahora está sirviendo a casi toda la región centroamericana. La pequeña y mediana empresa se aborda con un sistema de garantías a través de una alianza estratégica con IBERAVAL, que es la Sociedad de Garantías Recíproca de Castilla y León. Se logra una alianza estratégica entre las pequeñas empresas y los socios estratégicos en el desarrollo. De esta manera se alcanza un relativo éxito en el financiamiento del segmento de pequeñas y medianas empresas que tienen todas sus garantías comprometidas con su crédito a corto plazo.

El tercer período que actualmente está desarrollando el Banco Multilateral de Inversiones consiste en el acercamiento al usuario y empresario para conocer sus necesidades y proponer soluciones viables. Para ello se han identificado seis sectores estratégicos: agropecuario, textil, industria, servicios sociales, forestales y construcción y vivienda. También se han identificado seis segmentos estratégicos, que son: microempresa, compradores de vivienda, estudiantes, salvadoreños en el exterior, pequeña empresa y profesionales liberales. Y, por último, se encuentran las actividades estratégicas, que son: exportaciones, innovación y tecnología, logística y distribución, sistema financiero, mercado de capitales, energía y turismo. Son actividades estratégicas, que posiblemente no tengan una importancia o una incidencia fuerte en el Producto Interior Bruto, pero cuyo desarrollo y existencia dentro de los ambientes económicos son catalizadores que permi-

ten el crecimiento y el desarrollo de los demás sectores. Se trata de la cuestión de la importación, de las exportaciones, de la innovación tecnológica, logística y distribución, y, por supuesto, el financiamiento, el desarrollo de mercados capitales y el sector energético y del turismo.

Algunos ejemplos

A continuación describimos algunos ejemplos de cómo hemos diseñado productos y servicios adecuados a las necesidades de cada uno de los segmentos.

El programa de Microcrédito

El programa ha permitido en tan sólo ocho años pasar de un 8% de atención de cobertura del crédito microempresarial al 48%. El programa comenzó hace ocho años como una reacción a una desgracia: los terremotos que sufrió el país en el año 2001, cuando muchos de los funcionarios que trabajaban en el sector de la banca se vieron expuestos y obligados a salir al campo, y entender qué era el microcrédito.

El programa de microcrédito básicamente consiste en dar crédito a empresas que no son propiamente empresas bajo la definición tradicional. Lo que hace es promover la capitalización de toda aquella actividad informal, que por las convenciones, no se encuadra en la definición tradicional de empresa. El programa creó en primer lugar la fundación para traer al Salvador la tecnología apropiada para el desarrollo de las microfinanzas. De esta forma se desarrolló no sólo el microcrédito, sino también la cuenta de ahorro para microempresarios, *microleasing*, *microfactoring*, etc. Después, se organizaron programas de formación en tecnología de microfinanzas para los graduados. A uno de cada dos ejecutivos graduados en tecnología de microfinanzas se le premia con un medio de transporte o una computadora, que puede utilizar como un aval para obtener un microcrédito. Así se está incrementando la capacidad de otorgamiento de microcréditos, utilizando para ellos subsidios temporales y focalizados.

El microcrédito llega a todos los lugares donde no puede llegar un ejecutivo de microfinanzas. Éste obtiene la información de la persona en una primera visita, la procesa en

un formato adecuado y, posteriormente, regresa y le da los fondos. El proceso de renovación del microcrédito depende del comportamiento del microempresario. Pasado un tiempo, el crédito se renueva automáticamente a petición del microempresario. De esta manera, la persona que vive en la sierra o en la loma, baja al pueblo con un documento con el que puede pagar o simplemente renovar su crédito.

La capacidad de ampliar el microcrédito es todavía grande; se ha estimado que la capacidad de otorgamiento de microcréditos en El Salvador es de 500.000 microcréditos al año, mientras que se están otorgando 260.000 créditos al año. Por lo tanto, los banqueros comerciales tienen una oportunidad de negocio apoyándose en los instrumentos del Estado que permiten que el microcrédito sea rentable.

Otros ejemplos

Otro ejemplo es la financiación a estudiantes en países que tienen limitaciones de recursos fiscales, en los que el Estado no puede financiar a todas las titulaciones superiores. Aquí se han producido diversas iniciativas. Primero, se hicieron alianzas con las universidades para estimar el coste total que tiene que soportar un estudiante en las diferentes carreras. En segundo lugar, se acordó con los bancos comerciales el desarrollo de una línea de crédito para la educación superior y se creó un fondo de garantía que asegura el 95% de la exposición del banco. Los bancos lo han acogido con un gran entusiasmo.

El programa Mi Compu trata de conseguir una mayor penetración de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la población en general, siendo la estrategia la de llegar a los universitarios para que ellos ayuden a sus familias o a sus empresas a aplicar la tecnología en el uso de sus computadoras. En este caso, se logró una alianza con los principales fabricantes de computadoras del país. Primero, se identificaron las necesidades de una pequeña empresa y se organizó una alianza con todos los fabricantes para que ofrecieran las computadoras adecuadas. En segundo lugar, los fabricantes dieron una garantía de tres años sobre los equipos, que permitieron además un financiamiento por

el mismo período. La siguiente fase de este programa es ofrecer cursos con aplicaciones específicas para grupos de profesionales, tales como contadores, profesionales liberales, abogados o notarios, entre otros.

El último ejemplo que todavía no está disponible es un esquema para financiar a los compradores de vivienda, poniendo especial énfasis en los emigrantes que viven en otros países. Se quiere pasar de lo que se llama un típico y tradicional crédito a la persona, a un financiamiento del activo. Se realizó un análisis en El Salvador sobre el financiamiento de vivienda y se descubrió que recuperar un inmueble vía crédito hipotecario es muy difícil, mientras que recolocar un inmueble a un nuevo comprador de vivienda es bastante fácil. El esquema se basa en la creación de un fideicomiso de garantía administrado en el Banco Multisectorial de Inversiones, que es el propietario del inmueble. El comprador tiene con el fideicomiso un contrato de derecho de uso. De esta manera, el fideicomiso da una garantía al banco de que si el deudor no paga, el fideicomiso va a hacer todas las diligencias de cambio de propietario del inmueble, su entrega o recolocación, si el banco le pasa un nuevo comprador. Éste es un esquema que se ha discutido en el seno de la Asociación Latinoamericana de Instituciones de Desarrollo, el cual se ha nutrido de las experiencias de Colombia y de otros países en Sudamérica, y supone un modelo avanzado en cuanto a esquema.

7. Vicente Bengoa

SECRETARIO DE ESTADO DE FINANZAS DE LA REPÚBLICA
DOMINICANA

En América Latina la relación entre préstamos y el producto interno bruto es inferior al 22%; sin embargo, de acuerdo a la renta per cápita debería ser de un 40%. Esta relación, en la República Dominicana ha variado en los últimos años. En el año 2000 fue de un 34%, en 2001 de un 39%, en el año 2002 de un 40%, en 2003 del 35% y en 2004, 2005 y lo que va de 2006 es de un 22%. Por otro

lado, los depósitos en la región representan aproximadamente el 25%. En nuestro país este indicador ha evolucionado de la siguiente manera: en el año 2000 se situaba en un 40%, en 2001 en un 43%, en el año 2002 en un 45%, en 2003 en un 51% y en los años 2004, 2005 y mediados del 2006 en un 38%. Después de relacionar las captaciones y la cartera de préstamos de América Latina con la República Dominicana, es conveniente hacer una reflexión sobre la realidad que vivimos los países subdesarrollados o en vía de desarrollo.

La sociedad latinoamericana es dual, y esta dualidad se expresa en todos los aspectos: educación, sanidad, calidad de vida y, en consecuencia, en el acceso al crédito y los servicios financieros. La franja media y alta de nuestra sociedad, como en cualquier país desarrollado, no tiene mayores problemas en cuanto al acceso al crédito. Todo depende de su crédito personal, profesional y económico. Pero la franja baja, que desgraciadamente es la mayoría, no tiene crédito personal, ni profesional, ni económico y, por tanto, no tiene acceso, en los esquemas ortodoxos, a los servicios financieros básicos y mucho menos al crédito. Éste es el motivo por el que los países de la región, por lo general, tienen un bajo nivel de bancarización. Las transacciones ordinarias de cobros y pagos se realizan en efectivo. El nivel de ahorro, para este sector de la población, es nulo debido a que los ingresos se mantienen en el nivel de subsistencia. Y a la banca comercial tradicional no le interesa este segmento de la población.

Dada esta realidad, le corresponde a los Gobiernos actuar de manera deliberada para ir reduciendo de forma significativa el dualismo que se expresa en estas sociedades, facilitando el acceso al crédito de la franja baja, no con el objetivo de bancarizarlos, sino facilitándoles créditos para el autoempleo, activando de esta forma y poniendo en marcha a los sectores mayoritariamente desprotegidos, generamos riquezas y nos ahorramos múltiples problemas sociales. En definitiva, hay que incorporarlos al sistema financiero a través del crédito y no del ahorro. ¿Cómo hacerlo? Hay múltiples ideas, pero, en mi opinión, todas tendrían un denominador

común, y es fijar un sistema de cupos orientado, específicamente a esta finalidad, bien sea desde el Gobierno o bien desde la banca privada existente. En la República Dominicana a través del BNV se ha adjudicado un cupo de aproximadamente veinte millones de dólares anuales, que serán canalizados a través de intermediarios financieros regulados y no regulados para fomentar el autoempleo en el sector social más desfavorecido a través de programas de microcrédito.

¿Cómo fomentar el acceso al microcrédito y al mismo tiempo cumplir con las exigencias que recomiendan las regulaciones bancarias internacionales? La experiencia nacional e internacional nos ha demostrado, que el acceso al microcrédito no necesariamente se realiza a través de entidades reguladas, pero también ha confirmado que si las entidades son reguladas, éstas están sujetas a los denominados coeficientes de inversión obligatoria. Y las normativas tienen un tratamiento diferenciado para este tipo de inversiones. En la actualidad, sea cual fuere la entidad que canalice los recursos, los microcréditos no se evalúan ni por la capacidad de pagos ni por las garantías aportadas, sino por el historial de pagos. Por ello es necesario crear una normativa diferenciada, que fomente el acceso al crédito de la franja social más desfavorecida, sin poner en peligro la solvencia de las entidades financieras reguladas.

8. Harry Brautigam

PRESIDENTE EJECUTIVO DEL BANCO CENTROAMERICANO
DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA (BCIE)

El contexto actual de Centroamérica ofrece oportunidades en dos ámbitos que se derivan del impulso de la integración regional en general y del Plan Puebla Panamá en particular, oportunidades que se derivan del proceso de liberalización comercial y el establecimiento de acuerdos de libre comercio (CAFTA, ALCA, UE). Sin embargo, Centroamérica enfrenta actualmente formidables retos en materia de mejora de su ventaja competitiva para aprovechar las oportunidades de crecimiento y desarrollo que le ofrece la presente coyuntura. El progreso

de la ventaja competitiva regional demanda de la profundización financiera, con énfasis en el financiamiento de la inversión. Por su parte, la profundización del financiamiento a la inversión en Centroamérica exige la superación de obstáculos en la oferta de recursos y servicios financieros, en la demanda de recursos, y el marco institucional del mercado.

Los obstáculos

Las características principales que configuran el desarrollo de una oferta de fondos financieros en Centroamérica son: la baja propensión al ahorro, baja capacidad exportadora, la alta dependencia de los flujos de ayuda al desarrollo, la escasa inversión extranjera y la creciente importancia de las remesas de emigrantes. No obstante, existen grandes diferencias entre los diferentes países.

En efecto, la región de Centroamérica tiene una limitada propensión media a invertir; la relación entre inversión y Producto Interior Bruto en Centroamérica es tal vez el 18%, y presenta diversas diferencias entre los distintos países. La capacidad exportadora es baja, pero desigual. Mientras las exportaciones de Costa Rica y Guatemala representan el 34% y el 27% respectivamente, las de Nicaragua no alcanzan el 4%. Aunque todos los países reciben fondos de ayuda al desarrollo, Nicaragua y Honduras son dos países altamente dependientes de los flujos oficiales de ayuda al desarrollo para la financiación del crecimiento de sus economías. En el caso de Nicaragua, estos flujos representan el 28% del Producto Interno Bruto. La IED de Centroamérica está cayendo en el conjunto de la región. Por ejemplo, bajó un 30% entre 2002 y 2003, situándose en 1,133 millones de USD. Sin embargo, más del 50% de la inversión se dirige a Costa Rica y el 40% a El Salvador. Las remesas de emigrantes representaron en el 2005 el 9% del PIB y el 42% de las exportaciones. En El Salvador representan un 17% del PIB y un 84% de las exportaciones.

En cuanto a la demanda, el obstáculo fundamental es la baja propensión a invertir que oscila entre el 10% y el 20% del PIB. Esta baja propensión está influida por las restricciones a la inversión pública derivadas de los límites al endeu-

damiento incluidos en los acuerdos de conversión de la deuda y en los realizados con el Fondo Monetario Internacional. Otro freno es la alta presencia de agentes económicos informales. De hecho, la participación del sector informal en el Producto Interior Bruto es superior al 50% en Honduras y Guatemala.

Entre los obstáculos institucionales más relevantes cabe destacar la legislación no estandarizada, la ausencia de registros de crédito, el débil clima de negocios y las imperfecciones de los registros de la propiedad.

Estrategia del BCIE

El fortalecimiento del sistema financiero centroamericano es el objetivo estratégico del BCIE y se configura como columna vertebral para superar estos retos. Esto se realiza a través de seis áreas de actuación:

- a) La armonización de los marcos regulatorios basados en la adopción de la normativa de Basilea II por parte del sistema financiero regional: implementación del catálogo único de cuentas con la superintendencia. De esta forma, una cuenta va a significar lo mismo en Guatemala que en El Salvador. El mejoramiento del marco regulatorio es un factor muy importante para la armonización.
- b) Fortalecimiento de la base patrimonial de las instituciones financieras regionales: contribuyendo a la base patrimonial, ligada a lo anterior. Para ello se ha comenzado tímidamente creando un fondo con otras instituciones financieras para invertir en capital de riesgo en los bancos, y este año ya se puede ofrecer deuda subordinada, capital de riesgo para instituciones financieras y no financieras.
- c) Desarrollo de los mercados de capital, otorgando especial énfasis a la creación de un sistema regional de liquidación, compensación y custodia de valores: El banco conjuntamente con el Consejo Monetario Centroamericano está desarrollando un sistema de pagos regional que debería estar funcionando antes de que termine el año 2006. El objetivo es unir a los bancos centrales, a todas

las instituciones financieras y también a las microfinanzas como primer paso para el desarrollo de un mercado de capital electrónico. Una vez se logre esa plataforma, se desarrollarán otros servicios.

- d) Desarrollo de las microfinanzas y el posicionamiento de liderazgo del BCIE en este campo: se están desarrollando nuevos productos adaptados a las necesidades de las microempresas, tales como microgarantías y microseguros. Esta área creció en cien millones de USD el año pasado. Se están canalizando recursos a través de la microempresa y de las microfinancieras para el financiamiento de viviendas social. Asimismo, se están mejorando los procesos y la organización interna de las instituciones de microfinanzas a través de la cooperación no reembolsable destinada a la tecnología, lo que permitirá invertir en capital de riesgo en las mismas.
- e) Movilización de recursos crediticios por parte del sistema financiero regional: en lo referente a la movilización de recursos crediticios, el banco está trabajando en el diseño de esquemas operativos para la movilización de remesas. También se está comenzando a trabajar en la creación de un mercado hipotecario de vivienda centroamericano, que englobe a los cinco mercados hipotecarios individuales que operan en la actualidad. El gran reto es aumentar la participación del sector privado en el financiamiento de la infraestructura económica: telecomunicaciones, carreteras, puertos, aeropuertos, y en el impulso de asociaciones públicas y privadas. No se cuenta en Centroamérica con la legislación adecuada para ello, pero el BCIE está trabajando para hacer viable esta opción.

- f) Propiciar la eficiencia del sector financiero, prestando especial atención al desarrollo de burós de crédito y centros para el procesamiento de información; se prevé para el primer trimestre del 2007 promover la creación de un buró regional. En cada uno de los países existe alguna información sobre créditos, pero lo que no existe es un verdadero buró de ámbito regional.

Consideraciones finales

Centroamérica cuenta con oportunidades históricas que demandan el mejoramiento de su ventaja competitiva. Esto a su vez exige de la profundización financiera, con especial acento en el financiamiento de la inversión. Del lado de la oferta, la integración es débil y la propensión al ahorro interno es baja. Esto implica que nuestro crecimiento seguirá asociado al ahorro externo por la vía de la IED, movilización del ahorro externo a través de las remesas y los instrumentos de deuda. En cuanto a la demanda, condicionantes como la alta informalidad y el estancamiento de la inversión pública restringen una mayor absorción de fondos. Superar estas restricciones es indispensable, pues los actuales niveles de inversión son insuficientes para mejorar la ventaja competitiva de la región. El BCIE está avanzando en la ejecución de una estrategia orientada a ofrecer a los inversionistas mejores términos, mayores instrumentos y mejores servicios, es decir, a profundizar en el acceso al crédito y los servicios financieros.

NOTA

- 1 Las reflexiones en torno a esta cuestión aportados por Luis Alberto Moreno, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, están integrados en el texto del capítulo XIV de esta publicación.

IV

LA OPORTUNIDAD DE LAS INICIATIVAS PARA LA EXTENSIÓN DEL CRÉDITO Y LOS SERVICIOS BANCARIOS¹

9. LA INICIATIVA DE LA ASOCIACIÓN DE BANCOS DE CHILE

Alejandro Alarcón Pérez

GERENTE GENERAL DE LA ASOCIACIÓN DE BANCOS DE CHILE

Introducción

Las reformas que se han producido en Chile a partir de 1990 han desempeñado un papel muy importante en el desarrollo de la economía chilena. Un hito importante fue la nueva legislación de 1997, que fue el resultado de un gran acuerdo entre el sector público y el sector privado que llevó asociada la desregulación de la cuenta de capitales y supuso la eliminación del encaje externo, la eliminación de la obligación de mantener las inversiones durante un año y la posibilidad de las AFP de invertir en infraestructura hasta un 30%. La experiencia muestra que los países que se oponen a las reformas de los mercados de capitales tienen impactos muy negativos en su economía, y sobre todo, se traduce en una reducción del poder adquisitivo de las clases más humildes.

Reformas y la industria bancaria

La estabilidad macroeconómica de la economía chilena descansa en un conjunto de políticas eficientes de gasto, una política fiscal austera y unos tipos de cambio flexibles. En Chile existe un superávit fiscal que representa un 1% del PIB; el Banco Central controla la inflación proyectada en el tiempo, que es actualmente del 3%. Haciendo una comparación de los datos del sistema bancario del año 1992, uno de los primeros años de las reformas, y del 2005, cabe destacar los siguientes logros: En 1992, los activos del sistema bancario chileno eran de 34 billones de USD, y el capital de 2,6 billones de USD, mientras que actualmente el país tiene más de cien billones en activos y un capital cercano a los 10 billones. Aun así, si se comparan los bancos y los sistemas financieros de Chile y Brasil, se comprobará que Chile es un país pequeño. Por ejemplo, los bancos brasileños Bradesco e Itaú tienen un capital cercano a los 40 billones.

Desde el año 1990 existe un proceso de consolidación muy importante en el sistema, que ha llevado al país a pasar

de 40 a 26 bancos, entre los cuales hay una importante participación de la banca extranjera. En Chile, el Banco Santander ha tenido una influencia decisiva en apoyar, junto con el BBVA, los procesos de bancarización. La evolución de la bancarización, medida por el índice de renta de consumo hipotecario, representa todavía una proporción muy baja del PIB. Si se quiere dar acceso a los servicios bancarios a más estratos de la población, se tiene que hacer a través de la banca al por menor, la cual ofrece créditos de consumo y créditos de vivienda. En Chile, los crecimientos del crédito al consumo son de entre el 7 y el 10%, en el caso del consumo, y cercanos al 25%, en el caso de la vivienda, lo que representa una cifra muy interesante.

La banca chilena realiza una amplia gama de actividades, las propias de intermediación las hace directamente y otras como el *leasing* o los corretajes de seguro internacionales, a través de filiales. La nueva Ley de Bancos, aprobada en el año 1997, impulsó estas últimas modalidades. La banca chilena está pensando introducirse en el negocio provisional, lo que implicaría no sólo administrar un fondo de pensiones y entrar en la comercialización de la red, sino también la producción de seguros de forma directa y no sólo a través del corretaje. Con ello, la banca chilena tendría capacidad para realizar todas las actividades que podría esperar de un sistema bancario. Para ello queda camino por recorrer y hay que esperar que esta materia sea debatida en el Parlamento.

Una comparación internacional

Es importante analizar la situación del sector bancario chileno en relación con otros países. En primer lugar, Chile tenía una rentabilidad antes de impuestos razonable, similar a la de otros países. Lo que verdaderamente es significativo es que Chile tiene un sistema muy competitivo, y la rentabilidad se deriva de la eficiencia operativa de las instituciones bancarias. No sólo el sistema bancario ofrece posibilidades de financiamiento, sino que también las empresas pueden obtener financiación emitiendo bonos en los mercados de capitales y también tienen facilidad para financiarse en el exte-

rior. Es decir, la competencia interna y externa es muy fuerte. La rentabilidad del sistema bancario de Chile viene por el lado de los costos y la ratio de costo-ingreso está en Chile en torno al 50%, lo cual es francamente espectacular. La rentabilidad en Chile no ha puesto en peligro la solvencia, aun cuando hay un índice de préstamos vencidos y préstamos totales muy bajos, tal vez uno de los más bajos del mundo. Sin embargo, el potencial de la banca de personas deja un espacio muy grande. Se ha estimado que el potencial de personas que son susceptibles de bancarizar y aún no lo están es de 2,8 millones de personas.

Tendencias y desafíos

En la década de los sesenta, el funcionamiento de la industria chilena era básicamente manual. En la de los setenta, llegaron los primeros equipos de procesamiento y lo que se llamó el procesamiento por el lote. En los años ochenta, aparecieron las redes y las más famosas fueron las de cajeros automáticos. Pero, realmente, donde se produce el Big Bang es en la década de los noventa, cuando se produce un desarrollo notable en la cantidad de servicios, productos y empresas.

