



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES DEL SUR

Documento de Trabajo N° 8

*Documento de Trabajo Proyecto Unidad Ejecutora
"Inclusión social: innovaciones y políticas públicas. Un análisis regional"*

INCLUSION FINANCIERA

Autores:

Martinez, Lisana B.

Guercio, M. Belén

Orazi, Sofía

Vigier, Hernán

15/04/2018

Conceptos y definiciones

Tal como lo define el Banco Mundial, y en línea general a la mayoría de autores que estudian el tema (Demirguc-Kunt et al. 2017; Ghosh y Vinod, 2017; Allen et al. 2016; World Bank Group, 2014; Jones, 2008), la inclusión financiera hace referencia al acceso que tienen las personas y las empresas a una amplia variedad de productos y servicios financieros útiles, factibles y seguros, que satisfacen sus necesidades; tales como cuentas bancarias, tarjetas de créditos, la posibilidad de realizar pagos y transferencias, ahorro, seguros y crédito y que son prestados de una forma responsable y sostenible. En su nivel más básico, la inclusión financiera se relaciona con tener una cuenta de ahorro, depósito o transacción en un banco u otra institución financiera, o a través de un proveedor de servicios de dinero móvil, que puede usarse para hacer y recibir pagos y para almacenar o ahorrar dinero.

Heimann et al. (2009) sostienen que términos internacionales, el concepto de inclusión financiera, frecuentemente se utiliza bajo el concepto de “*access to finance*”, haciendo alusión al acceso a servicios financieros, en beneficio de sectores o poblaciones que no contaban con ellos y a las que frecuentemente se asiste en el acceso a otros servicios públicos, como son la educación y la salud.

Bekerman y Chiara (2017a), señalan que la inclusión financiera es un pilar indispensable para lograr un crecimiento inclusivo. La falta de acceso al servicio financiero afecta especialmente a los sectores más vulnerables, quienes que no cuentan con garantías para asegurar el pago de sus créditos.

Otro concepto vinculado con la temática, es el de bancarización, el cual se utiliza en muchas ocasiones para referirse a la incorporación al sistema financiero de poblaciones tradicionalmente desatendidas por el sistema bancario comercial, es decir, de aquellas personas que realizan sus actividades productivas fuera de la economía formal.

Con el mismo objetivo, se utiliza el término de ampliación del acceso a servicios financieros, basado en la idea de estimular la oferta de servicios a sectores de menores ingresos y pobladores de zonas rurales, excluidos del sistema.

Tal como se presenta en la página web del Banco Mundial¹, el acceso a una cuenta bancaria para transacciones es un primer paso hacia una mayor inclusión financiera, ya que permite entre otras cosas, disminuir los costos y los tiempos y mejorar la seguridad de las transacciones. A su vez, una cuenta bancaria también sirve como vía de acceso a otros servicios financieros. Por ello, garantizar que las personas en todo el mundo tengan acceso a

¹ <http://www.bancomundial.org/es/topic/financialinclusion/overview>

una cuenta para transacciones es el pilar de la iniciativa sobre el acceso universal a servicios financieros para fines de 2020 impulsada por el Grupo Banco Mundial. (GPFI, 2015).

Desde el punto de vista de los *policy-makers*, un aspecto interesante a destacar es la presencia de aquellas personas que pueden tener acceso al sistema financiero, pero que sin embargo, optan por no usar sus servicios. Algunos pueden tener acceso indirecto, por ejemplo, al poder usar la cuenta bancaria de otra persona. Otros pueden no usar los servicios financieros porque no los necesitan o por razones culturales o religiosas. Los no usuarios incluyen personas que prefieren negociar en efectivo y empresas o proyectos de inversión que requieran de financiamiento externo. Por lo tanto, este segmento de no usuarios del sistema financiero no representa un problema de estudio en sí mismo, sino que se debe a una cuestión de falta de demanda.

Demirguc-Kunt et al. (2015) estudian la medición de la inclusión financiera en el mundo, considerando los datos obtenidos del *Global Findex Database* del 2014. Esta base de datos surge de una encuesta realizada en 143 países del mundo, donde se pregunta si tiene una cuenta bancaria, tarjetas de débito, de crédito, entre otros servicios, sus usos y hábitos financieros, de forma tal de establecer determinados parámetros para la inclusión financiera. De acuerdo a los datos obtenidos, el 62% de los adultos en el mundo tienen una cuenta en un banco u otro tipo de institución financiera, o con un proveedor de dinero móvil. Sin embargo, a nivel mundial, el 38% de los adultos siguen sin acceso al sistema bancario. A su vez, entre los encuestados que no poseen una cuenta, solo el 4% manifestó que la única razón para no tenerla es que no la necesitan.