Esta evolución permitió que la banca minimizara el uso del papel, sustituyéndolo por registros electrónicos. Con ello, todos los nuevos productos y servicios empezaron a estar basados en tecnologías y la banca empezó a entender que, junto con esto, tenía que prestar mucha atención a la calidad. En respuesta a esta percepción, en la Asociación de Bancos de Chile, se creó la defensoría del cliente, que es un procedimiento que dura aproximadamente treinta días siendo obligatorio para el banco. Eso ha inducido a un mejoramiento significativo de la percepción que tiene la gente sobre los bancos y la nueva forma de relación comercial que tiene que ver con la tecnología y sus instrumentos, como computadoras, teléfonos y otras formas tecnológicas que se han ido implementando en la industria. Todo este uso de tecnología ha inducido claramente a un aumento de la bancarización, aunque todavía con índices muy rezagados.

En Chile, el 70% de la fuerza de trabajo gana menos de quinientos dólares y eso es un obstáculo para la bancarización. Esto implica que los modelos de negocio que se van a construir en el futuro van a tener en cuenta este hecho, porque los bajos niveles de ingreso no son compatibles con muchos modelos de negocio e inhiben la bancarización notablemente. En el caso de Chile, si el objetivo es bancarizar, el esfuerzo se va a tener que concentrar en los segmentos de población con ingresos inferiores a 500.000 pesos. La bancarización no es filantropía; la bancarización de personas y PYMES es una oportunidad de negocio que los bancos tienen que estudiar muy bien para conocer e identificar las variables que configuran el éxito.

Las propuestas

En Chile existen, aproximadamente, cerca de tres millones de clientes de bajos ingresos que son susceptibles de bancarizar. Para lograr esta bancarización se proponen ocho grupos de medidas que se exponen a continuación: Primero, incentivos en las sociedades de apoyo al giro para estimular la bancarización; con cambios marginales en el modelo de negocios, podemos producir grandes efectos. Segundo, impulso a medios de pago bancarios, lo que supone aumentar las terminales en los comercios, entregando equipos de conexión al comercio emergente e impulsando proyectos que incentiven el pago con tarjetas. Tercero, ampliación de la red de cajeros automáticos (ATM). Cuarto, flexibilización y ampliación del horario de atención bancaria. Quinto, incremento en niveles de transparencia y autorregulación de los actores financieros. Sexto, potenciar el microcrédito a empresas y personas, mediante la evaluación crediticia gratuita a un colectivo amplio de microempresarios, lo que sin duda requiere eliminar la brecha digital. Séptimo, integrar y completar la información sobre calidad y volumen de créditos. Octavo, flexibilización de normas relativas a techos a la tasa máxima convencional y gastos de cobranza. Es importante incidir en las dos últimas propuestas, pues su ausencia perjudica a las entidades bancarias y no a otras instituciones comerciales que

ofrecen crédito al consumo sin necesidad de informar a las centrales de riesgos y sin limitaciones a las comisiones y recargos por demora.

La información no consolidada no favorece la bancarización en los países y no ayuda específicamente a bancarizar sectores de menores ingresos y a las PYMES. Ésta es la cuestión de la información asimétrica expuesta por Akerlof, premio Nobel de Literatura, donde la selección adversa parece ser que consiste en perjudicar a grandes mayorías que sí pagan a costa de muy pocos que no pagan. Por lo tanto, la información consolidada es un tema que debe ser resuelto no sólo en Chile, sino en todos los países que apunten a la bancarización. Las regulaciones de tasa máxima convencional de obligaciones con cobranza extrajudicial han llevado a que las empresas comerciales no bancarias hayan cuadruplicado su posibilidad de dar crédito. En el año 2006, el 40% del crédito en Chile correspondía a instituciones no bancarias y el 60% al dado por bancos.

Consideraciones finales

La desintermediación financiera continuará y se enfrentará con la reducción de costos y el incremento de la eficiencia en los procesos internos. Chile tiene un mercado financiero atractivo que se beneficiará del crecimiento y estabilidad de la economía. Los cambios en el negocio bancario tradicional estarán asociados a nuevas tecnologías aplicadas a los servicios financieros a costos razonables. Desde la Asociación de Banca de Chile se están impulsando medidas que implican la ampliación y la utilización de la red con el objetivo de que en cada comuna de Chile haya un cajero automático. El próximo gran desafío es la bancarización de los segmentos emergentes de la población. Para ello serán necesarias las alianzas con empresas especializadas del sector financiero y otras de servicios externos a los bancos, la desregulación del sector y colaboración entre bancos y dar una atención especial a las PYMES y Retail como una reacción ante la desintermediación.

10. UNA PERSPECTIVA DE LOS USUARIOS

María José Lunas

DIRECTORA DEL ÁREA DE FORMACIÓN E INTERNACIONAL Y
SUBDIRECTORA DE SERVICIOS JURÍDICOS DE AUSBANC CONSUMO

Introducción

Para el sistema financiero, el tema de la bancarización y los niveles concretos de población que pueden no tener acceso a ella, es una cuestión de oportunidad de negocio y una cuestión a discutir: si interesa o no interesa, cuándo o cómo interesa hacerlo, e incluso, es una cuestión de prioridades políticas. Mientras se decide todo eso, Ausbanc tiene en sus oficinas a personas que quieren abrir un negocio y no tienen acceso al crédito. Piden una solución porque pueden estar perdiendo su vivienda, o estar afrontando una situación de tasas de interés o de cobro de comisiones ilícitas. La asociación trata de dar soluciones concretas, entender y distinguir la problemática general, todo ello con la necesidad de dar soluciones en un tiempo de plazo muchísimo más breve del que a veces sería necesario para adoptar las más idóneas.

Ausbanc Internacional es una red de profesionales dedicados a la defensa de los usuarios de servicios financieros, y está caracterizada por varias notas. La primera es el carácter no político de la organización. No todas las organizaciones de consumo tienen ese carácter. En segundo lugar, la asociación desea conseguir que el sistema financiero sea mejor y más fuerte. Trata de acabar con las malas prácticas que entorpecen el funcionamiento del sistema, y con aquellos centros que hacen una competencia ilícita al mercado financiero regulado y promueve que el mercado financiero cumpla con la legislación.

La red Ausbanc Internacional fue creada por Ausbanc Consumo, una organización de consumidores que existe en España desde el año 1986. En estos tres o cuatro últimos años, ha logrado llegar a acuerdos con los países que están en esta red de consumo y con algunos otros que están colaborando de manera informal. Está compuesto por organismos públicos de protección a los consumidores, asociaciones privadas, profesionales de la defensa de los consumidores y

usuarios y, en general, abogados, economistas y cualquiera que esté interesado en temas de este tipo. Se reúne cada seis meses, plantea y discute los problemas con los que se encuentra, tratando de encontrar soluciones.

La bancarización

Hay que destacar que, efectivamente, el problema de la bancarización y del acceso a los servicios financieros no es de demanda, sino de oferta; es decir, la gente sí quiere acceder al sistema financiero, es más, lo necesita, porque en cierta medida le da mucha seguridad, pero el problema es que a veces no se tiene la oferta suficiente. Es importante que exista crédito, si no, los países no avanzan ni se desarrollan proyectos que generen nuevos ingresos. De la misma manera que es importante el acceso al crédito, también son importantes unos sistemas de depósitos y unos sistemas de ahorro que permitan a los clientes acceder a esa banca. Las causas que provocan la baja bancarización son fundamentalmente las crisis económicas, crisis financieras, crisis políticas, fluctuaciones económicas, problemas cambiarios, falta de supervisión, falta de regulación, pocas sucursales, exceso de documentación o formalismos, falta de información sobre los productos que existen, poca calidad en el servicio, y, por supuesto, altos costes en sus sistemas. Las soluciones no son únicas, están interrelacionadas y se requiere la colaboración de los sectores públicos y privados contando con la presencia de los organismos de representación de los consumidores.

Las políticas para aumentar el acceso a los servicios bancarios tienen que cumplir algunos requisitos para ser efectivas: garantizar una estabilidad económica y social, establecer una regulación y supervisión adecuada de los agentes financieros, así como promover la competencia en el mercado. Lo importante es que se haga una política sostenida en el tiempo y no una perspectiva aislada durante un cierto tiempo.

Las propuestas de Ausbanc

Un problema que Ausbanc encontró en muchos países iberoamericanos es que los servicios financieros no son considerados parte de la política de protección de los consumido-

res, y ello provocaba que éstos no pudieran acogerse a la normativa de protección del consumidor para solucionar los conflictos relacionados con los servicios financieros. Ausbanc ha intervenido en los procedimientos legislativos de diversos países para incluir los servicios financieros en la normativa de protección del consumidor. Por ejemplo, en El Salvador se ha elaborado una nueva ley de protección a los consumidores, incluyendo a los servicios financieros en la lista de servicios de consumo.

Otro aspecto que ha preocupado especialmente es el de la estabilidad y solvencia del sistema. Es importante que exista una normativa que exija coeficientes de solvencia suficientes así como que los fondos de garantía actúen en casos de insolvencias financieras. Estos fondos de garantía, además de ser suficientes tienen que ser operativos para los depositantes, de una forma rápida y eficaz.

Ausbanc está tratando de que se incluyan los servicios bancarios entre los servicios de primera necesidad. De la misma manera que hay políticas estatales y políticas generales que se ocupan de que llegue a cualquier parte la línea de teléfono o de electricidad, la Asociación entiende que los servicios financieros, al menos los básicos, tales como el acceso a una cuenta corriente, o la financiación de una serie de servicios de primera necesidad, tienen que contar con el apoyo de las políticas públicas.

Otra de las propuestas de Ausbanc es la que concierne al establecimiento de un sistema único y transparente de medición del coste del crédito, lo que se conoce como la tasa anual efectiva o equivalente, eso sí, de carácter internacional. Un problema importante en todos los países es que generalmente los usuarios no saben lo que pagan, ni saben qué tipo de interés se está aplicando en su crédito, sobre todo en los hipotecarios. De hecho, teniendo incluso la documentación delante, es bastante difícil determinar qué es lo que se está pagando realmente. Se quiere un mundo globalizado y se quiere que, de la misma manera, los bancos y las entidades financieras traspasen las fronteras y los consumidores lo hagan y elijan en mercados, como, por ejemplo, en el centroamericano, donde las distancias además son

muy pequeñas. Sólo se puede potenciar ese mercado internacional si se utiliza una misma medida para todos estos conceptos. En este sentido, Ausbanc ha remitido bastantes cartas, ha tenido muchos contactos con instituciones públicas y privadas de todos los países y ha obtenido algunos resultados muy favorables; por ejemplo, el Banco Central de Venezuela ya ha aceptado la implantación de una tasa de esta naturaleza.

El cobro de comisiones indebidas de intereses abusivos es otra tarea pendiente. Se discute sobre la existencia de una ley de usura y sobre los beneficios y perjuicios de la existencia de tasas máximas de interés en el sistema. Desde luego, la existencia de tasas máximas de interés, aun sabiendo sus reverses, supone la única solución que hay para mantener el sistema con una cierta sostenibilidad.

Pero además, cuando los ciudadanos no pueden acceder al crédito porque no cumplen los requisitos, acuden a las casas de empeño en busca de soluciones. Este ilegal mercado paralelo se aprovecha de la situación de estos ciudadanos, facilitándoles el crédito pero imponiéndoles unas mayores tasas de devolución. Se les conoce como créditos de los usuarios. Afortunadamente, también Ausbanc ha realizado algunas acciones con buenos resultados. En el 2006 ha cerrado en Venezuela 150 chiringuitos financieros de este tipo.

El asesoramiento y la evaluación de riesgos crediticios, especialmente en el caso de las PYMES es también una propuesta de la asociación. Por ejemplo, en Costa Rica ha participado activamente a través de la Asociación de Consumidores Libres en una nueva Ley sobre la medición y la evaluación de los riesgos crediticios, y sobre el establecimiento de cauces para dar a las personas la posibilidad de recuperarse cuando una persona ha pasado una situación de insolvencia. Ausbanc defiende que cualquier ciudadano y cualquier microempresa tienen derecho a llegar a un acuerdo de un pago con sus acreedores a través de un procedimiento estandarizado. En España, ya se introdujo en la Ley de Procedimiento Civil a través del artículo 693, párrafo tercero, según el cual se puede rehabilitar un crédito hipotecario una vez a lo largo de la vida del crédito.

Se ha hablado mucho de los morosos en los registros de insolvencia; es evidente que cumplen una función necesaria, debiendo garantizar que los datos que figuran en esos registros son datos actuales y reales. Pero el sistema no debe inhabilitar para siempre a alguien por haber impagado sus obligaciones una vez. Por tanto, los datos de los registros de morosos tienen que ser reales y estar actualizados. Cuando se ha pagado una deuda, debe acabarse con lo que aquí se denomina el Saldo 0 y debe desaparecer de la lista del registro de deudores.

Otra de las preocupaciones más importantes de Ausbanc Internacional ha sido el cumplimiento de los contratos. En muchas ocasiones, el problema es que cuando se consigue que el cliente entre en el mundo bancarizado y apueste por el sistema financiero firmando determinados contratos, se inutiliza el objeto para el que se ha hecho. Esto ha ocurrido mucho con los seguros de vida, especialmente con aquellos seguros de vida vinculados a la utilización de figuras de tipo financiero, como las tarjetas, donde des-

pués no se han puesto en funcionamiento esos seguros porque se desconocía que existían. En España, se va a implementar el servicio único de seguros de vida. En México, donde empezaron mucho más tarde, ya lo tienen en vigor, dato que enorgullece mucho a la asociación, ya que intervino mucho a través de la CONDUSEF, que es el organismo público de protección a los usuarios de servicios financieros que trabajan en Ausbanc Internacional.

Finalmente, Ausbanc ha realizado un texto que aglutina el espíritu de la regulación financiera y bancaria de todos los países y recoge aquellos aspectos generales y comunes a todos. Ésta es la llamada Declaración Universal de Derechos del Usuario de Servicios Bancarios y Financieros, y ya ha sido suscrita por muchas entidades y organismos.

NOTA

- ¹ Las reflexiones que acerca de esta cuestión han aportado Paulina Beato y Lilianna Rojas-Suárez están respectivamente integradas en el texto del capítulo de Introducción y el capítulo II de esta publicación.

11. LOS FIDEICOMISOS Y EL AUMENTO DE BANCARIZACIÓN DE LA POBLACIÓN RURAL

Alonso García Tames

SUBSECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO DE MÉXICO

El panorama

Hace poco más de cinco años se producía una situación de falta de atención y de cobertura del sector bancario a la población. No sólo había unos indicadores muy poco favorables, si comparamos a México con algunos otros países de grado de desarrollo similar, sino también obviamente, si lo comparamos con otros países altamente desarrollados. Por ejemplo, el número de sucursales bancarias por millón de personas era en México de 130 en el año 2000, mientras que ese mismo año, ese número en los Estados Unidos era de casi trescientas sucursales.

Se han identificado cuatro fallos de mercado, que explican buena parte de esta situación. En primer lugar, los costos de una infraestructura elevados, explicados por una alta distorsión poblacional en el país. Y ello implica que para lograr

la cobertura de ese segmento de la población, los bancos tienen que enfrentarse a altos costos que inciden en la rentabilidad financiera de estas operaciones. Por lo tanto, hay un bajo o nulo atractivo por cubrir a ciertos segmentos de la población. En segundo lugar, tenemos bajos niveles de solvencia crediticias de los acreditados. Un buen número de microempresarios y de individuos no cuentan con un historial de ahorro, y eso se traduce en una enorme dificultad para el sistema financiero. En tercer lugar, una situación de baja seguridad jurídica, de altos costos para la constitución de garantías y de dificultades judiciales para la ejecución de las mismas. Éstos son los problemas a los que se enfrentaba el buró de crédito en sus primeros años de existencia debido a que fue creado en poco tiempo, después de una gran crisis financiera, y la información con la que contaba era negativa en la mayor parte de los casos. Y aquellos bancos que tenían la audacia de prestarle a algunas de las personas o de las compañías aquí reportadas, tenían que enfrentarse a altos costos regulatorios e impuestos por las autoridades financieras, por prestarle precisamente a clientes con historial

negativo. Finalmente teníamos una muy pequeña variedad de productos para atender a este sector.

Estos fallos del mercado son particularmente graves en el caso del sector rural. El 22% de la población mexicana no tiene acceso a las sucursales bancarias. La comparación de los niveles de los municipios con cobertura en el año 2001 y 2005 pone de manifiesto que se ha producido una pequeña mejora. El porcentaje de los municipios que carecen de atención bancaria es del 74%. Tal porcentaje es mayor en el sur y sureste, que es la zona del país caracterizada por una gran concentración de población rural. A pesar de que la banca privada casi duplicó su número de sucursales de 1995 a 2001, sólo abrió en el 3% de los municipios. Por tanto, el número de municipios que no cuenta con una sucursal bancaria se reduce sólo de 77 a 74. Por tanto, esa duplicación de las redes de sucursales vino prácticamente a ubicarse en lugares donde ya había una presencia bancaria.

El diagnóstico

Con el objeto de conocer la problemática del acceso a los servicios financieros del sector rural, en México se llevó a cabo, por iniciativa de la administración, un estudio con el apoyo del Banco Mundial. Se utilizó un enfoque integral donde se consideró, por un lado, la oferta tanto formal como informal de recursos y las fuentes de estos recursos, y, por otro, la demanda de fondos, diversificando el universo de personas demandantes en cuatro grupos: por un lado, se dividió la población rural que se dedica al sector agrícola, y la población rural que se dedica a otras actividades. Cada uno de estos grupos se dividió en empresas y particulares.

Cabe señalar las siguientes conclusiones de este estudio: la primera, que el 83% de las empresas no agrícolas y agrícolas reportaron tener acceso a cuentas de cheques mientras que sólo el 4% de los particulares cuentan con estos servicios. Segunda, la financiación de las actividades de los microempresarios y de las empresas no agrícolas proviene principalmente de créditos a proveedores. Y

casi exclusivamente, en el caso de los microempresarios. Tercera, las empresas no agrícolas suelen tener algún contacto con la banca comercial, y los individuos tienen acceso exclusivamente a fuentes de financiamientos no formales del sistema financiero. Cuarta, entre el 40 y el 51% de los encuestados reportó que no necesita recursos, y de aquellos que sí los necesitan, alrededor del 35% de las empresas y el 15% de los particulares perciben los recursos. Quinta, las personas que se acercaron a las instituciones fueron rechazadas en porcentajes relativamente bajos de la población total, que van del 1% de la población al 1,5%. Y se autorrechazaron un porcentaje elevado de encuestados. La sexta conclusión se refiere a las razones por las cuales aquellos que necesitan fondos no los solicitan. Los particulares responden como razones para autorrechazarse, bien que no saben cómo solicitar el crédito, bien que ya piensan previamente que van a ser rechazados. Casi todos responden que los montos y los plazos no son los adecuados. Y sorprende que las altas tasas de interés no sean una variable representativa.

La poca influencia de los tipos de interés en el rechazo de los particulares para solicitar créditos sorprende mucho, pero es lo que se observa en los diferentes esfuerzos por bancarizar a estas personas. Sin embargo, parecen ser los altos costos de transacción la principal dificultad. Se refieren a cuestiones tales como la dificultad de llegar a una sucursal, rellenar la solicitud, la pérdida de días de trabajo para rellenarla y llevarla a la sucursal y la propia localización geográfica de la sucursal, por lo que tienen que acudir de nuevo al menos un par de veces. Las respuestas que dan las empresas contrastan con las de los particulares, en las que claramente las altas tasas de interés y las comisiones son unos de los factores más importantes.

Otro descubrimiento interesante es de dónde proviene el ingreso de las familias rurales, que provienen principalmente de actividades no agropecuarias. En contra de lo que uno esperaría, prácticamente un 71% de los ingresos de las familias rurales provienen de actividades que no están directamente relacionadas con el agro.

Las actuaciones

El conjunto de actuaciones se estructuró en torno a un nuevo modelo de negocio basado en tres pilares. El primero es que la actividad objetivo es la financiación de toda la cadena de valor y no sólo de la agricultura. El segundo, que la población en áreas rurales es el punto central de la actividad independientemente de su dedicación. Y el tercero, el desarrollo de productos y servicios adaptados a las necesidades del cliente rural.

En lo que se refiere a procedimientos, se establecieron esquemas de otorgamiento de crédito que son más expeditos. También se revisó la regulación aplicable para este tipo de crédito con el propósito de conseguir alcanzar recursos con oportunidad, suficiencia y un bajo costo de gestión a los acreditados. Se amplió el número de las instituciones de créditos y las instituciones financieras que participan en la canalización de financiamiento hacia el sector rural. En el año 2000, únicamente había uniones de créditos y bancos haciendo esta labor, mientras que en el año 2006 una gran variedad de instituciones canalizan crédito al sector rural.

Los subsidios que durante mucho tiempo estuvieron orientados a mantener tasas de interés más bajas, se han redirigido a los bancos para que pudiesen hacer llegar recursos y servicios a la población rural. El subsidio para la formación de sujetos de crédito consiste en otorgar una cantidad fija a aquellos intermediarios que consigan mantener a acreditados en el sector rural por un período de tres años. El subsidio se otorga desde el primer año y es decreciente, es decir, el sector público reconoce que el costo del primer contacto con el cliente es mayor y comparte el costo de éste. Conforme se desarrolla la relación de negocio, se genera una información que permite hacer a este acreditado bancable sin el apoyo gubernamental.

Por otro lado, la banca de fomento ha establecido mecanismos que permiten articular los diferentes subsidios que están incluidos en el presupuesto para ser dirigidos en forma de garantía líquida y mejorar la bancarización de los diferentes proyectos. Estas garantías líquidas que se estructu-

ran a través de la banca de fomento pueden recibir los recursos del Gobierno y también los que otorgan los proveedores, los productores y los propios clientes.

La crisis bancaria hizo evidente que el funcionamiento adecuado de un sistema financiero requiere de un sistema ágil para que los bancos y demás acreedores puedan liquidar los bienes muebles e inmuebles dejados en garantía en caso de incumplimiento de los acreditados. En este sentido se reformaron diversas leyes, entre las que cabe destacar la miscelánea de garantías de crédito para hacer más viable el otorgamiento de créditos respaldados con garantías prendarias e hipotecarias, o la Ley de Concursos Mercantiles, que en el año 2000 vino a sustituir a la Ley de Suspensión de Pagos. También se adecuó el buró de crédito y se fortaleció la transparencia en la información financiera.

Se reconoció que los ingresos del sector rural no provienen exclusivamente de las actividades agropecuarias, y por ello se amplió las actividades que son financiables por estas agencias de fomento. Se avanzó de una manera importante en la flexibilización de los diferentes tipos de instrumentos que eran ofrecidos por la banca de fomento.

Logros y retos

En estos años se ha logrado un crecimiento muy importante en la actividad rural. La tasa media de crecimiento de crédito otorgado por la banca comercial con el financiamiento de una de estas agencias ha crecido a un ritmo del 15% en el período comprendido entre 1998 y el año 2005. El crecimiento de la agencia que fue creada específicamente para atender el sector rural ha sido verdaderamente espectacular, logrando montos de financiamiento iguales a su antecesora, que era un banco que quebró en el 2004 (un año después de su creación) y llegando prácticamente al doble que ésta en el año 2005.

Es necesario continuar impulsando acciones que permitan consolidar los avances y el desarrollo alcanzado, entre lo que destacarían el logro de erradicar el riesgo moral asociado con recibir recursos de la banca de desarrollo como

apoyos fiscales en vez de financiamiento. Ello requiere reorientar los estímulos a intermediarios financieros bajo criterios de racionalidad y eficiencia, ampliar cada vez más la red de distribución de servicios financieros, continuar con el diseño de nuevos productos y servicios financieros, estimular una mayor participación de los intermediarios financieros privados y sobre todo mantener sana la operativa de las instituciones financieras.

12. LAS REMESAS DE EMIGRANTES:

UNA VENTANA PARA LA BANCARIZACIÓN

Fernando Salazar

VICEPRESIDENTE EJECUTIVO DEL BANCO BOLIVARIANO
DE ECUADOR

Las remesas

El envío de remesas para la región cada vez adquiere mayor importancia; en el año 2005 se envió a la región cincuenta mil millones de dólares con un incremento del 30% con respecto al año anterior, lo que mantiene una relación casi similar a lo que es la inversión extranjera directa en la región. En Ecuador las remesas en el año 2005 alcanzaron una cifra cercana a los dos mil millones de dólares, lo que representa un crecimiento del 15% con respecto al año anterior. Esta cifra supone un 6% del Producto Interno Bruto, un 20% en sus exportaciones y un 172% en la inversión extranjera directa en el país. Ecuador cuenta con tres millones de habitantes, de los cuales un millón y medio de habitantes ha emigrado desde el año 1998.

Los familiares de ecuatorianos residentes en el exterior reciben sus giros en efectivo y los utilizan principalmente para el consumo, con un pequeño porcentaje destinado al ahorro. Estas personas retiran el dinero en efectivo aun cuando estas mismas personas tengan cuentas en bancos e instituciones financieras. La banca ecuatoriana ha reconocido el potencial que tiene la bancarización por el flujo de remesas a Ecuador, pero ha tenido hasta ahora poco éxito atrayendo a este segmento de la población, ya que la ini-

ciativa ha sido fundamentalmente a través de cuentas, y aparentemente ha sido un valor que no ha sido apreciado por los familiares de emigrantes ecuatorianos en el exterior.

En el año 2001 el Banco Bolivariano estableció una unidad de negocios llamada Ecogiros. Para desarrollar este negocio, durante 2005 esa unidad hizo pagos de remesas familiares del orden de un millón trescientas mil remesas, que representaron cerca de cuatrocientos cincuenta millones de USD, que supone una participación superior al 20% del total de remesas que se reciben en el país.

Los niveles de profundización bancaria

La población ecuatoriana en general está poco bancarizada. Los índices de penetración de la banca, a pesar de mostrar una continua mejora, son inferiores al promedio latinoamericano. Dentro de la población, los familiares de ecuatorianos residentes en el exterior tienen índices de bancarización aún menores y muestran resistencia a iniciativas tradicionales de bancarización.

Ecuador mantiene bajos índices de penetración financiera, incluso en comparación con países de la región. Sólo el 17% de la población es titular de una o más cuentas bancarias. Estos niveles están influenciados por la crisis bancaria que experimentó el país entre 1998 y el año 2000. La crisis disminuyó la confianza en el sistema financiero, incrementó el uso del efectivo en la economía y redujo los niveles de bancarización. La renovada confianza en el sistema financiero a partir del año 2000 ha permitido alcanzar niveles de bancarización superiores a los existentes antes de la crisis. La relación entre crédito y Producto Interior Bruto es aproximadamente del 19%, cifra similar a la del año 1996, y cayó hasta el 12% en los años 2002 y 2003. Los créditos de vivienda y microempresa son los que más han crecido, logrando incrementos anuales del 50% y del 175% en los últimos tres años.

Los obstáculos

Los principales obstáculos para la bancarización en Ecuador son los siguientes:

- a) Desconocimiento de los productos y servicios que ofrece el sistema bancario.
- b) Requisitos para acceder a servicios financieros no adecuados a la realidad de determinados segmentos de la población.
- c) Pérdida de la confianza en el sistema bancario derivado de la crisis de 1999 y de la desinformación respecto a los beneficios/seguridades que ofrece el sistema financiero.
- d) Cultura de uso de efectivo de la población y presencia de medios informales de depósito.
- e) Temor a utilizar infraestructura tecnológica.
- f) Escasa cobertura geográfica de la infraestructura. La red de agencia y cajeros automáticos está concentrada sólo en las principales ciudades.
- g) Baja densidad de infraestructura bancaria per cápita.
- h) Percepción social de que la banca no trabaja para atender a determinados segmentos.

Las etapas de envío de remesas

Pueden distinguirse tres etapas en los envíos de dinero a los países de origen. En la primera etapa se envía y se recibe efectivo. En esta etapa tanto los países de origen como los de destino están poco bancarizados o alternativamente las instituciones financieras en el país de destino resultan poco cercanas a las comunidades extranjeras. Existe una relación de familiaridad hacia el agente remesador por lo que éste es el medio preferido para el envío de dinero. La gama de productos financieros es pequeña y hay una gran desconfianza del residente en las instituciones de su país de origen. La segunda es de cuenta a efectivo; es una realidad en países de origen poco bancarizados y países de destino bancarizados. El nuevo residente se adapta rápidamente a la cultura de su nuevo país de residencia. Hay poca oferta de productos financieros orientados a la necesidad del residente en el país de origen aunque hay productos en el país de destino. Se mantiene la desconfianza del residente en las instituciones de su país de origen. La tercera es de cuenta a cuenta. Para llegar a esta etapa es necesario que los niveles de bancarización sean altos en los países de origen y destino, pero no es

suficiente con ello. Para llegar a esta etapa, las entidades financieras tienen que entender las necesidades de productos financieros tanto en el país de origen como en el de destino. Es necesario entender que estas necesidades no necesariamente son las mismas que las del común de la población. Se requiere también tener una visión integral de la familia tanto en el origen como en el destino, no percibirlos como entes separados.

Ecuador se encuentra todavía en la segunda etapa y de camino hacia la tercera. La tercera etapa requiere un nivel profundo en el desarrollo de productos y servicios, orientados de manera específica a la realidad de estos clientes. En el caso ecuatoriano, reciben el dinero efectivo incluso clientes que tienen cuentas en bancos, pero no las utilizan y prefieren cobrar su dinero en efectivo.

¿Cómo incrementar la bancarización?

El aumento de los niveles de bancarización del emigrante y su familia requiere un análisis integral de las necesidades de la unidad familiar. Hay que identificar las necesidades específicas de estos clientes. Los productos bancarios tradicionales tienen que ser ajustados para atender a este colectivo, tanto en los modelos de evaluación como en los modelos de atención a clientes. El sistema financiero debe ofrecerles productos con unos requerimientos de información acordes con las regulaciones, pero que no excedan los requerimientos de información que puede ofrecer este segmento.

La aspiración común de un cliente de Ecuador que comienza a operar con la banca es el crédito. La banca ofrece primero operaciones de crédito al consumo, y luego, eventualmente, créditos de vehículos, vivienda y cuestiones ya empresariales. Sin embargo, su aspiración básica es obtener financiación para la vivienda en el país de origen. En Ecuador, el 24% de las remesas que provienen de España están dirigidas a la adquisición de vivienda. De este modo, el crédito de vivienda cumple la función de atender la principal necesidad del ecuatoriano residente en el exterior; al mismo tiempo, el cliente con este tipo de financiación establece lazos de largo plazo con la institución financiera. Se identifica el crédito vivienda como una

fórmula para iniciar el proceso de bancarización del emigrante y su familia y poder ofrecerles otros productos.

No obstante, es importante ajustar los créditos hipotecarios tradicionales a las características de estos clientes. En estos créditos, la garantía es la hipoteca del bien, la fuente de pago son las remesas enviadas y la forma de pago es el pago en cuenta del ecuatoriano residente en el exterior a la cuenta del familiar en el país de origen. Esto requiere que el familiar residente en el Ecuador mantenga una cuenta en un banco de Ecuador. Ello se exige para que los clientes valoren este beneficio, comiencen a utilizar la cuenta y a aprender del sistema financiero, y puedan convertirse en clientes de otros productos. Este tipo de crédito requiere que la banca del país de origen utilice la información y el historial crediticio del ecuatoriano en el país de destino y desarrolle esquemas de evaluación conjunta del ecuatoriano emigrante y el familiar que todavía continúa residiendo en el Ecuador. Por tanto, la normativa de los países de origen y destino tiene que ajustarse para tener en cuenta esta realidad.

El desarrollo de una estrategia de crédito a clientes tomando como fuente de repago las remesas recibidas beneficia a todos los participantes. El sistema financiero de origen y destino capta nuevos clientes, desarrolla conocimiento de los mismos, reduce sus costos de entrega, diversifica sus fuentes de ingreso e incrementa fidelidad en sus clientes. El emigrante y su familia obtienen productos financieros adecuados a sus necesidades, reducen los costos de envío y desarrollan en el país de origen y de destino un historial crediticio y bancario.

13. LA EXPERIENCIA DEL BCP EN LA EXTENSIÓN DE LOS SERVICIOS BANCARIOS EN PORTUGAL

Paulo Teixeira Pinto

PRESIDENTE DEL BANCO BCP, PORTUGAL

El banco Milenium BCP

El banco Milenium BCP, con una trayectoria de veinte años, es el único caso entre las instituciones financieras en Euro-

pa que ha partido de cero y ha alcanzado el liderazgo del mercado en un período de tiempo tan reducido. Veinte años después cuenta aproximadamente con 200.000 accionistas, ocho millones de capitalización bursátil y el liderazgo de acuerdo con diversas evaluaciones. Tiene sucursales en Portugal, Polonia y Grecia además de en otros países, pero en éstos se disputan el liderazgo del mercado. También tiene presencia en Estados Unidos, Canadá, Suiza, Francia y Luxemburgo.

La historia de la institución ha sido muy rápida, diferenciándose tres períodos. El primero, de 1985 a 1990, fue de crecimiento orgánico y segmentación de mercado en Portugal. Le siguió un segundo período de consolidación con incorporaciones, fusiones y adquisiciones de otras instituciones en Portugal. Y, finalmente, un período que ha empezado en el año 2000, caracterizado por la internacionalización con vistas a alcanzar el liderazgo en otros mercados. En este momento se está disputando el liderazgo de Polonia, el mercado más importante del banco después de Portugal, con cuarenta millones de habitantes.

Los principios fundacionales que estructuran el Milenium BCP son los mismos en todos los países. También tienen una visión común y unos objetivos comunes. Esto significa que en todos los países se aplican los mismos códigos de ética y responsabilidad social. No importa si en Turquía el 99% de la población es islámica, si en Grecia el 99% es ortodoxo, o si en Polonia el 99% son católicos. Una visión multidoméstica significa que se realizan operaciones fuera de Portugal, pero es un banco ahora tan polaco como griego o rumano.

Una de las marcas fundamentales del banco es la estrategia de sostenibilidad, ya que no sólo priman los resultados económicos, sino que se le otorga la misma importancia al desarrollo del pilar social y el ambiental. Estos tres pilares son los que configuran toda la actividad del banco. En la Junta General de marzo de 2006, por primera vez una entidad Europea presentó un informe de cuentas junto a un informe de responsabilidad social y de sostenibilidad, en el cual el microcrédito es tan sólo una pequeña parte del pilar de responsabilidad social.

El microcrédito y crédito social

Aunque comúnmente se utiliza la expresión microcrédito, que es una calificación lingüística usada por las Naciones Unidas y ampliamente extendida, nos gustaría proponer el término crédito social, porque para el BCP es muchísimo más importante la finalidad del crédito que el montante, mientras que la palabra microcrédito pone el acento en la cantidad del crédito y no en la finalidad del mismo.

El Banco decidió abordar este tipo de operaciones de crédito social en noviembre del año 2005, como respuesta a la escasez de oferta adecuada de servicios bancarios a determinados segmentos de la población. Eso se debe a que son tantas las garantías, los trámites y el patrimonio que se exige para acceder al crédito, que dé incluso lugar a la expresión humorística: «Un banco presta dinero si pruebas que no lo necesitas». El otro proverbio que nos motivó es aquel que asegura o más bien se pregunta: «¿Qué sería de los pobres si no fuera por los pobres?». De este modo se pensó ofrecer servicios bancarios a todos aquellos potenciales clientes a los que Milenium BCP no estaría en principio en condiciones de ofrecer servicios. El segmento a atender era la población emigrante, que en general tiene un espíritu emprendedor bajo.

Por tanto, se inició un estudio de las instituciones que se dedican a estos segmentos. La realidad es que existen unas 10.000 instituciones en el mundo operando con microcréditos, pero sólo 200 son rentables; todas las demás tienen algún tipo de subsidio. Sin embargo, aunque parece razonable que una entidad cotizada tenga objetivos sociales, lo que no parece aceptable es que dicha entidad lance una nueva área de negocio autónoma para obtener pérdidas.

Hay básicamente tres grandes directrices para diseñar una operación de extensión de los servicios a segmentos incluidos. La primera directriz sería definir de forma precisa la población objeto de la operación, es decir, identificar los productos que resultan apropiados para los potenciales usuarios. La segunda directriz sería la garantía de autosostenibilidad del proyecto. El microcrédito no es caridad ni se mueve por la generosidad, sino que es ante todo una actividad financiera. De este modo, un requisito esencial tiene que ser nece-

sariamente la autosostenibilidad. La tercera directriz hace referencia al entorno económico y a la situación específica de cada comunidad.

Con respecto a la identificación del segmento de mercado, Milenium BCP pretende garantizar el acceso al crédito por parte de personas que *a priori* no podrían acceder al crédito ni siquiera en Milenium BCP. Se trata de personas como inmigrantes, amas de casa, estudiantes recién graduados, jubilados, o personas que estén en paro. Son personas que están al margen de la sociedad, denominadas personas excluidas. Para ellos se proponen dos productos: uno es de crédito a largo plazo para financiar un nuevo proyecto de empresa, y el otro un producto de medio término para financiar proyectos en marcha. El primero tiene diversas opciones y prestaciones además del crédito. Con todo ello se ha contribuido a fortalecer la marca de Milenium BCP.

En relación con la segunda directriz, Milenium BCP no hace microcréditos para ganar dinero; sin embargo, lógicamente no tendría sentido hacerlos perdiendo dinero. El objetivo propuesto es que la operación sea autosustentable en el plazo de dos o tres años, y solamente podrá ser aceptada por el banco y el accionariado si las pérdidas no superan esos dos o tres años.

En relación con la tercera directriz, el banco desarrolla el proyecto de microcréditos sobre una estructura que descansa en dos pilares: el gestor del proyecto y las visitas «puerta a puerta». El banco no espera que el gestor de un proyecto se acerque a la sucursal del banco, sino que es el banco el que va a buscar al gestor allí donde realiza su actividad cotidiana. Para el desarrollo de esta operación el banco ha contado con la colaboración de instituciones sin ánimo de lucro y con el apoyo de una consultora internacional.

La institución cuenta ya con seis meses de experiencia en este ámbito, en Lisboa, Oporto y Braga, que son las ciudades con más población excluida del crédito. La experiencia muestra que se realizan 17 operaciones por día de personas excluidas. Además, están aprobados y en curso 80 proyectos autónomos, con inversiones por un valor superior a dos millones de euros.

14. LA INTEGRACIÓN DE LAS MICROFINANZAS CON LA BANCA Y EL SISTEMA FINANCIERO: BANCOS, GENTES, MERCADOS Y AGENCIAS DE RATINGS¹

José Juan Ruiz

SUBDIRECTOR GENERAL ADJUNTO Y DIRECTOR DE ESTRATEGIA
DE LA DIVISIÓN AMÉRICA DEL BANCO SANTANDER

Existe un cierto consenso de que un proceso que pretenda extender el crédito y los servicios financieros al conjunto de la población requiere coordinar y alinear los intereses de al menos tres tipos de agentes: las autoridades, los bancos y la población. El objetivo de esta exposición es mostrar que estos procesos necesitan también al mercado ya que los agentes activos de una bancarización masiva muy probablemente van a tener que ser entidades financieras y, por su naturaleza, para que los bancos extiendan sus servicios a clientes excluidos, el mercado se lo tiene que permitir. Si el mercado no permite o eleva el precio de bancarizar —es decir, si las agencias de calificación de riesgo, los reguladores y las reacciones negativas del precio de las acciones a la estrategia de extensión de los servicios bancarios— una parte sustancial de la población continuará sin acceso a los servicios y productos bancarios. Afortunadamente los intereses de estas decisivas instituciones no son per se contradictorios; se pueden alinear siempre que se actúe con cautela, inteligencia y firme voluntad, y con menos dosis de retórica y sobre todo del tan habitual y contraproducente voluntarismo que suele acompañar a estas iniciativas.

Reflexiones iniciales

Bancarizar no es comenzar de cero. El 97% de las clases altas de América Latina gozan de un acceso a los productos y servicios financieros asimilable a los del primer mundo, si no más sofisticado e internacional. El problema de la bancarización en el continente está pues perfectamente acotado a cómo extender los servicios bancarios a la población con rentas medias y bajas. Sólo un tercio de la población con rentas medias y un 16% de la población con rentas bajas están bancarizadas. El gap relativo de acceso entre ambos segmen-

tos ya define otra dimensión de la bancarización: no hay una sola vía a la extensión de los servicios bancarios, sino que es preciso segmentar y aceptar que las estrategias de bancarización serán muy distintas para cada uno de los dos grandes segmentos de la población.

Las clases medias constituyen el principal grupo de usuarios de los créditos en todos los países, siendo los usuarios principales de los productos de ahorro y en general de los servicios financieros que la banca ofrece. En este grupo está el 44% de la población bancarizada en este momento en el continente. Hay un enorme camino para crecer en esas clases medias, pero ya no se parte desde cero.

Entre la población de bajos ingresos sólo un 16% está bancarizada, y abordar este segmento es mucho más complicado. Probablemente tendrá que ser cubierto con algunas grandes empresas bancarias, y sobre todo por otro tipo de instituciones: las microfinanzas, quizás las ONG, con programas específicos de los organismos multilaterales, etcétera. Y cuando esto se acepta, también es realista concluir que dado que los incentivos, las motivaciones y los análisis de cada una de estas instituciones son muy distintos, inevitablemente también diferirán sus estrategias y sus formas de Bancarizar. La idea de que no hay «tallas únicas» es de nuevo imprescindible cuando se quiere uno mantener a este lado de la orilla del realismo.

Y la razón de todo ello es muy simple. Bancarizar no es un proceso barato; es un «negocio» que requiere inversiones en infraestructura y sistemas, en capital humano y procesos, y que, si está mal diseñado, puede consumir capital financiero de forma no despreciable.

Efectivamente, se ha hablado de la extensión de servicios financieros y de sus consecuencias para el crecimiento y la salida o no de la pobreza, pero no es tan habitual profundizar en las consecuencias que esta estrategia de negocio puede tener para los bancos y, en última instancia, para el sistema financiero que los soporta.

La tabla 1 muestra los mil mayores bancos del mundo y pone de manifiesto que entre los mil mayores bancos del mundo sólo hay treinta bancos latinoamericanos. En términos cuantitativos, esto significa que los bancos de la región

ANEXO TABLA 1

RANKING DE LOS MIL MAYORES BANCOS									
PAÍSES	NÚM. BANCOS	MILLONES DE USD			RENTABILIDAD (%)		PESO S/TOTAL (%)		
		BAI	ACTIVOS	PATRIMONIO	ATM	ROE	BAI	ACTIVOS	PATRIMONIO
1 Estados Unidos	197	151.531	8.769.130	576.547	1,7%	26%	27,9%	14,5%	21,0%
2 Japón	106	32.208	7.986.926	302.993	0,4%	11%	5,9%	13,2%	11,1%
3 Alemania	91	14.169	7.882.331	208.428	0,2%	7%	2,6%	13,0%	7,6%
9 España	44	23.621	2.231.372	123.432	1,1%	19%	4,3%	3,7%	4,5%
15 Corea del Sur	12	7.297	846.606	37.462	0,9%	19%	1,3%	1,4%	1,4%
16 Taiwan	36	4.336	747.786	44.577	0,6%	10%	0,8%	1,2%	1,6%
20 India	22	5.882	422.653	18.518	1,4%	32%	1,1%	0,7%	0,7%
21 Brasil	11	8.482	336.610	25.603	2,5%	33%	1,6%	0,6%	0,9%
25 Turquía	13	7.142	217.269	25.934	3,3%	28%	1,3%	0,4%	0,9%
31 Rusia	22	4.654	153.231	15.445	3,0%	30%	0,9%	0,3%	0,6%
32 Tailandia	8	1.570	148.312	9.111	1,1%	17%	0,3%	0,2%	0,3%
37 Indonesia	7	2.831	81.668	7.063	3,5%	40%	0,5%	0,1%	0,3%
41 Egipto	6	214	59.003	3.122	0,4%	7%	0,0%	0,1%	0,1%
42 Chile	5	791	53.322	3.091	1,5%	26%	0,1%	0,1%	0,1%
50 Argentina	6	-99	35.047	3.310	-0,3%	-3%	0,0%	0,1%	0,1%
54 México	2	384	22.826	3.106	1,7%	12%	0,1%	0,0%	0,1%
59 Venezuela	3	427	13.005	1.325	3,3%	32%	0,1%	0,0%	0,0%
63 Colombia	2	530	11.747	766	4,5%	69%	0,1%	0,0%	0,0%
74 Ucrania	2	58	4.776	455	1,2%	13%	0,0%	0,0%	0,0%
75 Uruguay	1	22	4.747	243	0,5%	9%	0,0%	0,0%	0,0%
Latinoamérica	30	10.537	477.304	37.444	2,0%	25,5%	1,9%	0,8%	1,4%
Total	1.000	543.903	60.501.468	2.739.290	1,6%	20,4%	100	100	100
Latam s/total	3,0%	1,9%	0,8%	3,0%	124%	125%	1,9%	0,8%	1,4%

apenas son un 3% de la industria bancaria mundial pese a que el Pib de América Latina representa un 7% de la economía mundial; dicho de otra forma: los bancos de Latinoamérica están infrarepresentados.