De acuerdo a los datos del Global Findex, 2014 (Banco Mundial), en Argentina un poco menos del 50% de la población tiene acceso a una cuenta bancaria, porcentaje que se reduce al 28% en el caso del 40% de la población de menores ingresos. Estos datos son alarmantes si se compara con el acceso que tienen sectores similares en otros países de América Latina, como Brasil o Chile, donde entre 60% y 70% de la población tiene alguna cuenta bancaria. Sin embargo, desde inicios de esta década, en consecuencia, a un conjunto de políticas que se implementaron en Argentina tales como la cuenta gratuita universal (hoy, caja de ahorro gratuita), el cobro de planes sociales a través de tarjetas y la ampliación de sucursales bancarias y cajeros automáticos en regiones con escasa infraestructura financiera, se observa un crecimiento en el uso de instrumentos financieros (Orazi et al, 2017).

Crecimiento económico desigual. Aparición de nuevas instituciones.

Los sistemas financieros que funcionan correctamente, tienen un propósito clave al ofrecer servicios de ahorro, pago, crédito y gestión de riesgos a individuos y empresas. Los sistemas

financieros incluyentes son aquellos que abarcan a una gran proporción de individuos y empresas a quienes prestan sus servicios financieros. Sin inclusión en los sistemas financieros, las personas deben depender de sus propios ahorros para invertir en emprendimientos o expandir sus actividades productivas y para el desarrollo de la vida cotidiana.

Demirguc-Kunt et al. (2017) realizan una revisión general de la inclusión financiera en el mundo y analizan la evidencia empírica del uso de productos y servicios financieros y su contribución al crecimiento inclusivo y al desarrollo económico.

En términos macroeconómicos, la inclusión financiera aumenta el ahorro, promueve la inversión y la expansión del mercado interno y en consecuencia favorece el crecimiento económico. Se ha observado un impacto positivo en la reducción de los costos para los usuarios, derechos legales más fuertes y entornos más estables en términos políticos, en países donde existe mayor inclusión financiera (Allen et al, 2016).

En otras palabras, ayuda a reducir la pobreza y la desigualdad al ofrecer una amplia variedad de instrumentos que permitan a las personas invertir en el futuro (educación, salud, emprendimientos, expansión de proyectos, etc.), estabilizar su consumo y administrar riesgos financieros, en particular a las personas menos atendidas por el sistema financiero, aquellas de escasos recursos, en zonas rurales, mujeres y adultos jóvenes (Ghosh y Vinod, 2017; Allen et al, 2016; Collins et al, 2009).

De acuerdo a lo presentado por el Banco Interamericano para el Desarrollo (De Ollouqui et al., 2015) los países que han logrado una mayor inclusión financiera son aquellos que han creado un entorno normativo y regulatorio favorable y han impulsado la competencia y la innovación, permitiendo a las instituciones bancarias y no bancarias, innovar y ampliar el acceso a servicios financieros, en un contexto regulado para asegurar la prestación responsable y segura de dichos servicios.

En cuanto a la innovación, tal como mencionan Demirguc-Kunt et al. (2015), una oportunidad prometedora para expandir la inclusión financiera entre los no bancarizados, es digitalizar los pagos moviendo los pagos en efectivo a las cuentas. La aplicación de pagos digitales tiene muchos beneficios potenciales, tanto para los remitentes como para los receptores, dado que puede mejorar la eficiencia de los pagos al aumentar la velocidad de los mismos y reducir el costo de desembolsos y recibos. En ese contexto, se puede observar que se están generando nuevas oportunidades para la inclusión financiera mediante las nuevas tecnologías que permiten reemplazar las transacciones en dinero físico por tarjetas o dinero móvil. El Banco mundial en su portal referido al tema de estudio, menciona que las tecno-finanzas digitales y la expansión del uso de los teléfonos móviles en el mundo, han facilitado que las poblaciones difíciles de alcanzar y las pequeñas empresas que tengan acceso a servicios financieros a

costos más bajos y con menores niveles de riesgo.