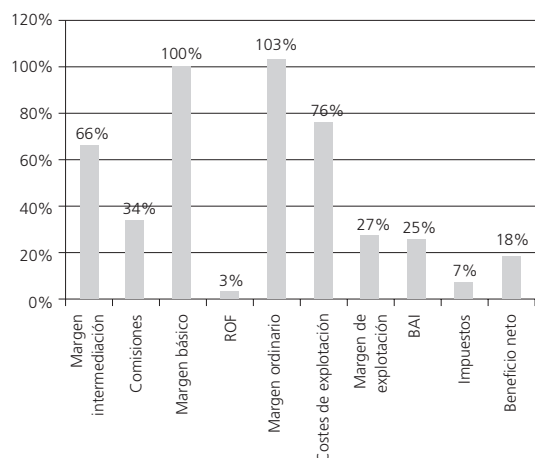
Tras esta constatación, inmediatamente aparece otra tozudez estadística: los bancos latinoamericanos suponen el 1% de los activos bancarios mundiales pero consiguen el 2% de los beneficios y utilizan el 3% del capital bancario mundial en juego. Es decir, hacer banca en la región puede llegar a ser muy rentable, pero exige muchos recursos, mucho capital. En otros términos, los bancos en América Latina son más rentables que el promedio de los mil bancos mayores del mundo pero hay que estar dispuesto a poner dinero sobre la mesa. En lo que nos concierne, simplemente lo que esto quiere decir es que si los accionistas de los bancos no están dispuestos a aportar el capital que hace falta para desarro-

llar el «nuevo negocio de la bancarización», la banca latinoamericana sencillamente no podrá hacerla jamás.

La última llamada de atención concierne a los costes de hacer banca en la región. Por múltiples factores –de entrada, por la propia baja bancarización, y luego por las distancias, la regulación, la volatilidad macro o la inestabilidad de los marcos jurídicos– la actividad bancaria en el continente comporta altos costes directos e indirectos.

El gráfico 1 muestra la estructura de la cuenta de resultados promedio de la banca en América Latina. En la región el 66% de los ingresos bancarios se generan con productos de activo o de pasivo, con depósitos o con crédito. Un tercio de los ingresos son comisiones y el 103% de margen ordinario se dedica a cubrir los costes de explotación; costes de explotación que se producen por el mantenimiento de la sucursales y de los sistemas.

ANEXO GRÁFICO 1



Resulta muy caro hacer banca porque no hay procesos estandarizados, en general no se ha invertido todo lo necesario en la tecnología más adecuada y, muy en particular, en los sistemas de cobros y pagos nacionales que, en buena medida, están fragmentados y resultan muy costosos de operar.

Resolver estos problemas no es tan solo una cuestión de buena voluntad. Es una cuestión de inversiones y de capacidad de diseño y gestión. Para hacer una banca masiva y eficiente en términos de costes hay que invertir en tecnología, en capital humano, diseñar reglas, protocolos y procesos. Y los bancos de Latinoamérica hasta ahora no lo han hecho. Esta realidad invita a acotar las expectativas sobre el alcance de las iniciativas de bancarización que se suelen esbozar.

Una última reflexión se refiere a la necesidad de segmentar los análisis. Hay dos consensos claros sobre América Latina: el primero, que es una región pobre y con desigualdad; el segundo, que la bancarización y la renta per cápita están correlacionadas y que la región latinoamericana está muy por debajo de donde debería estar, incluso controlando su nivel de renta per cápita.

La realidad es que no se debería simplificar tanto. Es imprescindible reconocer que la región es muy dispar, y que esta hete-

rogeneidad no se limita a diferencias entre países dentro de un mismo país, los contrastes son igualmente muy evidentes.

Tomen el caso de Brasil. Hay una clase alta y muy alta brasileña que tiene una renta per cápita y un tamaño equivalentes a Suiza, con seis millones de habitantes. Aquí, obviamente, no hay problema alguno de bancarización. Luego está la clase media-alta brasileña en la que militan diez millones de habitantes, igual a la población de Portugal. Tampoco aquí hay insuficiencia de servicios bancarios. Inmediatamente después en la escala social está una clase media brasileña formada por veintidós millones de habitantes que tiene la misma renta y tamaño que Chile. Este segmento de la población tiende igualmente a contra con un acceso razonable a los servicios bancarios y son la base de negocio de los muy competitivos bancos comerciales que existen y operan en el país. Luego está la clase media-baja brasileña equiparable en extensión al total de la población de Malasia, con la misma renta per cápita y población, veintitrés millones de personas. Y finalmente está un segmento de la población muy amplio –quizás en torno a los 100 millones de habitantes– que no están bancarizados.

Esta complejidad debería alertarnos sobre la capacidad de cometer errores grandiosos. En el mundo, y más en Latinoamérica, sigue siendo verdad que cada problema complejo tiene una solución simple... que suele estar profundamente equivocada.

Las advertencias de los mercados

A medida que los bancos han logrado penetrar en mercados más macroeconómicamente estables y con un mayor poder adquisitivo, y una vez que se han convertido en suministradores de servicios para las clases altas y medias, las instituciones han manifestado su interés en seguir creciendo «atacando» los segmentos de renta mas bajos, unos clientes que hasta entonces han tendido a ser ajenos a las estrategias de negocio.

Los mercados –es decir, los analistas, los inversores y, por ende, las bolsas de valores en la que cotizan las entidades que desarrollan esas estrategias– han tomado nota de esta innovación empresarial. En general, su respuesta ha sido de mode-

rado «escepticismo»: han comprendido que para agotar hay que comenzar a explotar otros segmentos y líneas de negocios, pero al mismo tiempo han impuesto algunas limitantes y condiciones. Al mismo tiempo, han dejado caer algunos interrogantes a los desafíos que habrá previamente de responder la banca que trata de emprender esta vía.

En primer lugar el mercado advierte de que el modelo de banca tradicional de sucursales es un modelo notablemente caro. Y la recomendación que le ha hecho a la banca «banca- rizaradora» es que trate de alcanzar acuerdos con especialistas y minoristas –por ejemplo, con las oficinas postales u otras instituciones para-bancarias– para abaratar costes y mejorar la eficiencia. Por ejemplo, el Banco Santander ha lanzado una operación ambiciosa de bancarización en Venezuela tras habere establecido alianzas con una Fundación y haberse asociado con una ONG con un amplio y exitoso historial de trabajo con los clientes de rentas bajas a los que se pretende llegar. .

En segundo término, el mercado ha indicado que para contar con su complacencia y complicidad son necesarias fórmulas eficientes de originación de negocio. La gran cuestión es cómo un banco capta y fideliza al cliente no bancarizado, y esta no es una dificultad menor. Los clientes potenciales son ciertamente muy numerosos –¡la mayoría de la población! - pero a la hora de la verdad, para que el negocio exista, hay que convencerles de que entren en un establecimiento bancario, que una vez dentro no se sientan en territorio comanche y sí predispuestos a comprar el producto que satisface sus necesidades y sus limitaciones. Y para ello es imprescindible que el banco cuente con personal cualificado que trate adecuadamente a esos clientes. Y este personal –por no hablar de las oficinas o canales, o de los productos– no necesariamente tiene que ser el que el banco tiene desplegado en sus canales «normales». Bancarizar puede ser que finalmente nos acostumbremos a identificar con especialización: van a ser entidades, canales, equipos y productos ad-hoc los que probablemente encararán la bancarización que se viene. Y quizás por ello es por lo que ya estamos viendo como los bancos más universales están com-

prando carteras, erigiendo nuevas instituciones y acometiendo procesos de M&A de instituciones financieras especializadas. Además de la rapidez y eficiencia que esta fórmula conlleva, en el proceso hay una externalidad añadida: se acota el aumento de la morosidad, al delegar en especialistas la entrada en segmentos que la banca tradicional conoce poco. Y estas tres características –desplazamiento hacia los competidores con ventajas competitivas, eficiencia y reducción de los riesgos asumidos– son habitualmente del agrado de los mercados. Quizás la mejor prueba de ello son las propias comunicaciones de las agencias de rating de los bancos que se están adentrando en este proceso. En un reciente documento² Standard and Poors hacía una admonición bien clara: *«cambios en los procesos de originación en bancos que supongan alteraciones en los indicadores de morosidad y de las pérdidas esperadas podrían presionar la clasificación y la calificación de las instituciones que estén operando en este segmento»*.

En tercer lugar, el costo de adquirir información para minimizar la morosidad y el consumo de capital suele ser alto en este tipo de negocios. Aunque la tecnología está ayudando a proveer servicios y optimizar los procesos, para realmente desarrollar créditos al menudeo, las instituciones financieras necesitan buena información y deben basarse en bases de datos, burós de crédito y estadísticas apropiadas para afinar los precios aplicables a cada sub-segmento de clientes, definir las soluciones paramétricas y establecer clasificaciones crediticias operativas. En los últimos tres años, las instituciones financieras han trabajado para mejorar sus bases de datos, compartir información y trabajar con buró de crédito, pero todavía se está muy lejos del óptimo. En realidad, un enorme camino que recorrer. Y el papel aquí de los Gobiernos y de los Organismos multilaterales es decisivo: hay que invertir los recursos necesarios para que sea posible que surja una auténtica infraestructura de redes de información y de registro del comportamiento de los potenciales clientes. Los no bancarizados probablemente comparten muchas características comunes, pero es seguro que si se invierten los recursos necesarios y el tema se analiza con la seriedad que

exigen sus cruciales implicaciones económicas, sociales y políticas, será posible «segmentar» entre los no bancarizados, y ello no por interés antropológico sino porque solo así será posible definir estrategias ganadoras de bancarización. El precio de un producto financiero no puede ser el mismo para todos los no bancarizados. Como diría Tolstoi, cada no bancarizado lo es a su manera, y está en el interés de los bancos que los vayan a tratar saber con quien va a hacer negocio y en base a ello, determinar el precio ajustado por riesgo de su oferta de valor.

En cuarto lugar, para bancarizar la clave está en el grado de desarrollo del sistema nacional de cobros y de pagos. El 70% del éxito de la banca española está en haber sabido crear hace treinta años un sistema nacional de cobros y de pagos eficiente. Los sistemas de pagos de América Latina no tienen el nivel de integración y de desarrollo que sería deseable para poder llevar a cabo una ambiciosa campaña de bancarización. Es preciso que las autoridades y los jugadores locales creen esta infraestructura física, tecnológica e institucional. Sin ella –dada la exigencia de capilaridad en la distribución que conlleva la bancarización– es poco probable que se avance mucho más allá de los centros urbanos más desarrollados, los cuales no tiene por qué necesariamente ser ni donde se concentran las ventajas competitivas nacionales o financieras, ni el mayor potencial de crecimiento económico, ni la población mas emprendedora.

Finalmente, los procedimientos de recuperación de los prestamos fallidos tienen que ser eficientes y ágiles. Dado los mayores niveles de riesgo presuntamente asociados a los nuevos segmentos de clientes, para poder bancarizar en serio es imprescindible contar con procesos de recuperación de activos bien diseñados. Y ello no solo para asegurar una recuperación efectiva más rápida y eficiente, sino también para evitar la «discrecionalidad» de empresas y autoridades, y, sobre todo, para conjurar los temores de los reguladores sesgados a la solvencia del sistema y mantener dentro de la racionalidad los veredictos de las agencias de calificación de riesgos. La mejor forma de alinear estos intereses es muy clara: reforzar los marcos regulatorios y mejorar la protección de

los derechos de los acreedores. Ambos objetivos son mas fáciles de enumerar que de alcanzar.

Las 10 lecciones aprendidas

Permítanme para concluir esta contribución que lo haga sencillamente enumerando un Decálogo laico de las lecciones aprendidas en los proyectos de bancarización que a lo largo de Latino América el Santander induce y protagoniza.

1. Los proyectos deben estar diseñados para un segmento bien definido de la población.
2. No vale tratar de hacer todo para todos, y está muy claro que la bancarización de América no se podrá hacer descansando en las tallas únicas.
3. Para bancarizar, las entidades tienen que estar pegadas al terreno. No se trata de una operación de despotismo bancario ilustrado diseñada en el vacío. Conocer los mercados y adaptarse a ellos es imprescindible para tener éxito a medio plazo.
4. Cada proyecto tiene que contar con objetivos cuidadosamente definidos y cuantificados. No vale el generalismo, ni la imprecisión, y por ello hay que aparcarse los ataques de buena voluntad.
5. En todo momento hay que saber qué están haciendo los competidores, y aprender de sus éxitos y de sus errores.
6. Contra con una información veraz sobre los clientes y lo que realmente están aportando los proyectos es imprescindible y por ello sería muy conveniente de que hubiese una autoridad –pública, privada, una ONG, etc.– encargada de acumular, filtrar y publicar en tiempo útil la información relevante que generan las fuentes de datos.
7. La clave del éxito de las estrategias de negocios de los nuevos segmentos descansa en un análisis –y por tanto, en un «pricing»– del riesgo objetivo y preciso. Por ello, jamás hay que cansarse de insistir en que lo fundamental es la alineación de la recompensa y del riesgo, y nunca la garantía.
8. La segunda clave del éxito es la simplicidad e inmediatez real de los productos y de las operaciones. En la bancarización, lo óptimo –hoy por hoy– también es enemigo

go de lo bueno. El ideal es ofertar lo «posible» y hacerlo en el menor margen de tiempo posible.

9. Sin recursos humanos comprometidos, motivados y con formación especializada no hay bancarización.

10. La regulación y el marco institucional en el que se opera tiene que estar alineado a las características y necesidades del segmento. Al negocio no se le puede ahogar con requisitos imposibles, pero tampoco dejarlo operar en el vacío. Quien opere en el segmento es seguro que va a enfrentar ciclos de volatilidad y todos debemos estar completa-

mente seguros que cuando lleguen esos malos momentos la salida a la crisis será sencillamente profesional.

NOTAS

¹ Texto editado por el autor de la transcripción de la ponencia que fue presentada al Encuentro Iberoamericano sobre la Extensión del Crédito y los Servicios Financieros, organizado por la Secretaría General Iberoamericana y celebrado en Madrid, el 15 de Junio de 2006.

² Leonardo Bravo, & Angélica Bala . Artículo Seleccionado: Banca al menudeo en América Latina: en expansión pero existen retos. Jun 02, 2006 <http://www2.standardandpoors.com>

**15. LA EXPERIENCIA DE LAS CAJAS
DE AHORRO EN ESPAÑA****José María Bueno Lindón**

PRESIDENTE DE LA CAJA DE AHORROS EL MONTE, ESPAÑA

Antecedentes

El conjunto de las cajas españolas, que son ahora mismo 46, tienen algo más de la mitad de la cuota del sistema financiero en España. Las cajas nacieron de manera diversa. Algunas de las primeras nacieron como Montes de Piedad; en concreto, el primer monte de piedad data del año 1700 y la primera caja de ahorros del año 1832. Es decir, hay una primera etapa de crédito prendario que después trasciende a la captación de ahorro para poder aumentar ese crédito. Desde el inicio, las cajas han estado vinculadas con la población de menores ingresos y sobre todo a las pequeñas y microempresas. Inicialmente encontramos dos modelos, el de tipo fundación y el mutualista. Sin embargo, actualmente las cajas de ahorro son fundaciones con algunos rasgos mutualistas.

La misión social de éstas es movilizar el ahorro popular, es decir, captar el ahorro allí donde se encuentre, y precisamente con ese ahorro tratar de ayudar a las capas más desfavorecidas para evitar la exclusión financiera; las cajas también promueven la lucha contra la usura, compitiendo en precios de mercado y, por lo tanto, obligan a todos los intermediarios financieros a competir a esos mismos precios; aquellos que presten por encima de estos precios de mercado irán quedando paulatinamente fuera de juego. Las cajas no distribuyen beneficios, sino que parte de éstos se aplican a obras de carácter benéfico y social para el conjunto de la sociedad y otras se utilizan para capitalizar la propia entidad.

Una oferta completa de servicios

Las cajas de ahorro en España son entidades financieras plenas, ofreciendo el mismo tipo de productos y servicios que cualquier banco. La fórmula jurídica que tienen todas ellas es la de fundaciones privadas. Algunas han sido promovidas por un grupo de personas individuales, otras lo ha sido por

gobiernos provinciales o municipalidades y otras por la Iglesia Católica.

Las cajas actúan con criterios estrictos de mercado; y por eso, quizá sea España el país más competitivo en cuanto a precios de intermediación financiera. El beneficio se reparte parcialmente hacia la capitalización y hacia obras sociales en lo que se denomina el dividendo social. Hay una fuerte especialización en el ahorro popular y, sobre todo, existe una fuerte raíz local. Se encuentran en muchos sitios en los que, con criterios de estricta rentabilidad, otras entidades financieras no se ubicarían. Además existe un contexto económico propicio, ya que se ha asistido en estos años a un fuerte crecimiento de la economía y a un ascenso de las clases medias-bajas. Esto ha permitido que las cajas de ahorros facilitaran el acceso a los servicios bancarios a las pequeñas y medianas empresas y, sobre todo, a los sectores más desfavorecidos por ubicación geográfica o por nivel social. De hecho las cajas en España han permitido integrar a una parte muy alta de la población dentro de los circuitos financieros. Se podría pensar que, al ir elevando el nivel de renta, cada vez más ciudadanos se irían sumando al sistema bancario, abandonando las cajas de ahorros, pero no ha sido así. De hecho, la renta per cápita en España en estos últimos cuarenta años ha crecido en paralelo con la cuota de mercado de las cajas de ahorros.

La estrategia de negocio

La estrategia de negocio de las cajas se basa en cuatro principios. El primero es facilitar el acceso del cliente a la misma. El segundo, ser entidades competitivas con la banca en oferta de productos y en precios. En tercer lugar, se persigue el aprovechamiento del arraigo regional. Y en último lugar, potenciar la proximidad al cliente.

En relación con facilitar el acceso, las cajas ofrecen una gama completa de productos de ahorro y crédito, facilitan la disponibilidad del ahorro y el acceso al crédito incentivando también el acercamiento a los servicios bancarios. Esta estrategia se dirige tanto a particulares como a empresas, sobre todo a pequeñas, micro y medianas empresas, canali-

zando también las ayudas públicas que se reciben vía subvenciones; por ejemplo, las cajas de ahorros son las que canalizan todas las ayudas de la política agraria de la comunidad y también dan asesoramiento a los clientes y las empresas.

Las cajas son entidades competitivas con estructuras bastante ligeras, con pocos empleados relativamente. Existen muchas oficinas con una tecnología muy avanzada y la red de cajeros más extensa que hay en España con una interconexión de oficinas y sistemas de compensación a través de la Confederación Española de Cajas de Ahorro. Esto permite una gran proximidad con los clientes y también mejorar paulatinamente la calidad de los servicios.

Otro pilar de la estrategia es ayudar al progreso y al desarrollo de la región, ya sea vía crédito, ya sea con participaciones accionariales en empresas, con el fin de impulsar el desarrollo económico en todos los lugares donde las cajas están presentes. Sobre todo, se potencia que las decisiones tengan ese carácter marcadamente regional de interés a favor de la región y de proximidad al cliente, aunque cada vez más se están convirtiendo en cajas transregionales. Por ejemplo, El Monte, que inicialmente sólo estaba en dos provincias, Huelva y Sevilla, ahora tiene presencia en toda Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid o Cataluña, entre otras.

Un indicador de la cercanía al cliente es el número de establecimientos que tiene el conjunto de las cajas de ahorros, con 21.000 oficinas. Las cajas tienen más oficinas que el conjunto de la banca, con una red muy amplia en las ciudades, lo que en cierta medida es la clave del éxito de las cajas de ahorros. En las ciudades más pequeñas es fácil encontrar una única oficina bancaria, y que sea precisamente la de una caja de ahorros.

Esto es un breve reflejo de lo que es el panorama de las Cajas en España, una realidad que es exportable, y en este sentido ya se han producido algunas experiencias en la región centro y sudamericana. Ahí, a través de algunas empresas se vienen manteniendo líneas de contacto y de fortalecimiento del sistema financiero y contratos, con experiencias concretas en las cajas de ahorros y en varios países de la región centroamericana.

16. LA EXPERIENCIA DE BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL (BNDES)

Mauricio Borges Lemos

DIRECTOR DE BNDES, BRASIL

Historia

El BNDES fue fundado a comienzos de los años cincuenta y fue estructurado con el objetivo de impulsar el desarrollo económico brasileño.

Se convirtió así en la principal fuente de crédito a largo plazo de la economía brasileña y en un instrumento clave para la ejecución de la política industrial y de la infraestructura. Más tarde, pasó a tener otras funciones, financiando las exportaciones brasileñas de bienes de equipos y de servicios de ingeniería. Además, el BNDES financió del proceso de modernización de la agropecuaria brasileña.

A lo largo del tiempo las actuaciones del BNDES han evolucionado bastante. En los años cincuenta, su actividad principal era la financiación de la infraestructura económica; especialmente la energía eléctrica y la siderurgia; en la década de los sesenta se puso énfasis en toda la industria de base, incluyéndose la industria de bienes de equipo y de consumo; en los años setenta el BNDES financió grandes proyectos de factores básicos y bienes de capital. Ya en la década de los ochenta, con el bajo crecimiento de la economía, fueron completados algunos proyectos de energía y el banco inicio su actividad en el área social. Finalmente, en la década de los noventa como agente del proceso de privatización, vuelve a financiar la infraestructura y las exportaciones.

Hoy en día las líneas de financiación del banco están muy diversificadas, abarcando inversiones de innovación, infraestructuras, adquisición de bienes de capital, inversiones para el aumento de la capacidad productiva de las micro, pequeñas y medianas empresas, financiación para la internacionalización empresarial, y control del medio ambiente.

Algunos datos de 2005 sintetizan su magnitud en la actualidad; los activos totales llegan a 58.000 millones de EUR, mientras que los desembolsos de financiación alcanzan los

16.000 millones. El sector de la industria representa el 50%, la infraestructura el 36%, el sector agropecuario el 9% y comercio y la exportación el 5%.

Los tipos de operaciones

El BNDES ofrece financiamiento para una amplia gama de proyectos de inversión: de implantación y expansión, de adquisición de bienes de equipos, de adquisición de bienes de producción, producción y comercialización de la exportación, capital de giro y proyectos de innovación. La financiación se ofrece bajo dos modalidades: contratación directa y contratación a través de agentes financieros.

En la primera modalidad, el banco contrata directamente con el prestatario. Entre ellas, el principal producto es el Financiamiento de Emprendimiento (FINEM). La segunda forma de apoyo son las de operaciones indirectas que son operaciones contratadas con las instituciones financieras acreditadas como repasadoras de recursos del BNDES. Estas instituciones son las que soportan el riesgo de crédito de las operaciones.

La pequeña y mediana empresa

El apoyo de BNDES a la pequeña y mediana empresa empezó en 1966 con la creación del programa FINEM. Este programa apoya a la industria brasileña productora de bienes de capital, y también al comprador de tales bienes. Es a través de la financiación al comprador donde se inscribe el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas.

Como respuesta a la falta de capilaridad del BNDES para atender la demanda de las empresas pequeñas y medianas compradoras de bienes de equipo, surgieron las operaciones indirectas ligadas al programa FINEM. A partir de los noventa, surgen otras formas de dirigidos específicamente a la financiación de las micro-pequeña y medianas empresas, entre las que cabe destacar el Programa de Inversión Productivas Colectivas (PROINCO). Este programa tiene como objetivo financiar en todas las regiones de Brasil, con énfasis en las regiones menos desarrolladas, proyectos de inversiones que benefician a trabajadores, productores o empresas nacionales

con actuación colectiva, y que contribuyan al desarrollo económico y social de la región, de los sectores y de las comunidades involucradas. A través de este programa se han financiado centros de investigación y desarrollo tecnológico, así como centros de formación de mano de obra (para actividades industriales, agrícolas o de servicios para empresas), e inversiones relacionadas con centrales de compras, unidades de almacenamiento, o consorcios de exportación. Para el apoyo de la micro y pequeña empresa también cabe destacar la tarjeta BNDES, cuyo objetivo es agilizar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a las líneas de crédito del banco. Esta tarjeta da garantías a las PYMES de obtener fondos por el valor de sus ventas en un plazo inferior a los treinta días.

17. LA EXPERIENCIA DEL GRUPO FINANCIERO UNO EN CENTROAMÉRICA

Juan Antonio Niño

PRESIDENTE DE FELABAN, PANAMÁ

Un panorama del Grupo

El Grupo UNO cumplirá veinte años en 2007, con un enfoque claro y definido: una región, Centroamérica; un área de especialización y tecnología, las tarjetas de crédito; y en materia de medios de pago electrónicos, con una innovación en productos y servicios para todos los segmentos. A los clientes individuales les ofrece fácil acceso al crédito y al ahorro, mientras que a las pequeñas y medianas empresas se les proporciona una variedad de opciones para crédito, pagos y remesas nacionales, regionales e internacionales. A las empresas de mayor tamaño se les da la oportunidad de contar con una red financiera en Centroamérica.

Este enfoque ha permitido disipar en cierta medida las fronteras políticas que dividen a los seis países, logrando que los clientes pudieran tener cuentas, trabajar con multimonedas y tuvieran un acceso regional. La estrategia regional se ha convertido en una de sus principales fortalezas. Al tener una sola plataforma tecnológica, en las ciudades pequeñas de la región una caja o un cajero en una oficina pueden, sin

embargo, ofrecer los mismos servicios. Por ejemplo, pueden ver sus cuentas, hacer transacciones y tener la multimonedas en tiempo real.

En los últimos años se ha puesto un especial interés en que la regionalización fuera importante en la actividad de FELABAN. Por ejemplo, se han diseñado productos específicos para los exportadores y los importadores de materias primas de acuerdo con los tratados de libre comercio. Se han promovido los pagos electrónicos, que generan múltiples beneficios a las economías a través de una doble vía. Primero, reducen los costes transaccionales hasta en un 50% e impulsan la intermediación financiera y el volumen de los depósitos bancarios. Segundo, mejoran la transparencia financiera y permiten ejercer un mayor control de los flujos de fondos. Ello contribuye a aumentar la economía formal.

La estrategia

La banca tradicional tiene una estrategia basada en el acercamiento de los clientes al banco, mientras que el Grupo UNO tiene una estrategia basada en la búsqueda del cliente. El banco ha dispuesto una gran fuerza de ventas para buscar al cliente, con presencia en los supermercados, tiendas o centros comerciales. Se actúa activamente mediante *telemarketing* y a través de infraestructuras no costosas.

Las oficinas tienen inicialmente un costo de unos 10.000 USD, pero disponen de toda la tecnología de los productos que se ofrecen inmediatamente a la clientela. Así que se ofrecen créditos que respeten los requisitos legales, pero que requieran de procesos sencillos. Se cuenta además con tablas de evaluación del riesgo crediticio de los clientes (*credit scoring*). También se ha segmentado el mercado y existen productos diferenciados para cada segmento. Respecto a la cobranza, no hay un departamento de cobro propiamente dicho, sino un área de rehabilitación. Esta área tiene una política basada en dar tiempo y reestructurar los volúmenes grandes. Con relación a la atención al público, se ha tratado de reducir el tiempo de atención sin menoscabo de la calidad. Se han olvidado los sillones amplios, las mesas cómodas y los televisores, para

dar paso a la consideración de la atención al cliente en términos de los servicios prestados. Cuando un cliente entra en un punto de pago, se le ofrece el saldo de su tarjeta de crédito, aun cuando no lo pida. Si el cliente tiene alguna consulta, se le dirige al lugar apropiado para responder a su petición, ahorrando tiempo para el banco y para el propio cliente. No se cobran comisiones por las transferencias entre cuentas; se considera un débito, un crédito. Estas ventajas han constituido un atractivo importante para atraer a nuevos usuarios, con lo que se ha logrado alcanzar el millón de clientes.

Tras la petición realizada las cámaras de compensaciones de toda Centroamérica, se ha conseguido la capacidad de compensar en el acto cualquier cheque de los clientes del Grupo UNO, cualesquiera que sea la moneda. En este sentido, se han borrado totalmente las fronteras políticas para dar paso a un mundo financiero amplio con el mejor costo posible. El Grupo trabaja con múltiples monedas, liderando en algunos países de la región las transferencias de euros y dólares. Además, se trabaja con documentos electrónicos y se compensan en el día para cheques de Estados Unidos a través de una tecnología nueva. Se utiliza SWIFT para las transacciones en todo el mundo, en dólares y libras esterlinas, y se trabaja estrechamente con bancos corresponsales que son líderes en medios de pagos.

La pequeña y la mediana empresa

La estrategia del Grupo UNO ha sido muy útil para dar servicio a las pequeñas y medianas empresas de Centroamérica. Aprovechando las ventajas de la red regional y las tecnologías de la información se han logrado borrar las fronteras políticas en la región para las empresas. El éxito de una estrategia de esta naturaleza se ha acentuado por los avances en los procesos de integración regional, la apertura de mercados, y los tratados de libre comercio. Por parte del banco se han desarrollado productos específicos para los exportadores y empresarios con actividad internacional. La ciudad de Colón es una zona de libre comercio que importa y reexporta once billones de USD, pero de estos once billones uno se reexporta a Centroamérica, precisamente donde el ban-

co cuenta con una presencia mayor. De hecho de las 1831 empresas activas, 650 son clientes del banco.

Banco UNO desarrolló un innovador sistema de ahorro que se ajusta a las necesidades de las mayorías centroamericanas; se trata del Plan Futura, que traslada el ahorro mensual desde cualquiera de las tarjetas de crédito o cuenta bancaria a una cuenta flexible que ofrece un alto retorno por el dinero ahorrado. Banco UNO ha llevado el ahorro programado a la empresa mediante una fórmula de ahorro basada en descuentos periódicos de la nómina. Por otra parte, los beneficios de este programa para los empleados son múltiples: acceso a un plan de ahorro programado y automático, una aportación del banco igual al 5% del ahorro mensual, una aportación opcional de la empresa, traslado automático del ahorro desde su nómina, cuenta de ahorro sin mínimo de apertura, sin cargos, y un alto retorno en sus ahorros e intereses exentos de impuestos. La empresa afiliada también obtiene beneficios en la medida que mejora la calidad de vida y el bienestar de sus empleados y apoya la gestión de proyección social de la empresa. El grupo cuenta además con empresas afiliadas y 90.000 cuentas activas con saldos de unos quince millones de USD.

18. LOS FONDOS DE CAPITAL DE RIESGO PARA LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

María Elena Querejazu

DIRECTORA EJECUTIVA DE LA FUNDACIÓN PRODEM, BOLIVIA

El panorama empresarial

Crédito significa confianza. Dado que la confianza se ha visto tan quebrantada en los últimos años, el sistema financiero clásico ha recurrido a los sistemas de garantía. Y es ahí, justamente, donde se ha empezado a restringir el acceso al crédito a los que no tenían las suficientes garantías. Obviamente, la garantía es uno de los elementos que limitan al acceso al crédito. Por suerte, en los últimos diez años los promotores de los sistemas de microcrédito han ido cambiando el sistema financiero clásico o tradicional. En este sentido Bolivia ha sido uno de los países pioneros en desarrollar

tecnologías adecuadas para que los microempresarios, con bajos ingresos, con falta de patrimonio, puedan acceder no solamente al crédito, sino también a servicios financieros.

Bolivia tiene unos seiscientos millones de USD de cartera de microcréditos. En general, los números son satisfactorios, aunque comparados con los de Brasil y México sean muy pequeños. El país cuenta apenas con ocho millones de habitantes y tiene una cartera para microfinanzas de 600 millones de USD, con medio millón de microempresarios participando activamente en el sistema financiero, de los cuales muchos lo hacen con entidades que están reguladas por la Superintendencia de Bancos. No solamente se han desarrollado en Bolivia sistemas de créditos, sino también un sistema de interesantes ahorros y transferencias. Por otra parte, aunque las microfinanzas han contribuido a la generación de empleo, las cuestiones del tipo de empleo y la calidad del mismo siguen presentando muchos problemas.

Si bien se han desarrollado muchas tecnologías para acceder al sistema financiero, la formalidad empresarial en las microfinanzas no ha avanzado de forma significativa. La informalidad por lo menos en América Latina se mantiene en los mismos números de los últimos años. No hay una formalización significativa, ya que aunque los empresarios hayan accedido a los servicios financieros, durante varios años no acumulan capital. En Bolivia el 60% de la población vive con menos de 2 USD diarios, es decir, en niveles de pobreza muy importantes. Tanto es así, que el país es uno de los menos competitivos del mundo, y en el índice de competitividad ocupa el lugar 101, mientras que hace quince años se situaba en el lugar 117.

Con relación al empleo, si bien la micro y pequeña empresa tienen alta participación en los niveles de empleo de Bolivia, su contribución al Producto Interno Bruto es muy baja. Por el contrario, la empresa grande, que tiene una participación en el Producto Interno Bruto del 65% o más, solamente participa en la generación de empleo en un 8,71%. El desafío es lograr que la aportación de las empresas al Producto Interior Bruto sea paralela a su contribución al empleo. El número de microempresas y productores rurales representa el 88% del total de unidades productivas y estas microem-

presas está desarticuladas entre sí. Por tanto, el reto no es tanto crear instituciones masivas de acceso a los servicios financieros, sino más bien crear valores. Hay que crear riqueza, agregar valor en los procesos productivos.

Los fondos de capital riesgo

Desde la Fundación PRODEM se ha creado un fondo de capital de riesgo con el que se está apoyando las pequeñas y medianas empresas, no específicamente a las microempresas. Este fondo de capital de riesgo combina dos elementos: capital riesgo y capital de trabajo. El fondo hace inversiones en capital, asociándose a la empresa, y comprando acciones en la misma. Además, se les da financiamiento de corto plazo para capital de trabajo. Este financiamiento está dirigido a las pequeñas y medianas empresas que están asociadas con un conjunto de microempresarios que les suministran materia prima e insumos y que utilizan la empresa para comercializar los productos en los mercados de exportación. Por ejemplo, un agricultor del campo que produce té verde vende su producción a una empresa mediana que tiene capacidad de exportar. Este esquema tiene dos vertientes: por un lado, el fondo de inversión que apoya la PYME, y, por otro lado, la asistencia técnica que trabaja con los proveedores.

Los microempresarios tienen limitaciones de todo tipo para proveer productos adecuados a la pequeña y mediana empresa. La Fundación logra recursos blandos en mejores condiciones para otorgar asistencia técnica, infraestructura y certificación, etc., de estos productores. No se está haciendo asistencia técnica aislada, sino a un conjunto de productores para que vendan mejor a la empresa compradora; no se da asistencia técnica para cualquier producto, sino para aquellos que se están vendiendo a la pequeña y mediana empresa.

La participación en las PYMES es una tarea difícil porque son empresas de origen familiar, y no aceptan con facilidad un nuevo socio. Por otro lado, son empresas que tienen mucha deuda, poco patrimonio, y escasa transparencia. Por ejemplo, muchas PYMES cuentan con tres balances: uno, en el que presentan al banco unos resultados financieros con flujos más o menos razonables que demuestran que pueden pagar

el crédito. Otro para los accionistas, que generalmente es la familia y en el que se reparten generosamente los dividendos, y un tercero para las autoridades fiscales donde pagan impuestos. Los contadores han desarrollado unas capacidades notables. Cuentan con un mercado interno muy débil derivado de los altos niveles de pobreza; la mano de obra no es cualificada, la tecnológica es obsoleta, y la incertidumbre en la que se desenvuelve el sector empresarial no favorece la acumulación de tecnología y conocimiento. Hay una debilidad gerencial proverbial y las materias primas son de muy baja calidad. El nuevo modelo requiere un nuevo Gobierno corporativo en las PYMES. Y tal cambio es difícil. El fondo dispone de sistemas de seguimiento adecuados para éstas, con directorios y sistemas de seguimiento mensuales en cada una de las empresas. Por lo tanto, este nuevo modelo requiere capital paciente, aquel capital que puede esperar y acompañar a la empresa en su flujo de caja y en sus perspectivas de futuro.

Consideraciones finales

El modelo visto hasta ahora conjuga capital, financiamiento y asistencia técnica. La calidad del socio gestor es la clave para el éxito de la empresa. Por ello, los costos de preparación de la empresa para que el fondo entre en el capital son muy altos, pero es la única forma de garantizar el retorno de la inversión. Se requieren además recursos humanos cualificados para la preparación de gestión empresarial. El esquema de mejora de calidad de proveedores es posible extenderlo a bajo costo a nuevos proveedores. Pero sobre todo el crecimiento de las empresas es lento y, por tanto, se necesita, como se indicaba anteriormente, capital paciente.

19. UNA PERSPECTIVA DESDE LA EMPRESA

Ismael Pérez Vigil

PRESIDENTE EJECUTIVO DE CONINDUSTRIA, VENEZUELA

El entorno

Conindustria es el organismo cúpula del Consejo Nacional de Industriales. Dicho organismo cuenta con cincuenta y dos

cámaras, treinta y nueve sectoriales, trece cámaras regionales, y cuarenta y dos grandes empresas, afiliadas de manera directa. Más del 90% de la producción industrial de Venezuela está afiliada a Conindustria y cuenta con más de tres mil medianas y pequeñas empresas.

Venezuela es un país pobre, poco desarrollado industrialmente y donde aproximadamente el 50% de la población tiene unos ingresos por debajo de los países con un desarrollo industrial medio, y el otro 50% está por debajo de la línea de pobreza; de estos últimos, un 30% vive en la pobreza crítica. Esta situación no ha mejorado en los últimos años. Venezuela es además un país petrolero. El sector público posee toda la industria petrolera y petroquímica, toda la industria de minerales, todas las grandes industrias del país, y previsiblemente en 2007 poseerá la mitad de la banca. La importancia del sector público es aún mayor si se considera que la mayoría de la inversión de la banca está compuesta por papeles del Estado, y casi el 30% está destinado a los programas fijados por el Gobierno. Venezuela exporta entre 50 y 60.000 millones de USD. Hasta el año 2004, importaba 10.000 millones. En el año 2005 importó 24.000 millones de USD con el impacto que esto supuso para la industria. En el año 2006, la exportación será de unos 30.000 millones.

La pequeña y la mediana empresa

En los últimos siete años, Venezuela ha perdido casi el 40% de los establecimientos industriales, y son precisamente las pequeñas y medianas empresas las que tienen una tasa de desaparición más alta. Los establecimientos en este estrato decrecieron un 42% entre 1999 y 2003, mientras que en 2004 se recuperaron en un 3,7%. La situación de la gran industria difiere sustancialmente: entre 1999 y 2003 experimentó una reducción del 9,5%, y esa disminución fue de 10% en el año 2004.

Las características de las pequeñas y medianas empresas en Venezuela no difieren mucho de las de otros países de América Latina. El empleo se distribuye casi simétricamente entre el comercio, la manufactura y los servicios. La producción de estas empresas tiene una participación creciente en

la renta del país y en la cartera de financiamiento del sistema bancario. Entre sus fortalezas cabe destacar que sus dueños se involucran más y con mayor compromiso en las actividades de la empresa. Aunque algunos han hecho de su flexibilidad y capacidad de adaptación un mito gerencial, habría que analizar si esa flexibilidad es realmente una fortaleza. Sus debilidades y problemas son las mismas que ya se han indicado para otros países. Existe menos información histórica, menos información financiera, menos información contable. Se dispone de menos garantías, y además se confunden los patrimonios personales con los de las empresas. El flujo de caja es poco estable. El mayor riesgo de estas empresas lleva asociado tipos de interés altos. Además, las fuentes de financiación son más escasas y están sometidas a condiciones rígidas.

La banca pública

En Venezuela existe una gama de bancos de todo tipo: El Banco del Pueblo Soberano para el desarrollo de la mujer, el Banco del Pueblo Soberano para el desarrollo microfinanciero, o el Instituto Nacional para desarrollo de las PYMES, entre otros.

Las condiciones generales de la financiación para la pequeña y mediana empresa son las siguientes: las tasas de interés oscilan entre el 10% y el 90% de un tipo de interés de referencia (TAPP). El volumen máximo de financiación es del 85% del costo de inversión. Y el plazo oscila entre dos y diez años con un año de gracia. Para tener acceso a esta financiación, las empresas tienen que reunir los siguientes requisitos: tener sus datos actualizados en el registro mercantil, estados financieros auditados de los tres últimos ejercicios, declaraciones fiscales y evaluación independiente de los activos de la empresa. No obstante, estos requisitos son difíciles de cumplir para las pequeñas y medianas empresas. Pocas empresas tienen sus datos actualizados en el Registro Mercantil y sus modificaciones en las empresas se circunscriben a la exhibición del libro de accionista. En cuanto a la declaración de impuesto

sobre la renta, la realidad es que la mayoría no declara. La evaluación de los activos de empresas es muy costosa, y además, no están diferenciados de los patrimonios personales.

El Gobierno ha desarrollado un nuevo sistema de financiamiento público a través del programa de cooperativas y del programa de empresas de producción social. Se cuenta con un fondo de unos 230 millones de USD, que se reparten de manera aproximada en unos 400.000 USD por empresa.

La experiencia de Conindustria

El objetivo de la actuación de Conindustria a través de diferentes programas es convertir a la PYME venezolana en un sector dinamizador de la economía, integrándola con altos niveles de competitividad y productividad al tejido empresarial. Tal objetivo es también una fórmula de supervivencia, es decir, si no se toma algún tipo de iniciativa en un segmento empresarial que ha perdido casi el 50% de sus empresas, tal segmento desaparecerá. Este programa es muy similar a los programas que tienen algunas comunidades autónomas en España. Lo que Conindustria ha hecho es adaptar estos programas a la realidad venezolana.

Los resultados de este programa en el año 2005 han sido los siguientes:

- a) Empresas asesoradas: 111
- b) Organización de un Consorcio Exportador
- c) Convenio firmados: CODET (75.000 USD) y Cemex (85.000 USD)
- d) Contratos de asesoría: 1.025.000 USD
- e) Formación de consultores: 54 consultores formados, con 168 horas de formación en 11 talleres

Para promover la financiación de las empresas participantes, se realizó un convenio con el Banco Mercantil para el primer año de ejecución del convenio; éste estableció como meta alcanzar una cifra de 2.325.000 USD en riesgo financiero, monto que fue excedido en más del 360%.

VII

LA INNOVACIÓN INSTITUCIONAL Y EL DESARROLLO TECNOLÓGICO

20. LA INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN DE RIESGOS Y LA ORGANIZACIÓN INTERNA EN ENTIDADES FINANCIERAS

Ignacio Sánchez Asiaín

DIRECTOR DE BBVA EN AMÉRICA DEL SUR

El problema

El artículo de Rojas-Suárez (2006) señala que «los niveles de crédito al sector privado como porcentaje del PBI son extremadamente bajos», e indica que estos resultados son muy preocupantes para muchos de los Gobiernos de América Latina. Las causas de este bajo nivel de bancarización son de dos tipos: de un lado, los bajos niveles de renta y de desarrollo social de un porcentaje importante de la población; de otro, el grado de confianza y credibilidad que generan los sistemas bancarios a la población.

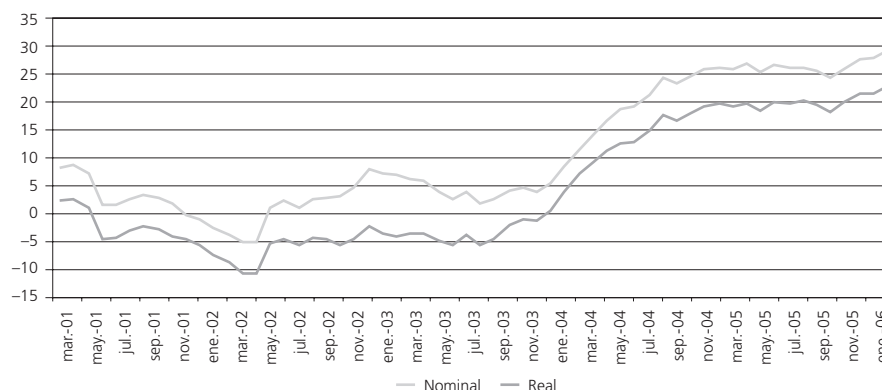
El crédito bancario en Iberoamérica ha experimentado un crecimiento muy intenso desde el año 2004. En los últimos años hay más población y más empresas accediendo al crédito en la región, y se buscan períodos de plazo más largos, también se observa que en términos generales ha mejorado la ban-

carización. Salvo en el caso de Venezuela y Argentina, en todos los demás países se ha incrementado la bancarización. Al final, cuando se analizan los datos, la conclusión a la que se llega es que la bancarización es muy volátil y las grandes caídas de ésta coinciden con crisis financieras y bancarias. Por lo tanto, el gran enemigo de la bancarización, de la profundización financiera, son estas crisis. Y esto es así porque, además, en Iberoamérica las crisis financieras son más recurrentes y se dan más a menudo que en otras regiones del mundo.