En Argentina, se observó que reducir los pagos en efectivo de un programa nacional contra la pobreza, creando cuentas bancarias, reduce la corrupción (Demirguc-Kunt et al. 2017). Cuando los pagos se hicieron en efectivo, el 4% de los beneficiarios informaron que pagaron sobornos a las personas u organizaciones que los ayudaron a inscribirlos en el programa; cuando los pagos se hicieron directamente en cuentas, ese número cayó a solo 0,03% (Duryea y Schargrodsky, 2008).

Tal como menciona Bekerman y Chiara (2017a) para la Argentina se presenta un gran desafío: la inclusión financiera a través de la tecnología, para lo cual se necesita una buena coordinación entre el sector público y el privado, para llevar adelante el impulso de los instrumentos financieros mediante los canales que ofrecen las nuevas tecnologías. Sumado a este desafío, se añade el proceso de educación financiera para los nuevos participantes.

Los microcréditos: Una herramienta clave de la inclusión financiera

Uno de los segmentos que atiende a sujetos que quedan fuera del mercado formal de crédito es el de las microfinanzas. Muchas instituciones se proponen atender a la población excluida del sistema financiero formal a través de créditos de reducido monto con fines productivos, para mejorar sus ingresos y sus condiciones de vida. La Comisión Nacional de Microfinanzas (CONAMI) define a los microcréditos como préstamos destinados a financiar la actividad de emprendimientos individuales o asociativos de la población de menores recursos, cuyo monto no exceda una suma equivalente a doce (12) salarios mínimos, vitales y móviles (Ley 26.117, 2006).

Estos préstamos provienen de Instituciones Microfinancieras (IMFs). Si bien no hay consenso en cuanto a la definición exacta de las IMFs, se puede distinguir entre aquellas orientadas a la economía social, a vencer la pobreza y mejorar la calidad de vida, siguiendo la línea de Yunus (1999), y otras definiciones que abarcan un espectro más amplio de prestatarios, como instituciones dedicadas a financiar otro tipo de emprendimientos o de mejora de la vivienda.

Un trabajo del PNUD (2005), define a las IMFs como “aquellas instituciones cuya actividad principal es la de brindar servicios microfinancieros y cuyo objetivo primordial es el ataque a la pobreza”. Por otro lado, el “*Consultative Group to Assist the Poor*” (CGAP, 2003), define al término microfinanzas como toda prestación de servicios financieros a sectores de bajos ingresos, especialmente a los pobres, a través de entidades denominadas Instituciones Microfinancieras (uniones de crédito, bancos comerciales pequeños, organizaciones no gubernamentales financieras, o cooperativas de crédito) que proveen servicios financieros a los pobres (citado por Delfiner et al, 2006).

En Latinoamérica, la mayor parte de las IMFs comenzaron su actividad a partir de la década del 70 como instituciones sin fines de lucro. Estas organizaciones generalmente recibían el apoyo financiero de parte de los gobiernos, otras instituciones sin fines de lucro, organismos multilaterales e instituciones privadas. Las ONG² surgieron como entidades precursoras en el campo de las IMFs y se les atribuye a ellas el hecho de crear conciencia sobre la importancia del acceso al crédito como herramienta para luchar contra la pobreza (Minzer, 2011).

La evolución de la estructura de la oferta en las microfinanzas muestra dos efectos contrapuestos. El primero de ello, conocido como “*upgrading*”, es el proceso por el cual las ONG participantes en el segmento de microfinanzas se convirtieron en instituciones financieras del segmento formal³, lo que ha permitido ampliar los servicios financieros que se ofrecen a los microempresarios. (Berger et al, 2007).

Además, en Latinoamérica se dio el fenómeno contrario, denominado “*downscaling*”, en el sentido de que instituciones financieras formales comenzaron a incursionar en el segmento de las microfinanzas (Jansson et al, 2003). Estos fenómenos han dado lugar al importante crecimiento de la oferta de microcréditos en esta región. Sin embargo, Argentina el desarrollo de las Microfinanzas está lejos de ser el de sus países vecinos. Existe consenso en que es una industria en desarrollo y con gran potencialidad (Bekerman y Chiara, 2017b).

En Argentina las instituciones que otorgan microcréditos se pueden distinguir en dos grupos. El primer grupo de instituciones se componen por entidades gubernamentales, como municipios, cooperativas, mutuales, ONGs, parroquias, etc., que canalizan fondos públicos o privados destinados a personas de bajos recursos (Delfiner et al, 2006). Estas instituciones no forman parte de las instituciones financieras formales y están impedidas de captar depósitos del público. El segundo grupo de instituciones, se encuentran aquellas instituciones que forman parte de grupos financieros compuesto por bancos, por ejemplo Provincia Microempresa, que forma parte el grupo del Banco de la Provincia de Buenos Aires. Estas entidades captan depósitos a través de los bancos y los canalizan como microcréditos a través de las instituciones microfinancieras.