A continuación se expondrá el problema de la bancarización desde la perspectiva de la doble función de la banca. La primera es el desarrollo y la implantación de modelos que sean competitivos y eficientes. La segunda es avanzar en la gestión de riesgos, pues ello reduce las crisis, que son, como se ha indicado, el principal causante del rezago de la bancarización en América Latina.

Las crisis bancarias y la solvencia

América Latina está ahora en mejores condiciones para evitar las crisis financieras recurrentes. Los factores en lo que se tiene que trabajar para acabar con éstas son fundamentalmente



Fuente Servicio de Estudios BBVA.

cuatro: la estabilidad macroeconómica, la reducción de las vulnerabilidades de los sistemas financieros; mejores prácticas en los sistemas financieros, y mejor regulación, no regularización y supervisión financiera.

La estabilidad macroeconómica de América Latina ha cambiado de forma significativa en los últimos años; los saldos de la balanza de pagos por cuenta corriente y los saldos fiscales se han reducido sensiblemente en los últimos períodos y en muchos casos han llegado a tener un superávit importante. Si se estudian las tasas de inflación, se aprecia que hace apenas veinte años existían tasas de inflación en torno al 400% y hoy en día casi todos los países de la región están por debajo de los dos dígitos. Una vulnerabilidad de los sistemas importante sigue siendo la dolarización, pero se va reduciendo.

La banca de América Latina está experimentando una fortísima reducción de la tasa de mora, que se ha reducido casi a la mitad, y es más baja que la tasa de mora de los sistemas financieros de los países asiáticos. La calidad del riesgo crediticio realmente ha mejorado en la región. Además, han mejorado mucho las prácticas bancarias, y la solvencia de las entidades latinoamericanas es superior a la de otras áreas emergentes, como Asia y Europa del Este.

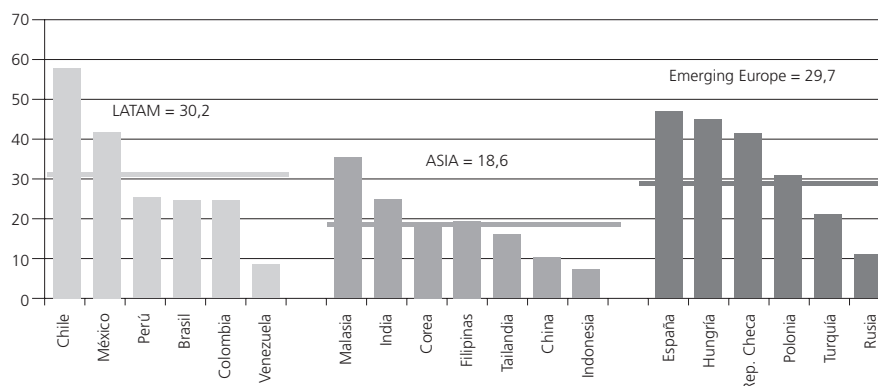
Comparando la transparencia en la información de diferentes áreas geográficas, también Latinoamérica sale mejor

parada que otras áreas emergentes. La entrada de inversión extranjera en la región supuso un punto positivo de mejor competencia. También en los mercados de capitales, en los mercados financieros, se han visto mejores prácticas. Además, ha mejorado mucho la regulación de la supervisión. Hoy en día los sistemas financieros latinoamericanos están menos expuestos a esas crisis recurrentes, dado que hay mayor estabilidad macroeconómica, se han reducido las vulnerabilidades, los marcos regulatorios han mejorado y, por último, la competencia de apertura ha mejorado la solvencia de la gestión. Sin embargo, queda mucho por hacer, entre otras cuestiones, la consolidación de lo macro, la reforma fiscal y el desarrollo de la seguridad jurídica de los derechos de los acreedores.

El modelo de negocio

El sistema financiero español ha desarrollado un nuevo modelo de negocio basado en los siguientes puntos:

- a) *Consolidación del sector.* En apenas quince años se redujo en más de un 20% el número de instituciones operando en el sistema financiero español.
- b) *Impulso del crédito y de nuevos productos.* El acceso al crédito se ha venido desarrollando desde los noventa tan-



El número 0 indica el mínimo valor, mientras que 100 es el mayor valor posible.
Construido de acuerdo a una escala numérica que se asigna al promedio ponderado de los ratings del país.

to en empresas como en familias. El desarrollo de fondos de inversión ha sido también espectacular.

- c) *Desarrollo del sistema de pagos.* El sistema de pagos electrónico facilita la domiciliación y los pagos electrónicos. Por ejemplo, los cargos a usuarios se pueden devolver con facilidad en caso de reclamos. El sistema también permite que las empresas generadoras de recibos puedan introducirlos en el sistema el mismo día del cargo.
- d) *Fuerte apuesta por la tecnología.* Ésta ha sido muy importante y ha permitido una creciente automatización, siendo, en cuanto a modelo de negocio, pionera en el mundo. Los sistemas bancarios en América Latina tienen una oportunidad de hacer exactamente lo mismo, porque están ante similares coyunturas que en la que se encontraba la banca española hace años y tienen la misma capacidad profesional, financiera y de trabajo que tenía la banca española.
- e) *Evolución de los modelos de distribución.*
- f) *Énfasis en la eficiencia.* Los bancos españoles han tratado de mejorar su rentabilidad en materia de gastos, implementando programas de racionalización que han llevado a mejoras de eficiencia.
- g) *Fuerte avance de la gestión del riesgo.* La ratio de morosidad ha experimentado una reducción estructural debido a los desarrollos en las técnicas de control del riesgo,

la caída permanente de tipos de interés y el incremento de activos con un menor riesgo (hipotecas).

- h) *Fortaleza financiera.* Los índices de fortaleza financiera tienen una calificación de alrededor de 80 sobre un máximo de 100, similares a los de Estados Unidos y superiores a los de la banca de Alemania, Francia e Italia.

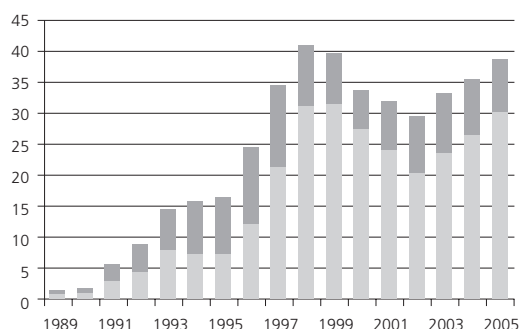
La gestión del riesgo

Todas las crisis bancarias conocidas, o la gran mayoría, tienen que ver con la gestión del riesgo. Casi siempre existe un problema de cartera en el sistema. La gestión adecuada del riesgo claramente reduce las crisis y hace menos vulnerables a las instituciones individuales y a los sistemas en su conjunto, permitiendo amortiguar la volatilidad del ciclo.

Basilea II es la línea de desarrollo del nuevo marco de desarrollo de gestión de riesgo. Sus recomendaciones requieren que la gestión de riesgos impregne todos los procesos: desde la fijación de precios de los productos bancarios o a las campañas de *marketing*, hasta el establecimiento de objetivos y la elaboración de procesos internos. Es sin duda, una nueva forma de gestionar la banca.

Iberoamérica no se va a quedar atrás en la implantación de los modelos de Basilea II. En la banca latinoamericana, en el año 2006 únicamente el 20% de las instituciones van

ANEXO GRÁFICO 4 Patrimonio de los fondos de inversión
(en % del PIB)



a estar preparadas; sin embargo, entre 2007 y 2009 el 85% de los activos del sistema estarán ya gestionados y con adeudos domiciliados, bajo la tesis de Basilea II.

Por último, se debe insistir en que el gobierno de la gestión del riesgo debería tener cuatro líneas de avance: la independencia entre la función del riesgo y la función del negocio; la homogeneidad de los sistemas de medición del riesgo dentro de toda la institución; la uniformidad de estructuras y procesos también en toda la organización, y la globalidad, es decir, la integración y la medición del riesgo dentro de toda la entidad, porque el riesgo global de una entidad no es la suma de los riesgos de las unidades.

21. LA INCIDENCIA DE LA ORGANIZACIÓN Y LA REGULACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PAGOS EN LA PROFUNDIZACIÓN DE LOS SERVICIOS BANCARIOS

Santiago Carbó

CATEDRÁTICO DE LA UNIVERSIDAD DE GRANADA Y DIRECTOR
DE ANÁLISIS FINANCIERO DE LA FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE
AHORRO (FUNCAS)

Introducción

Los sistemas de pago abarcan el conjunto de mecanismos e instrumentos que facilitan las transferencias de dinero

entre compradores y vendedores de bienes y servicios y entre intermediarios financieros. Cualquier opción que fomente la sustitución de efectivo por pagos electrónicos puede suponer importantes ganancias de eficiencia para la sociedad. En el caso de los países en vías de desarrollo, entre los que se encuentran los países de América Latina, los medios de pago son una herramienta importante de inclusión financiera y presentan con algunos matices diferenciales dignos de mención respecto a los países desarrollados.

El propósito es identificar algunos aspectos de los sistemas de pago que pueden contribuir a profundizar los servicios bancarios minoristas y mejorar la inclusión financiera.

La organización del mercado

Las características fundamentales que configuran el mercado de los medios de pago en América Latina son las siguientes:

- El mercado bilateral.* Este mercado está conformado por cuatro agentes: el emisor de la tarjeta, el adquirente, el comerciante y el cliente o usuario de la tarjeta. A diferencia de los mercados unilaterales, en los que el emisor y adquirente coinciden siempre, en la estructura bilateral el emisor y el adquirente no tienen por qué ser la misma entidad. Ésta es la organización típica de las tarjetas de crédito y débito, que son el instrumento de pago electrónico con un mayor grado de difusión. El funcionamiento eficiente de estos sistemas requiere algún tipo de acuerdo entre las entidades financieras con respecto al uso de la red. A este respecto, los mercados pueden organizarse con esquemas «abiertos», «cerrados» y «mixtos». En los esquemas cerrados, un grupo de bancos sólo permiten el uso de tarjetas propias en sus cajeros y TPV, mientras que en los abiertos las tarjetas de otros emisores pueden acceder a la red del grupo.
- La contestabilidad del mercado y la entrada de nuevos operadores.* En Latinoamérica, la elevada concentración bancaria de algunos países se refleja en el mercado de las tarjetas, que presenta una elevada concentración de redes y de emisores. Esta concentración es una barrera para la entrada y desarrollo de nuevos entrantes y entidades de

tamaño pequeño. El establecimiento de acuerdos entre redes y el uso casi exclusivo del sistema abierto reduciría enormemente los costes y el exceso de redes y operadores y facilitaría la entrada de nuevos operadores.

- c) *La regulación de las comisiones y las tasas de intercambio.* Las entidades en Latinoamérica operan libremente en materia de precios en el mercado de tarjetas. El escaso desarrollo del mercado todavía no plantea problemas que recomienden la regulación de las comisiones y tasas de intercambio. Sin embargo, algunos estudios sugieren que la regulación ayudaría al desarrollo del mercado
- d) *El acceso al servicio.* El nivel de uso es limitado. La mitad de la población en los países de Latinoamérica no tiene acceso a los servicios financieros, aunque la mayor parte de las entidades y también algunos intermediarios no bancarios emiten tarjetas y tienen redes de cajeros. El uso se encuentra limitado principalmente por las diferencias demográficas, las de los niveles de renta per cápita, las de la cultura financiera y aquellas entre grandes urbes y medio rural.

Medios de pago y desarrollo económico

Los medios de pagos electrónicos resultan ser un mecanismo más eficiente que los medios basados en papel. Por ello, cualquier opción que fomente la sustitución de efectivo por pagos electrónicos puede suponer importantes ganancias de eficiencia para la sociedad. En el caso de los países en desarrollo puede suponer, asimismo, una importante herramienta de inclusión financiera y del acceso al crédito.

Durante los últimos años, gracias a la modernización de la infraestructura tecnológica, los sistemas de pagos electrónicos en América Latina han mejorado notablemente. Aun así, el nivel de penetración es todavía muy reducido. Las mejoras más destacadas se han observado en los sistemas de compensación y liquidación, lo que redundará en el ahorro en costes y la seguridad de las redes. Los instrumentos de pago electrónico que se utilizan actualmente en América Latina son fundamentalmente tarjetas de crédito y de débito, con algunos intentos de introducción de tarjetas inteligentes basadas en chips, con una desigual implementación.

La modernización aún está en proceso. Las autoridades financieras reconocen que aún existen oportunidades para mejorar la eficiencia, mediante la potenciación de la reducción del uso de cheques y el aumento de la interoperabilidad de la red de cajeros automáticos.

Tarjetas de pago:

algunas experiencias en Latinoamérica

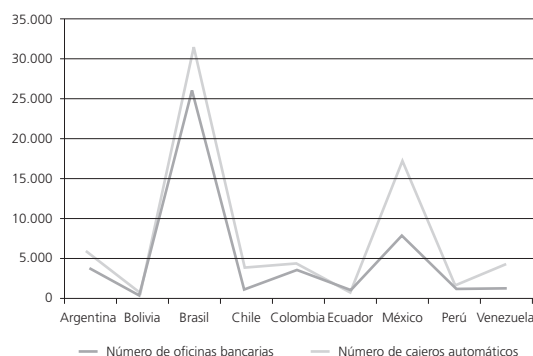
Argentina. El número de cheques per cápita disminuyó en un tercio en el período comprendido entre el año 2000 y el año 2004, pasando de 3 a 2. La penetración de las tarjetas de crédito se elevó ligeramente en 2004 de 0,196 per cápita a 0,212, y desde el Banco Central se espera que haya aumentos adicionales ante una reducción en los tipos de interés. Se estima que la penetración de las tarjetas de débito continuará en aumento a medida que los hogares y las pequeñas empresas se incorporen a la economía formal.

Brasil. El número de tarjetas vigentes ha crecido rápidamente, aumentando en un 88% entre 2000 y 2004, hasta llegar a los 52,5 millones. Brasil ahora cuenta con la penetración de tarjetas de crédito más alta de la región con un 0,293 per cápita en 2004. Las tarjetas de débito son sumamente populares, con un 0,92 per cápita en 2000. El número de tarjetas vigentes, número de transacciones y volumen en el punto de venta crecieron aproximadamente un 45% solamente en 2003.

Chile. La penetración de productos de pagos electrónicos se ha visto frenada por el hecho de que los cheques están firmemente establecidos en la sociedad y de que el fraude con este medio de pago está fuertemente penado. A pesar de la popularidad de éstos, la penetración de las tarjetas de crédito es relativamente alta comparada con otros mercados latinoamericanos. El número de tarjetas activas está entre 7,6 y 8 millones. La situación puede mejorar si las entidades bancarias tienen éxito en su estrategia de lograr un mayor uso de la tarjeta entre los clientes de renta media.

Colombia. Los pagos electrónicos sustituyen de forma progresiva a los cheques como medio de pago en Colombia. Entre 2000 y 2004, el número de cheques per cápita disminuyó de 2,4 al 1,4 frente al número de transacciones con

ANEXO GRÁFICO 5 Oficinas y cajeros automático en algunos países latinoamericanos (2003)



Fuente: Banco Mundial y elaboración propia.

tarjetas de crédito y de débito que creció un 72% y un 74%, respectivamente, durante el mismo período. En 2004 se realizaron más de cincuenta millones de transacciones con tarjetas de crédito, es decir, un 1,1 per cápita, si bien este valor continúa siendo aún muy reducido.

México. En 1994 había 14 millones de tarjetas de crédito activas, pero esta cifra se redujo aproximadamente a la mitad después de la crisis, cuando los tipos de interés aumentaron y se impusieron nuevas restricciones. En 2004, la cifra volvió a aumentar hasta los 11,6 millones de tarjetas activas. Un factor que ha impulsado el crecimiento de las tarjetas de débito es la expansión de la funcionalidad de la devolución de dinero en efectivo (*cashback*) por parte de los comerciantes. En 2004, el número de cheques procesados disminuyó en 65,2 millones respecto a los procesados el año anterior. El número de cheques cayó de 4,4 per cápita en 2000 a 2,9 en 2004.

Servicios de pago e inclusión financiera: nuevos mecanismos

Las recientes innovaciones en los sistemas de pagos permiten dar respuestas prometedoras y eficaces para reducir la exclusión financiera. En particular, el desarrollo de las tarjetas de prepago o tarjetas de crédito diseñadas para algunos

colectivos específicos, se ha revelado como un elemento fundamental de inclusión financiera, habida cuenta de la reducción en costes que estos medios de pago proporcionan.

Las entidades bancarias están trabajando en las redes de cajeros automáticos y en una base más amplia de tarjetas de débito y de prepago a fin de ofrecer transferencias de más bajo coste y a más lugares que las organizaciones especializadas en la transferencia de dinero. Esto convierte a clientes potencialmente no interesantes en nuevos clientes con un gran potencial. Un ejemplo se halla en la población inmigrante y en la captación de las remesas por parte de la banca. Ésta ha respondido al crecimiento de las remesas ofreciendo productos nuevos, tarjetas de débito, cuentas conjuntas internacionales, o transferencias electrónicas, para atraer a los emigrantes y su familia al sistema financiero formal. Asimismo, el aumento en la competencia entre bancos ha reducido los cargos de transacción, pasando de un 20% a un 7%.

Conclusiones

Los beneficios de los medios de pago electrónicos en cuanto a ahorro en costes suponen un reto ineludible para las economías latinoamericanas. Constituye una oportunidad única para impulsar las finanzas formales y la inclusión financiera. Los avances recientes en materia de tecnologías de compensación y liquidación pueden favorecer en mayor medida el desarrollo de estos medios de pago. El desarrollo de legislaciones de protección del consumidor y la protección efectiva se hacen ineludibles, así como la incorporación directa de las nuevas tecnologías de seguridad aplicadas en otros países.

Los países latinoamericanos se enfrentan a varios obstáculos que impiden el aprovechamiento de todos los beneficios de los sistemas de pagos electrónicos. Entre ellos destacan la baja penetración bancaria, el uso arraigado de los cheques, especialmente por parte de los clientes adinerados, la baja penetración de Internet, que también afecta a la transición a los pagos electrónicos, el simbolismo de status que otorga el cheque, que demuestra la capacidad de «calificar» para una cuenta corriente, y las redes de operadores

en el mercado de tarjetas, que funcionan en ocasiones como redes cerradas y con escasa interoperabilidad.

La estructura de precios es en general un problema secundario, dada la escasa madurez del mercado. Por otro lado, una excesiva intervención sobre los precios podría reducir los incentivos al desarrollo de redes de forma drástica.

22. EL IMPACTO DE LOS SISTEMAS DE PAGOS EN LA PROFUNDIZACIÓN BANCARIA, EL BIENESTAR Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

José Pérez

PRESIDENTE DEL GRUPO CIMD

Los economistas, las Administraciones públicas y las instituciones multilaterales han venido prestando una atención creciente en los últimos años al papel de la banca en el crecimiento económico, en la medida en que aparecen asociados extensión bancaria con dicho crecimiento. Sin embargo, el acento puesto en la importancia de la estructura de la flexibilidad, de la generalización y eficiencia de los procesos de pagos en el crecimiento y el bienestar económico, es menor que la concedida a la actividad crediticia y a la intermediación financiera. Y quizás no esté acorde con la importancia de los medios de pago en la extensión y profundización bancarias.

Los sistemas de pagos y el crecimiento económico

La primera vía por la que los sistemas de pagos afectan al crecimiento económico tienen que ver con los recursos que utiliza la economía como consecuencia de un sistema de pagos poco eficiente. Es decir, la cantidad de recursos que tienen que dedicar las familias, empresas, Administraciones públicas y el propio sistema bancario para la liquidación de las transacciones reales y financieras de una economía.

La segunda vía es la de los costes financieros, y esto es así porque cuanto más eficiente es el sistema bancario en su tarea de ejecución y liquidación de los procesos de pago, menores son sus gastos de explotación y, por lo tanto, menor es la cuña

de la intermediación. Y con ello, el margen y las tasas crediticias. Esta vía es más importante cuanto más abierto esté el sistema a la competencia, cuanto más libertad de precios haya en la fijación de comisiones, porque, en ese caso, toda la ganancia que se produzca por mejora de eficiencia en la reducción de los gastos de explotación de negocio bancario (por la fuerza de la competencia) se traducirá en estrechamiento de margen. De esta manera, la eficiencia del sistema de pagos es relevante tanto en el impacto directo sobre los costes financieros, como por la vía de cambios en las políticas de precios, que acaban con los subsidios cruzados que ha habido tradicionalmente entre distintas actividades, ya sean de pagos, de captación de fondos o crediticias del sistema bancario.

El tercer factor se refiere a la información sobre los clientes que aporta un sistema de pagos bien estructurado. La naturaleza del sistema de pagos determina el grado de información que tienen las entidades bancarias sobre sus clientes, y, por lo tanto, resuelve buena parte de los problemas de asimetría de información que en gran medida se encuentran detrás de los problemas de exclusión. La adquisición de una mayor información de los clientes es lo que da soporte a una buena gestión de riesgos, y con ello, a la extensión del crédito y la reducción de la exclusión del sistema.

Un cuarto elemento, nada desdeñable, es el aumento de la seguridad y la reducción de costes asociados al fraude y al crimen.

Algunos datos del caso de España

Uno de los problemas fundamentales es que sobre los sistemas de pagos hay muy poca información pública; sin embargo, algunas cifras del caso español ayudarán a cuantificar el impacto de las diferentes vías.

En el caso español, entre 1990 y 2000 el ahorro de recursos que supuso el paso de un sistema basado fundamentalmente en el pago efectivo y otros instrumentos soportados en papel, a uno de pagos electrónicos con una reducción significativa del uso de efectivo, supuso en la década de los noventa el equivalente a más del 2% del Producto Interior Bruto. Además, desde el inicio de esta década hasta 2000, la mejora

de eficiencia de los sistemas de pago en España debió contribuir al crecimiento de la productividad de la economía en un 12% del crecimiento que registró en este período.

El impacto de los sistemas electrónicos en la reducción de los costes del sistema bancario se estima en un 55% del total de las reducciones de costes desde el año 1990 a 2000 y prácticamente un 75% de las reducciones del período entre 1985 y 2005. Esto facilitó una reducción de los gastos de explotación de la banca que en esa fase cayeron en un 40%. Fue una etapa de apertura a la competencia, con alta rivalidad y reducciones significativas de los tipos de interés, en la que una caída de un punto porcentual puede explicarse por la mayor eficiencia de la banca española, derivada de la mejor organización y funcionamiento de sus procesos de pagos.

La estimación cuantitativa del impacto de la tercera vía es mucho más difícil de lograr. Sin embargo, el paso desde un sistema de pagos, no solamente basado en el efectivo, sino también en el uso del cheque y el efecto de comercio a uno (basado en adeudos directos y domiciliaciones recurrentes de nóminas o los pagos de pensiones), mejoró la riqueza informativa del sistema bancario español. Sobre todo, en aquellos clientes de los que no suele haber información contable de balances y cuenta de resultados. El sistema da información sobre lo que consumen los clientes, y su puntualidad en los pagos domiciliados. Esta información recurrente de entradas y salidas ha sido trascendental en el aumento del crédito a familias y pequeñas y medianas empresas en España.

Ese cambio en la estructura y la eficiencia reorientó por completo el modelo de negocio en la banca española. Las oficinas bancarias españolas pasaron de ser oficinas que tenían que dedicar muchísimo tiempo a la prestación de los servicios de pagos, a recoger el papel, hacer el trámite y comprobar el saldo, a oficinas dedicadas a proporcionar servicios financieros a los clientes.

La modernización de los sistemas de pagos

En ocasiones se tiende a pensar que la tecnología de los procesos resulta accesible para todos. Sin embargo, a pesar de que los expendedores automáticos son similares, su apro-

vechamiento es muy distinto entre países del mismo grado de avance tecnológico.

Por este motivo, no es una cuestión de adquirir la tecnología. En sistemas de pagos, la estandarización y generalización de los procedimientos determina su aprovechamiento y eficiencia. Se enumeran algunos aspectos de los que depende la eficiencia de un sistema de pagos. En primer lugar, la interconexión de las redes es necesaria. Sin ello, hay un despilfarro extraordinario de recursos, y lo que es peor, frenan la competencia y la entrada de oferentes. Por ello, son necesarios arreglos institucionales que hagan que los esquemas de incentivos para los oferentes y los demandantes funcionen adecuadamente. En segundo lugar, el grado de riesgo crediticio del sistema de pagos y el riesgo crediticio que una entidad bancaria está dispuesta a asumir en aras de una mayor eficiencia operativa. En tercer lugar, las políticas que configuran que sea más o menos atractivo utilizar un medio de pago electrónico. Por ejemplo, el pago con un cheque frente a una domiciliación en cuenta.

La modernización de los sistemas de pagos requiere de una cierta cooperación entre competidores y de una cierta intervención pública. Es decir, los mercados competitivos no generan las soluciones más eficientes, sino que a veces producen soluciones lejanas a las óptimas. Hacen falta autoridades dedicadas al desarrollo de esta cuestión. Los bancos centrales en este sentido parecen bien situados. Y parecen bien situados para matizar, desde un punto de vista de eficiencia social, las actuaciones de las autoridades de competencia. Sin embargo, las actuaciones cooperativas no deben convertirse en una barrera de entrada, ni desde luego cobijar abusos de posición dominante. Una cosa es que las regulaciones de los sistemas de pago y su supervisión estén guiadas por un objetivo de eficiencia social, y otra apoyar a un cártel más o menos formalizado.

Otro elemento clave del éxito es la adecuación de los sistemas de pagos a las necesidades de la economía. Por ello los sistemas deben tener capacidad para dar respuestas a cambios del entorno. La gama de instrumentos que se necesita es variada y cambia con el tiempo, porque depende de la naturaleza financiera o real de pago, de la recurrencia del mismo, o de si se trata de una cantidad fija o variable. La inversión de

redes y la generalización de los procesos son condiciones necesarias para esta versatilidad de los sistemas de pagos. La generalización determina aceptabilidad, y sin la aceptabilidad de los instrumentos –como es el mercado de dos lados– uno se queda bailando solo. Y normalmente se necesita pareja.

En este mercado de redes, con oferta y demanda conjunta, no está claro cuál es el mejor mecanismo para decidir las inversiones y asignar los costos. Sin embargo, algunas cosas son incuestionables. Las prohibiciones no conducen a nada, ni desde el punto de vista de la eficiencia, ni desde el punto de vista de la protección de los consumidores. Las cooperaciones son importantes para llegar a establecer mejores prácticas, para determinar cuántos días tarda uno en disponer del fondo al que le han remitido, y también para orientar en las tasas de intercambio cuáles son las soluciones razonables. Un banco central no tiene por qué tener la fórmula, pero puede ordenar las decisiones. Por último, destaca la importancia de abordar la reforma del sistema de pagos con una idea clara, completa e integral, diseñando la arquitectura básica al inicio aunque se perfeccione más adelante.

La experiencia de España

Una secuencia de hechos aceleró el proceso de modernización de los medios de pago en España. Por un lado, los atracos aumentaron al finalizar la dictadura y durante los primeros años de la democracia. Como consecuencia de ello, vio la luz una normativa por la cual las empresas con un número de trabajadores superior a un determinado límite, no podían pagar las nóminas en efectivo. Esto sucedió en un momento en que los bancos estaban luchando por aumentar el saldo de los clientes.

Los bancos ofrecieron a las empresas, a cambio de ser el banco receptor de domiciliaciones de nóminas, la absorción de una cantidad de procesos que redujesen de manera radical los recursos dedicados a la cobranza, la gestión de mora, o la gestión de los fraudes. Los bancos también ofrecieron productos y servicios al receptor de las nóminas. Y esto ocurrió de una

manera realmente rápida por la fuerte competencia de dos o tres entidades muy dinámicas, que se encontraron con que las entidades bancarias absorbían la carga de la tarea, y les permitía una mejora de la eficiencia interna. Por otro lado, el grupo de bancos más dinámico vio que la captación de clientes por esta vía era la mejor opción en un sistema altamente regulado en tipo de interés. Da la casualidad de que los innovadores de aquel momento son los únicos que han sobrevivido y triunfado en el mercado español: dos o tres bancos, más el conjunto de las cajas de ahorros que lo hizo de manera cooperativa, han sido los grandes triunfadores del sistema.

Las entidades pioneras se encontraron con que la racionalización interna estaba limitada por la conexión con las otras entidades. A mediados del año 1985, y con la convivencia de impulso del Banco de España, que estaba en una aventura similar en lo que se refiere a la estructura de grandes pagos y a su propia racionalización interna, se creó el Centro de Compensación Interbancaria en 1985, y el sistema nacional en 1986. Esto fue un salto directo porque se partía de 70 cámaras provinciales de compensación, y se pasó a un sistema nacional basado en una red mallada con todos los ordenadores comunicándose directamente entre sí. En cuanto se puso el sistema en marcha, se liberalizaron los tipos de interés y los cobros de comisiones. Al cobro de comisiones lo único que se le exigía era transparencia, comunicación previa y racionalidad con relación a costes. Poco más tarde, se decidió establecer con entidades más innovadoras unas nuevas prácticas que regularon las fechas y el valor de exposición.

Se ha demostrado, por tanto, que una secuencia ordenada de cooperación y competencia resulta extraordinariamente fructífera para el desarrollo de un sistema de pagos eficiente. Las domiciliaciones de pagos y cobros recurrentes y el uso de tarjetas son incondicionalmente más económicos y de más calidad que el efectivo y el cheque. Unos precios indicativos del coste de los servicios, la accesibilidad, generalidad, seguridad y la aceptación de los instrumentos son la clave de la eficiencia de los sistemas de pagos electrónicos.

VIII

LA CONTINUACIÓN Y AMPLIACIÓN DEL PROGRAMA

23. LA FINANCIACIÓN Y EL APOYO DE LAS INSTITUCIONES MULTILATERALES

Antonio Vives

GERENTE INTERINO DEL DEPARTAMENTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Introducción

El acceso de las PYMES al financiamiento y, en forma más general, el acceso de grandes segmentos de la población ahora excluidos continúa siendo un enigma. Un enigma sobre el que se debate, se escribe y se publican investigaciones continuamente. Las instituciones de desarrollo hacen préstamos y donaciones para resolverlo y, sin embargo, la PYME de América Latina y el Caribe sigue sin acceso al crédito. Existe la expectativa de que la metodología de investigación previa y de seguimiento posterior a las Mesas de Trabajo y Encuentros ayuden a definir acciones concretas para erradicar este eterno problema, que algún día debería dejar de serlo.

Desde la perspectiva de una institución de desarrollo multilateral, resulta interesante profundizar en los siguientes aspectos:

- a) Recapitular sobre los obstáculos a la bancarización.
- b) Algunas sugerencias sobre lo que se podría y debería hacer.
- c) El papel de los bancos locales de desarrollo.
- d) Qué ha hecho el BID y cuál es su estrategia.

Falta de acceso a servicios financieros

El Banco Interamericano de Desarrollo está profundamente interesado en aumentar el acceso que los individuos excluidos y los empresarios pequeños tienen al financiamiento. En el último año se ha realizado un diagnóstico de los mercados financieros de la región, llegando a la conclusión de que existen serias brechas en el acceso a los servicios financieros y que grandes números de personas en la región no tienen acceso a ellos. Por ejemplo, sólo un promedio del 10% de la población tiene cuentas de crédito, mientras que el acceso

al financiamiento es aún menor en el caso de otros servicios, tales como seguros, pensiones y, por supuesto, los mercados de capital (incluso en los Estados Unidos se estima que más de 40 millones de personas no tienen acceso a servicios financieros). En el caso de los mercados de capital, la capitalización, la liquidez y la rotación es mucho menor que en otras regiones, y el número de compañías listadas en las bolsas de valores regionales ha disminuido en la última década. En nuestra región, aunque tenemos centenas de miles de empresas que son viables, sólo 1.648 están listadas en bolsas. Muchas menos aún tienen transacciones y, por supuesto, muy pocas, o casi ninguna, de las compañías listadas son pequeñas empresas.

Ya se ha destacado anteriormente la importancia del acceso a servicios financieros para la población ahora marginada, tanto en términos de su potencial contribución para salir de la pobreza, como para apoyar a la actividad económica, a la cohesión social y a la estabilidad política. Una población que participa de la actividad económica es mucho más propensa a identificarse con el resto de la sociedad, a tener sentido de pertenencia y, por ende, contribuye a la estabilidad. Al pertenecer, tiene algo que perder, lo cual puede contribuir a la cohesión social.

En el caso de las PYMES, también es evidente que son instituciones vitales para superar las turbulencias económicas y sociales, como lo muestran los ejemplos de los países europeos en la posguerra, así como para hacer una contribución vital al crecimiento económico. El acceso del que disfrutaban las PYMES en los países de Europa debe ser un ejemplo a imitar para América Latina. La región también presenta otra especificidad, en el sentido de que, en su mayor parte, el sector privado está dominado por microempresas, las cuales representan el 90% de todas las firmas privadas, mientras que las PYMES constituyen el 8%, y el 2% restante se trata de grandes firmas. Las micro y pequeñas empresas forman el 98% de todas las firmas de nuestra región, emplean entre el 40 y 60% de la fuerza de trabajo y dan cuenta del 40 al 50% del PIB. El 70% de los pobres son microempresarios o empleados de microempre-

sas. Si a éstos se les provee de servicios financieros bajo términos que no son equitativos, sus negocios no serán lucrativos. Además, al excluirlos de las fuentes de financiamiento, se reduce la capacidad de la región para asegurar un crecimiento económico que sea sostenible y equitativo.

Las empresas latinoamericanas tienen uno de los niveles más bajos de acceso al capital, algunas de las leyes laborales más rígidas, impuestos más altos y disposiciones más engorrosas para registrar o disolver sus compañías. Entre todos los países que participaron en las encuestas sobre clima de negocios del Banco Mundial, los de América Latina se destacan por presentar niveles más altos de incertidumbre con respecto a las políticas que cualquier otra región del mundo. En una comparación a nivel mundial sobre los costos que los empresarios tienen para producir sus productos o proporcionar servicios, las empresas de la región claramente presentan una desventaja en la competitividad, que surge de una multitud de cargos y costos provenientes de deficiencias desde el punto de vista regulatorio y de infraestructura. Queda claro que, si no se trabaja seriamente para eliminar dichos obstáculos, no habrá un desarrollo del sector privado, ya que éste proporciona la gran mayoría de puestos de trabajo en América Latina y el Caribe.

Debido a la forma en que los factores locales específicos afectan las oportunidades e incentivos que las firmas tienen para invertir en forma productiva y crear puestos de trabajo, los problemas que inciden en el rendimiento del sector privado influyen desproporcionadamente en las micro, pequeñas y medianas empresas (MYPES y PYMES) que no tienen medios para superar los injustificados costos, riesgos y barreras que existen para que puedan competir. Por ejemplo, la infraestructura inadecuada tiende a impactar en las MYPES y PYMES de manera más profunda que a las compañías grandes, ya que las empresas más pequeñas usualmente dependen más de la provisión pública de los servicios y no tienen tanta capacidad para absorber el costo de las ineficiencias del mercado. Por lo general, las compañías más pequeñas tienen un menor acceso al financiamiento, son menos predecibles con respecto a la aplicación de las normas y consideran que

los servicios del Gobierno son menos eficientes. Como resultado, el crecimiento económico es lento y la creación de puestos de trabajo es menor.

Coyuntura económica favorable

La situación económica de la mayoría de los países de la región es bastante favorable y debe ser explotada para poder mejorar el acceso. Las economías de América Latina y el Caribe continuaron exhibiendo un impulso sustancial en el año 2005, apoyándose en el crecimiento rápido registrado en 2004, que a su vez fue alimentado por el inicio de un auge en las exportaciones. Se han producido condiciones exógenas favorables, entre ellas el crecimiento de la economía mundial, precios altos de los productos básicos, y la amplia liquidez en los mercados financieros globales han desempeñado un papel importante en la prolongación del crecimiento observado en la región. La liquidez del sistema bancario ha crecido significativamente en los últimos dos años, pero sólo Brasil y Chile han recuperado niveles de crédito al sector privado existente en los años sesenta. Por ejemplo, Argentina y Venezuela tienen niveles de crédito al sector privado entre un cuarto y un quinto de lo que su grado de actividad económica justificaría. Sólo Chile tiene un nivel superior a lo que su actividad económica indica. Para América Latina el crédito al sector privado como porcentaje del PIB es de sólo un tercio del equivalente en países desarrollados (un 25% frente a un 76%).

La coyuntura de los mercados financieros internacionales es muy favorable para América Latina y el Caribe. Sin embargo, la reciente historia de la deuda en los mercados emergentes ha sido marcada por interrupciones abruptas de esa bonanza. Es la región del mundo con mayor incidencia de crisis bancarias. La continuación dependerá de la naturaleza de las fuerzas que determinan esa coyuntura. ¿Se ha logrado un sistema financiero estable? Posiblemente sí. ¿Se repetirá la historia con alguna crisis macroeconómica? La gran pregunta es cuánto tiempo durará esta situación, que con toda seguridad no es permanente. Los que ignoran los errores en la historia están condenados a repetirlos.

El impacto sobre el acceso de las PYMES a los mercados financieros

En muchos de los países de la región se produce una situación caracterizada por una oferta sustancial de instrumentos de endeudamiento emitidos por los Gobiernos con montos todavía muy significativos a corto plazo. Esta oferta suele producir una atrofia en el sistema financiero más que un desarrollo, al hacer un *crowding out* del sector privado. Muchas instituciones de intermediación dejan de cumplir su papel y se dedican a invertir en papeles del Estado, en detrimento de colocaciones, más difíciles, con el sector privado. Por no hablar del refuerzo que le da a este comportamiento la regulación bancaria que persigue un sistema financiero estable, aunque no intermedie. Las regulaciones de capital mínimo de los bancos conspiran en contra del desarrollo del sistema, con lo que llegan a la conclusión de «es mejor comprar bonos del Estado que requieren menos capital, es menos arriesgado, más fácil y de paso no hay que aumentar el capital del banco».

Debemos aprovechar esta coyuntura favorable para reducir uno de los principales obstáculos para el acceso de las PYMES: el *crowding out* por parte del sector público. La excusa de que hay falta de liquidez en el mercado financiero no es válida.

Por otra parte, los servicios financieros, impulsados por la maximización de beneficios, buscan economías de escala y de alcance, centrando la atención en los grandes mercados urbanos y grandes clientes. Ello ha hecho que se restrinja la cobertura de áreas menos pobladas, como el sector rural, y de menores ingresos. En gran medida se debe a la falta de competencia. Cuando se liberalizaron los mercados financieros en América Latina en los años noventa y se permitió la entrada de la banca extranjera, se comenzó a vislumbrar competencia y para lograr negocios se vieron estimulados a buscar clientes progresivamente menores. Esta competencia fue sumamente favorable para la profundización del acceso a los servicios financieros; no obstante, ha habido una tendencia a la concentración en unos pocos bancos. Si embargo, es cierto que esa concentración permite alcanzar economías de

escala y de alcance, condiciones necesarias para la eficiencia del sistema; debe buscarse un balance entre competencia y concentración.

La tendencia hacia la competencia parece haber durado poco y ante las grandes rentabilidades obtenidas en el mercado tradicional, parecen haberse esfumado los incentivos para buscar otros mercados. Por ejemplo, durante el año 2005, el margen financiero como porcentaje de los activos fue del 4,6% en México, el 3,9% en Chile, pero de sólo un 1,6% en Canadá y de un 1,4% en España, aun a pesar de que el financiamiento al sector privado como porcentaje de los activos totales es de sólo el 24% en México, mientras que es de un 62% en Chile, un 44% en Canadá y un 49% en España. Ello refleja los elevados márgenes de intermediación como consecuencia de la falta de competencia. En otros países los resultados son similares, elevando el costo del acceso, si es que lo hay, y reduciendo la competitividad del país.

Es más cómodo, más rentable y sobre todo requiere menos capital prestarle al Gobierno y los grandes clientes, todo ello estimulado por una regulación bancaria que privilegia la estabilidad sobre la intermediación. Esto ocurre en el contexto de una región en la que se ha demostrado ampliamente que el microcrédito es rentable, que son buenos clientes y que ofrecen riesgos manejables, con una buena relación riesgo-rendimiento. No obstante, el crédito a la PYME es el que todavía presenta los mayores problemas.

Si bien hay muchos más obstáculos que impiden el acceso al financiamiento, el problema número uno ha sido la reticencia del sistema financiero, alegando un buen número de razones (*scapegoats*) reales o ficticias, que se resumen fundamentalmente en dos: mejores alternativas, y la mala relación riesgo-rendimiento. Basta decir que esta mala relación riesgo-rendimiento para prestarle o invertir en la PYME es el resultado de:

- a) Elevados costos de transacción.
- b) Falta de información confiable.
- c) Malos proyectos.

- d) Regulación/legislación adversa (quiebra de empresas, derechos de propiedad, transacciones de valores, cumplimiento de normas, etc.).
- e) Políticas públicas adversas (interferencia en el sistema financiero: tasa de interés, crédito dirigido, impuestos a las transacciones, etc.).

En términos de acceso a los mercados de valores, una de estas barreras es que las firmas pequeñas generalmente no pueden cumplir con los estándares de contabilidad, información financiera y gobernabilidad de la empresa que requieren los reguladores. Estos estándares son condiciones *sine qua non* para los potenciales inversores, quienes deben estar seguros de que las compañías en las cuales invierten están bien administradas. Otro obstáculo es que las pequeñas empresas frecuentemente no quieren involucrarse con inversores externos por temor a perder el control de su compañía. Además tienen preocupaciones relacionadas con los impuestos, la información financiera y la contabilidad. Los costos de listado pueden ser a veces demasiado caros para las firmas pequeñas y, por lo tanto, las disuaden de acceder al mercado de capital. En general, la gran mayoría de las soluciones que se tratan de implementar pasan por diseñar esquemas que eviten estos obstáculos. Aunque lo más importante ya no sólo es evitarlos, sino eliminarlos.

Qué podemos y debemos hacer

El problema básico, que la región lleva arrastrando durante años, podría sintetizarse en el hecho de que existe una falta de implementación sistemática.

Por el lado de la oferta,

- a) Se debe promover la estabilidad económica y reducir el impacto del sector público como captador de recursos del sector privado, aprovechando la coyuntura actual.
- b) Revisar la regulación bancaria para evitar el sesgo anti-intermediación.
- c) Mejorar las regulaciones de derechos de acreedores y deudores, de quiebras y resolución y liquidación de contratos. Quitar el sesgo anti-intermediación.

- d) Promover la competencia.
- e) Intervención selectiva (y cuidadosa) del Gobierno.
- f) Promover instrumentos alternativos (arriendo, factoraje, capital de riesgo, etc.).

Por el lado de la demanda,

- a) Promover los servicios de desarrollo gerencial para mejorar la estructuración de las demandas de recursos y preparación de proyectos (CORFO).
- b) Promover la diseminación de información crediticia con el objeto de reducir la percepción del riesgo.
- c) Favorecer los sistemas de garantía recíproca.

Papel de los bancos locales de desarrollo

Mientras estas medidas comienzan a tener efectividad, hay un papel de transición para el sector público, y en particular para la banca local de desarrollo. Esta banca, con el subsidio implícito del Gobierno (ya que no tiene que pagar dividendos y tiene la garantía implícita de sus endeudamientos), puede otorgar crédito en zonas y clientes que la banca privada no atiende, en condiciones de plazos en consonancia con las necesidades de las inversiones, aunque no debe hacerlo en términos de subsidios a la tasa de interés. Se debe tratar de aprovechar esta realidad al máximo.

No obstante, se debe enfatizar el carácter transitorio de estas intervenciones, para que no se conviertan en un obstáculo para el desarrollo del sistema financiero. Es muy difícil tener una institución pública que se autocontrole en este sentido, y en ocasiones se promueve el crecimiento en áreas donde no debería meterse, o no sabiendo o queriendo salirse de otras, cuando su labor ya ha terminado. Un banco público de desarrollo se jacta de su gran efectividad al tener el 95% del mercado del microcrédito en su zona de influencia. ¿Bueno o malo? ¿Ha estrangulado la iniciativa privada o prestado un servicio que de otra manera no se prestaría? Viendo las condiciones financieras subsidiadas en lo que respecta la intermediación, la respuesta es obvia.