En este sentido, se observa que en Argentina se llevó a cabo el proceso de *downscaling*, pero por cuestiones regulatorias, el proceso de *upscaling*, no es posible de realizar, debido

² ONG corresponde a la sigla de Organizaciones No Gubernamentales, y se utiliza para referirse a las Organizaciones sin fines de Lucro. Si bien se entiende que ONG no es la definición más adecuada para referirse a las organizaciones que no persiguen lucro, se elige porque es la que mayormente se utiliza en la literatura para referirse a ese tipo de organización.

³ Ejemplos de estas reconversiones los podemos ver en el caso de Banco Pro Credit de El Salvador, y Banco Los Andes y Bancosol en Bolivia

principalmente al impedimento legal que tienen las instituciones microfinancieras para captar depósitos.

Las entidades que financian principalmente al primer grupo de instituciones son el Fondo de Capital Social (FONCAP) y la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI). El FONCAP⁴, es una organización de participación público-privada que funciona bajo la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación dedicada al desarrollo de las microfinanzas. Además de otorgar financiamiento, presta servicios a IMF, realiza y participa de investigaciones e impulsa la innovación y las tecnologías aplicadas a las microfinanzas⁵. La CONAMI⁶, por su parte, es un organismo descentralizado que depende del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, contribuye al desarrollo de las microfinanzas a través del financiamiento a organizaciones que otorgan MC y brinda capacitación y asistencia técnica.

Otra entidad que participa en el segmento de las microfinanzas es la Red Argentina de Microfinanzas (RADIM). Dicha institución es una organización de segundo grado dedicada al desarrollo de las microfinanzas en el país, es decir regula y promueve “buenas prácticas” en dicho segmento. Esta red nuclea a las principales IMFs argentinas y su misión es posibilitar la articulación de las instituciones del sector de las microfinanzas, el fortalecimiento de las mismas y su activa participación en el planteamiento de propuestas al Estado y a la Sociedad Civil.

En Argentina la información acerca de las IMF activas va evolucionando de manera errática. Prueba de ello es que en la web de la CONAMI se publicó en julio de 2017 la existencia de 235 IMFs activas, pero en noviembre del 2017 la RADIM informó la existencia de sólo 68 IMFs en Argentina. Si bien en 2017 se logró unificar el trabajo de las tres principales instituciones que trabajan en el desarrollo de las Microfinanzas de nuestro país, se confirma que no existe un registro oficial y unificado de IMF activas, es decir, no se cuenta con un mapeo de la totalidad de las organizaciones. La falta de información acerca de las IMFs activas, su ámbito de influencia, volumen de operación, etc., lleva a una mayor dificultad para planificar políticas públicas destinadas a fortalecer dicho segmento.

La importancia del tema en sí mismo, junto con los efectos económicos y sociales que genera la inclusión financiera despierta el interés de estudio de ahondar en la temática presentada.

⁴ Organización argentina dedicada a lograr la inclusión financiera que ofrece apoyo financiero y servicios de fortalecimiento organizacional a Instituciones de Microfinanzas (IMF). www.foncap.com.ar

⁵ El Fondo de Capital Social también se identifica como "Impulso Argentino" www.gipmercotur.org/programa/fondo-de-capital-social-foncap-impulso-argentino

⁶ www.desarrollosocial.gob.ar/microcreditos

Referencias

Allen, F., Demirguc-Kunt, A., Klapper, L., and Martinez Peria, M. S. (2016). The foundations of financial inclusion: Understanding ownership and use of formal accounts. *Journal of Financial Intermediation*, 27, 1–30.

Banco Central de la República Argentina:

http://www.bcra.gob.ar/SistemasFinancierosYdePagos/Politica_Financiera.asp

Banco Mundial:

<http://www.bancomundial.org/es/topic/financialeconomicdevelopment/overview>

Bekerman y Chiara, (2017a) “La inclusión financiera es un factor clave para el crecimiento económico y las mejoras sociales”, 29 de enero:

<https://www.lanacion.com.ar/1979731-la-inclusion-financiera-es-un-factor-clave-para-el-crecimiento-economico-y-las-mejoras-sociales>

Bekerman, Marta y González Chiara, Anabel (2017b) “Políticas productivas y desarrollo en América Latina”, Revista Realidad Económica, IADE, Buenos Aires.