Estrategia del banco para el acceso de las PYMES al financiamiento

La estrategia del Banco para el desarrollo de los mercados financieros gira alrededor de tres grandes pilares:

- a) Promover mercados financieros más estables y efectivos.
- b) Desarrollar un sistema financiero más competitivo y eficiente.
- c) Trabajar para que los mercados y servicios financieros sean más inclusivos y estén al alcance de todos.

Un pilar importante de la estrategia del banco para apoyar el desarrollo de los mercados financieros en la región es hacer que los servicios financieros sean más inclusivos.

Indirectamente el BID ha venido promoviendo las medidas correctivas mencionadas anteriormente (regulaciones, transacciones, etc.), pero el problema radica en la consistencia y el carácter integral de la aplicación en los países. Las ideas son buenas, pero en cuanto a implementación y continuidad, dejan mucho que desear. Durante los años noventa y parte de este siglo el BID ha apoyado estas medidas con miles de millones de dólares en programas de reforma, lo que ha tenido un significativo impacto, pero se han quedado en la superficie. Los problemas de microrregulación, procedimientos, institucionalidad, etc., permanecen, siendo un obstáculo.

También se han aportado directamente recursos financieros para el financiamiento, dando asistencia financiera a las PYMES en forma directa e indirecta. En cuanto al apoyo directo, hemos proporcionado financiamiento para intermediarios durante los últimos quince años por un valor de 10.000 millones de USD. Se espera expandir el trabajo en esta área para poder proporcionar cobertura de seguros y pensiones a firmas más pequeñas. De forma indirecta el grupo BID otorga préstamos y donaciones para mejorar las condiciones existentes, incluyendo préstamos para la reforma del sector financiero que buscan profundizar el marco regulatorio y de supervisión de los mercados. Para este fin, durante los últimos quince años se han asignado más

de 4.000 millones de USD, mientras que otros 3.700 millones de USD fueron destinados al desarrollo de servicios empresariales. Algunos de estos programas han incluido servicios financieros no bancarios, como, por ejemplo, el microarrendamiento y microseguros financiados por el banco y compañías de arrendamiento en Colombia.

Uno de los programas de asistencia técnica más destacables es aquel que proporcionará asistencia hasta a siete países, sobre la base de proyectos piloto, para desarrollar planes de acción entre los sectores privado y público con el fin de que los mercados sean más inclusivos. Estos planes de acción incluirán medidas que se relacionan no sólo con los mercados de capital, sino también con el acceso a servicios bancarios, seguros y pensiones.

Dentro de esta estrategia de inclusión se ha lanzado la iniciativa de «Oportunidades para la mayoría», que tiene como uno de sus pilares la promoción de la democracia financiera.

24. LA PERSPECTIVA DE LAS ASOCIACIONES BANCARIAS

Juan Antonio Niño
PRESIDENTE DE FELABAN

Es absolutamente prioritario aumentar el nivel de bancarización de la región. Las cifras estimadas de cincuenta millones de posibles nuevos clientes impactan, el equivalente a un nuevo continente. Promover un mayor acceso a los servicios financieros es indispensable para el desarrollo y la reducción de la pobreza en América Latina. Y es por eso que el ahorro, no solamente el crédito, el ahorro y el crédito a la micro, pequeña y mediana empresa son temas fundamentales en la agenda de gestión.

La falta de profundización de los mercados financieros en América Latina incide gravemente en su nivel de desarrollo y crecimiento. Un sistema financiero profundo mejora la información, reduce los costes de transacción, potencia una eficiente asignación de los recursos, diversifica el riesgo y reduce la intolerancia al riesgo para asumir proyectos de elevada

rentabilidad. Todo lo cual supone una alta probabilidad de aumento del crecimiento a largo plazo. Este panorama supone un reto para la banca de la región, para FELABAN y para las asociaciones bancarias latinoamericanas, el cual se ha asumido con decisión, promoviendo una mayor bancarización y contribuyendo a la consolidación de mercados y microfinanzas, y de crédito a la pequeña y mediana empresa, que sean profundos, serios y eficientes.

La financiación de las pequeñas y medianas empresas (PYMES)

Las PYMES son los actores fundamentales en la generación de empleo y en el crecimiento de los países, y representan una elevada proporción de las empresas, el empleo y el producto en la región. No obstante, en Latinoamérica como en otras latitudes las empresas nuevas o pequeñas o con capital doméstico son las que enfrentan mayores restricciones crediticias. Es por ello que FELABAN y las asociaciones bancarias de la región están comprometidos con su impulso y desarrollo.

La prioridad inicial fue la de identificar el lugar que ocupan las pequeñas y medianas empresas en los negocios bancarios regionales y cómo están instrumentando los bancos su financiamiento: ¿cuáles son las principales limitaciones que enfrenta el sector y cuáles los desafíos, las oportunidades y amenazas en la atención de este segmento del mercado? Por ello, junto con el BID y a través del Fondo Multilateral de Inversiones, en diciembre de 2004 se efectuó una encuesta específica con el propósito de conocer la predisposición de las entidades financieras de América Latina y el Caribe para la financiación de las pequeñas y medianas empresas. Este trabajo ha sido la base para que se diseñen programas con el fin promover un mayor financiamiento en este segmento del mercado.

Las encuestas revelan que la totalidad de los bancos encuestados de la región (hay más de cien bancos en la misma) identifican a las pequeñas y medianas empresas como empresas pujantes que deben consolidar su crecimiento en los próximos años. Por este motivo, están dispuestos a incrementar el volumen de recursos destinados a su financiación. El principal inconveniente que según estos bancos

enfrentan las PYMES a la hora de solicitar un crédito son las dificultades de cumplir con los requisitos y la informalidad con la que llevan adelante su actividad; como se mencionaba con anterioridad, es evidente la dificultad que tienen para presentar no solamente la información financiera y contable de manera consistente y ajustada a las normas, sino también la constitución de garantías y colaterales admisibles. Los niveles de tasas de interés así como los costes administrativos asociados en este tipo de crédito también son un condicionante.

La encuesta evidencia que se deben hacer esfuerzos mayores para diseñar e implementar políticas de apoyo a las PYMES de la región, y que tales políticas deben contemplar otros elementos de apoyo además de los puramente financieros. Los resultados de la encuesta indican que la tecnología, la capacitación, los nuevos modelos de otorgamiento de crédito y la formalización de las PYMES deben ser asuntos prioritarios en la agenda de la región en los próximos años. También señala que deben continuar los esfuerzos en el establecimiento de marcos normativos adecuados para que los recursos de crédito fluyan en mayor cantidad a ciertas unidades económicas. Una adecuada protección de los derechos de los acreedores y una revisión de las cargas impositivas han sido también apuntados como obstáculos a la financiación de las PYMES.

Los trabajos de las asociaciones bancarias

Son destacables los esfuerzos individuales de las asociaciones bancarias miembros de FELABAN para promover una mayor bancarización de la población en general y de las PYMES en particular. A este respecto, cabe señalar la iniciativa que ha impulsado la asociación de bancos e instituciones financieras de Chile, que ha logrado importantes avances en asuntos tales como la flexibilización de las normativas, la elaboración de propuestas concretas para el diseño de nuevos instrumentos de fomento, la creación de fondos de capital de riesgo y la eliminación de la tasa máxima convencional entre otros. La asociación de bancos privados de Argentina, a través del Instituto de la pequeña y mediana empresa, que fue creado a principios del año 1999, promueve también que

los bancos asistan crediticiamente a las PYMES, y ofrecen lineamientos estratégicos para diseñar programas de desarrollo y eficiencia de las empresas. Igualmente, la asociación de bancos de Venezuela, a través de su comité de microempresa, está promoviendo una mayor eficiencia en la captación de clientes de este importante nicho del mercado. La asociación de bancos de Colombia ha impulsado este mercado a través de dos congresos especializados sobre banca para PYMES, en los cuales se han expuesto las experiencias más novedosas sobre tecnología e innovaciones en servicios y los avances logrados en las políticas para la mejora de las relaciones entre las pequeñas y medianas empresas y el sector financiero. Igualmente, La asociación de bancos del Perú también está impulsando un mejor entorno para las PYMES mediante programas que les facilitan el acceso rápido, la modernización de los registros de propiedad, la simplificación de procedimientos estatales y municipales y normatividad específica.

Las microfinanzas

Latinoamérica ha experimentado un importante avance en materia de microfinanzas, pero pareciera que no es suficiente. Ciento veinte instituciones prestan servicios de microfinanzas. Si tenemos en cuenta que seiscientos veinte bancos en América Latina están representados en FELABAN, la proporción de bancos que trabaja en la actividad de microfinanzas es muy alta. Aunque un incremento de la oferta de microfinanciamiento es todavía necesaria, se está haciendo un trabajo que está dando frutos.

FELABAN ha asumido el compromiso de participar como agente promotor de la microfinanza, contando para ello con el Banco Interamericano de Desarrollo y con el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), con los que ha desarrollado desde hace ya varios años seminarios para difundir experiencias exitosas y proporcionar a la banca los procedimientos y técnicas que permiten explotar con éxito este segmento. Estos seminarios se han llevado a cabo en Bolivia, Brasil, Colombia, México y Venezuela con el apoyo decidido de las asociaciones bancarias de dichos países. Así mismo, se han auspiciado encuentros como el simposio

Promoción y Aceleración de la Banca Privada en la Industria de las Microfinanzas, para fomentar el diálogo entre la industria bancaria, los académicos, las autoridades y los organismos internacionales acerca de cómo promover la inclusión de los bancos privados y comerciales en la industria de las microfinanzas.

Con el liderazgo especializado de las bancas de Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Perú y Venezuela, FELABAN suscribió, junto con el Banco Mundial de la Mujer, la declaración bancarización para la mayoría, microfinanzas rentables y responsables. Este documento resalta las claves para que la entrada de los bancos al segmento de la microfinanza tenga éxito. En el mismo se mencionan las motivaciones de los banqueros para incursionar en este mercado, sus ventajas comparativas, los factores de éxito, las implicaciones para los actuales actores del mercado microcrédito, los productos requeridos por los clientes de bajos ingresos, los servicios de segundo piso y el papel de las asociaciones bancarias. El documento es un referente obligado para construir estrategias para la bancarización rentable y responsable de los empresarios y hogares de bajos recursos. En éste se destacan los siguientes aspectos:

- a) *La sostenibilidad.* El mercado de las microfinanzas debe concebirse como un producto financieramente sostenible y rentable. Experiencias exitosas en el sector bancario y en organizaciones no gubernamentales confirman este supuesto, cual está siendo asumido por las autoridades.
- b) *El compromiso.* La entrada en este segmento requiere un compromiso de largo plazo de los bancos.
- c) *Una política y estrategia de estado basada en la competencia.* Esto significa que los participantes del mercado determinan sus propias tasas de interés, su nivel de participación en el sector, estableciendo las condiciones de transparencia necesarias. Las restricciones en las condiciones de las transacciones promueven la exclusión y limitan las microfinanzas.

- d) *Las políticas, regulación y estructuras legales adecuadas.* Cabe destacar la formulación, con autoridades de regulación y supervisión, conocedoras de las características especiales en el sector microfinanciero, de un marco jurídico que promueva el respeto a los contratos y la formalización de la microempresa.
- e) *Otros elementos.* Tales como la consolidación o la creación de centrales de riesgo y fondos de garantía en los servicios técnicos especializados en la creación de la capacidad institucional y empresarial y en la educación financiera de los clientes.

Todo lo anterior, unido a un cambio en la cultura de la organización y en la adopción de estrategias apropiadas para atender a este segmento del mercado asegurará una mayor y exitosa incursión del sector financiero en la microfinanza. Este documento se ofrece a la comunidad financiera latinoamericana con la seguridad de que se constituirá en un plano de navegación para el impulso y desarrollo del mercado de la microfinanza en los próximos años.

El programa de la Secretaría General Iberoamericana

Por último, conviene reseñar la importancia de propiciar encuentros entre los principales actores para buscar un acuerdo en el sector público y el sector privado, ya que es el mejor camino para lograr una efectiva inclusión financiera. Trabajamos para y por un mismo propósito, y en este sentido debemos unir nuestros esfuerzos bajo una misma orientación.

El papel de FELABAN y de las asociaciones bancarias de la región será el de continuar apoyando y coordinando, si ello fuese necesario, la realización de mesas de trabajo como las que se han llevado a cabo en seis países de América Latina y que han servido de base para alcanzar los acuerdos del Encuentro Iberoamericano. La comunidad financiera latinoamericana puede contar con el compromiso de FELABAN en este proceso.

25. CONCLUSIONES

Enrique V. Iglesias

SECRETARIO GENERAL IBEROAMERICANO

A continuación se exponen las principales reflexiones que desde la Secretaría General Iberoamericana se han destilado de los debates en torno a la bancarización en América Latina.

Primera. Una estrategia cuya finalidad sea mitigar y, en su caso, eliminar la exclusión financiera, debe partir del reconocimiento de las siguientes características del entorno en el que se desenvuelven el crédito y los servicios financieros en América Latina:

- a) Los niveles de acceso al crédito y otros servicios financieros en la región son muy bajos cuando se comparan con otros países de renta similar.
- b) La escasa profundización financiera reflejada en el bajo desarrollo del crédito, los depósitos y, en general, el uso

reducido de los servicios financieros está limitando la inversión y el crecimiento de América Latina.

- c) Los déficits de acceso y de profundización financiera se retroalimentan entre sí, por lo que es necesario contemplar ambos frentes simultáneamente.
- d) El déficit de acceso y de profundización financiera contrasta con la liquidez, solvencia y capacidad técnica de los bancos y de las instituciones financieras.
- e) El sistema de regulación y supervisión en la región es, en términos generales, apropiado para permitir una expansión ordenada del crédito y de los servicios financieros.
- f) La estabilidad macroeconómica y de mejora de las cuentas públicas, junto con un entorno cada vez más competitivo entre instituciones financieras, está generando un ambiente propicio para el desarrollo de una oferta mayor y más diversificada de productos y de servicios financieros.

Segunda. Aunque los obstáculos para la extensión del crédito y los servicios financieros son diferentes en cada país,

existen un conjunto de problemas que, con intensidad diferente, están presentes en prácticamente todos los países de la región. Una estrategia racional para superar los obstáculos, requiere de acciones que corresponden tanto al sector público como al sector privado. Con acciones por parte de uno solo de ellos, no será posible aumentar el acceso y la profundización financiera.

Tercera. Una estrategia encaminada a eliminar la exclusión financiera podría articularse mediante la preparación y ejecución, en cada país, de un programa que contemple compromisos cuantitativos y cualitativos, para el sector público y el privado, que atienda los principales obstáculos para la extensión del crédito y de los servicios financieros. Tal estrategia, al plantear soluciones acordadas de carácter global, evitaría actuaciones puntuales poco eficientes por parte tanto del sector público como de las entidades financieras.

Cuarta. Cada país debería fijar sus objetivos en función de sus propias condiciones económicas, de los esfuerzos y acciones que acuerden los actores, y del horizonte temporal que contemplen, y deberá revisarlos en función de las condiciones del entorno económico. Sobre la base de análisis preliminares y suponiendo una continuidad de la bonanza económica, parecería que es viable lograr en un período de cuatro a seis años avances para el conjunto de la región, tales como:

- a) Aumentar en un 40% la población atendida por los servicios financieros, lo que supondría incorporar a 50 millones de nuevos clientes, de los cuales al menos 10 millones pertenecerían al sector rural.
- b) Duplicar el número de pequeñas y medianas empresas con personalidad jurídica independiente, que tienen acceso al crédito y a los servicios financieros.
- c) Financiar las inversiones en tecnologías de la información y todas aquellas que fueran necesarias, para apoyar el aumento de la productividad de 10 millones de microempresarios que actualmente no tienen acceso al crédito ni a otros servicios financieros.

Quinta. Mediante acuerdos entre los sectores público y privado, los programas podrían establecer compromisos cuantitativos y cualitativos que, respetando la realidad de cada país y las estrategias de las instituciones financieras, contemplen aspectos tales como:

- a) El desarrollo de productos de ahorro, depósitos o fondos, que mejoren la eficiencia y reduzcan los costos para la movilización de los fondos, y cuya tramitación sea fácil y rápida para el usuario.
- b) La promoción de las domiciliaciones de nóminas y facturas, facilitando el control del usuario de los pagos y estableciendo unas comisiones razonables por el uso, y la movilización de las mismas, acordes con los costes asociados. Una fórmula para facilitar este proceso sería la realización de los pagos de las nóminas y las facturas a través de instituciones financieras. Todo esto facilitaría además la bancarización e innovación de productos crediticios basados en las nóminas y facturas.
- c) El establecimiento de una facilidad de crédito, equivalente a varias veces el saldo medio de la cuenta, para todos aquellos clientes que reciban sus pagos periódicos en dicha cuenta y dispongan de un historial crediticio adecuado; no obstante, debería hacerse sin generar complejidades y costos regulatorios.
- d) La ampliación de puntos de atención a los clientes, tales como sucursales y TPV en los núcleos urbanos y rurales, actualmente no atendidos. También se pueden utilizar los denominados corresponsales no bancarios, experiencia que ha tenido éxito en algunos países. Ello podrá requerir, en algunos casos, el establecimiento de incentivos.
- e) La promoción de fondos, para ofrecer financiación a las instituciones especializadas en microfinanzas, que estén adecuadamente reguladas y supervisadas o que tuvieran una calificación de una agencia calificadoras de riesgos. Una fórmula podría ser que las entidades financieras hicieran aportaciones en condiciones de mercado a dichos fondos.

- f) Esquemas público-privados de formalización de la pequeña y mediana empresa, que incluyan estándares simplificados contables y fiscales; acceso también simplificado al crédito bancario para las empresas pequeñas y medianas que se adhieran a tales estándares, y esquemas de garantías parciales hasta que las empresas de reciente formalización logren un historial crediticio suficiente.
- g) Programas de educación financiera de la sociedad, en los que se incluyan aspectos tales como el uso ordenado del crédito y de los servicios financieros, y la incidencia de estos servicios en el desarrollo de la productividad y el bienestar de los ciudadanos. En tales programas, sería deseable que se contemplaran actividades para el sector público y para las entidades financieras, ya que la educación financiera es crucial para que las personas tomen decisiones racionales y eficientes sobre cómo gestionar su ahorro y su endeudamiento.

Sexta. Las autoridades competentes de cada país podrían también contemplar la oportunidad de incluir en los programas compromisos en áreas tales como:

- a) La revisión del marco legal en lo que se refiere a procedimientos, requerimientos de información a clientes, suministro de información a reguladores, requisitos de las sucursales para lograr una simplificación del mismo y eliminar las barreras de entrada de nuevas entidades sin que ello signifique un menoscabo de la estabilidad financiera.
- b) La flexibilización de las limitaciones de las condiciones de las operaciones activas y pasivas de la banca. En particular, las tres siguientes: primera, los límites a las tasas máximas para las operaciones de activo y las mínimas para las operaciones de pasivo con el fin de facilitar la innovación de nuevos productos y el acceso a nuevos clientes; segunda, los coeficientes obligatorios de crédito a sectores específicos; tercera, los límites en las penalizaciones a deudores morosos, pues ello podría desincentivar

la relación de la banca con nuevos clientes sin historial crediticio.

- c) El desarrollo de una normativa estricta y de fácil comprensión que incorpore las buenas prácticas internacionales sobre la información que las entidades financieras deben suministrar a los usuarios sobre el costo de los productos. Una mayor transparencia aumentará, sin duda, la satisfacción de los usuarios y generará mayor competencia.
- d) La sustitución paulatina de los impuestos que gravan las transacciones financieras por otro tipo de impuestos que aseguren la estabilidad y suficiencia de las cuentas públicas permitiendo, a su vez, la extensión y profundización de los servicios financieros.
- e) El establecimiento de oficinas de información de calidad crediticia de los clientes bancarios y no bancarios que, respetando su privacidad, promuevan el comportamiento adecuado de los receptores de servicios financieros y ofrezcan información simétrica sobre la calidad crediticia de todos los deudores. En este sentido, se ha sugerido la conveniencia de impulsar a las empresas prestadoras de servicios a alimentar las bases de datos para mejorar la información financiera de clientes que no tienen historial crediticio.
- f) La modernización e informatización de los registros mercantiles y de la propiedad para que ofrezcan información completa, centralizada y en tiempo real acerca de la situación efectiva, garantías y otras cargas de los activos financieros y no financieros.

Séptima. La preparación y desarrollo de los programas de cada país requerirá, en muchos casos, de un diagnóstico de los diversos obstáculos para mejorar el sistema financiero de cada país y las opciones aceptables por los sectores públicos y privados. Para el desarrollo de esta tarea, se necesitara liderazgo, organización y apoyo técnico y financiero. Por ello, las instituciones multilaterales de crédito ofrecieron los distintos instrumentos con los que cuentan y aquellos otros que pudieran desarrollar específicamente para esta finalidad. También FELABAN y las asociaciones

bancarias de cada país, que aparecen como los líderes naturales, para promover estos programas, ofrecieron su apoyo y colaboración.

Finalmente, la Secretaría General Iberoamericana continúa trabajando para informar de las recomendaciones propuestas en encuentros como el celebrado, a la reunión de Ministros de Economía y Hacienda iberoamericanos, y por su intermedio a la XVI Cumbre Iberoamericana, para que, si lo consideran útil y oportuno:

- a) Promuevan la elaboración y desarrollo de programas para la extensión del crédito y los servicios financieros en todos y cada uno de los países que tengan en cuenta las discusiones y recomendaciones del Encuentro Iberoamericano sobre la extensión del crédito y los servicios financieros.
- b) Soliciten el apoyo técnico y financiero a las instituciones multilaterales de la región.
- c) Animen a cada país a establecer un sistema propio para medir los resultados y los avances efectivamente alcanzados.

EDITA

Secretaría General Iberoamericana

COORDINACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA EDICIÓN

Paulina Beato y Pablo Adrián

DISEÑO

Subiela

PRODUCCIÓN

Ediciones El Viso, S.A.

FOTOCOMPOSICIÓN

Cromotex, S.A.

IMPRESIÓN

Brizzolis, S.A.

ENCUADERNACIÓN

Encuadernación Ramos, S.A.



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