Berger, M., Goldmark, L., & Miller-Sanabria, T. (2007). *El boom de las microfinanzas: El modelo latinoamericano visto desde adentro*. Washington DC 20577, Estados Unidos: BID.

Collins, D., Morduch J., Rutherford S. and Ruthven O. (2009). *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*. Princeton University Press.

De Olloqui, F., Andrade, G., & Herrera, D. (2015). Inclusión financiera en América Latina y el Caribe. Coyuntura actual y desafíos para los próximos años. Banco Interamericano para el Desarrollo. <http://www.iadb.org>

Delfiner, M., Pailhé, C. y Perón, S. (2006). “Microfinanzas: un análisis de experiencias y alternativas de regulación”. <http://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Jornadas%20de%20Economia/iees03j3040806.pdf>

Delfiner, M. y Perón, S (2007). “Los bancos comerciales y las microfinanzas”. Banco Central de la República Argentina, Gerencia de Investigación y Planificación Normativa, Subgerencia General de Normas.

Demirguc-Kunt, A., Klapper L., Singer D. (2017) “Financial Inclusion and Inclusive Growth”: A Review of Recent Empirical Evidence, Policy Research Working Paper, No 8040, pp: 1-27.

Demirguc-Kunt, A., Klapper L., Singer D. and Van Oudheusden P. (2015) “The Global Findex Database 2014: Measuring Financial Inclusion around the World”, *Policy Research Working Paper*, No 7255, pp: 1-97.

Duryea, S., & Schargrodsy, E. (2008). Financial services for the poor: Welfare, Savings and Consumption. Buenos Aires: *BID y Universidad Torcuato Di Tella*.

Ghosh, S., and Vinod, D. (2017). What Constrains Financial Inclusion for Women? Evidence from Indian Micro data. *World Development*, 92, 60–81.

Global Partnership for Financial Inclusion (GPFI), 2015, <http://www.gpfi.org/publications>.

Grandes, M. (2014). *Microfinanzas en la Argentina*. Temas Grupo Editorial, 1era edición. ISBN 978-987-1826-86-5.

Heimann, U., Navarrete Luna, J., O’Keefe, M., Vaca Domínguez, B., & Zapata Álvarez, G. (2009). *Mapa Estratégico de Inclusión Financiera: Una Herramienta de Análisis*. Ciudad de México.

Infobae, (2018) “El Banco Nación y el Banco Central remarcaron la importancia de la Inclusión

financiera después del G20”, 21 de marzo: <https://www.infobae.com/economia/finanzas-y-negocios/2018/03/21/el-banco-nacion-y-el-banco-central-remarcaron-la-importancia-de-la-inclusion-financiera-despues-del-g20/>

Jones, P. A. (2008). From tackling poverty to achieving financial inclusion-The changing role of British credit unions in low income communities. *Journal of Socio-Economics*, 37(6), 2141–2154.

Jansson, T., Rosales, R., & Westley, G. D. (2003). Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas. Inter-American Development Bank.

Ley 26.117, 2006. Ley de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social Disponible en infoleg.gov.ar

Minzer, R. (2011). “Las instituciones microfinancieras en América Latina: factores que explican su desempeño”, CEPAL, México.

Orazi, S., Corzo, L., Vigier, H. (2017) La Inclusión Financiera en Argentina. *XXII Reunión Anual de Red PyMEs Mercosur*, Montevideo, Uruguay. Octubre 2017. ISBN: 978-987-3608-31-5/34-6

Pedroza, P.A., y Navajas, S. (2010). *Microfinanzas en América Latina y el Caribe: Actualización de datos*. FOMIN/BID. 1300 New York Avenue, N.W. Marzo de 2010

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2005). *Microfinanzas en la Argentina*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1ra edición. Buenos Aires.

Red Argentina de Instituciones de Microfinanzas RADIM (2016). “Mapeo de Instituciones de Microfinanzas de Argentina Diciembre 2016”, 14 va. Edición. Disponible en: <http://www.reddemicrocredito.org/index.php/publicaciones-ra/14-mapeo-de-instituciones-microfinancieras-2016->

World Bank (2014) Global Financial Development Report 2014: Financial Inclusion. Washington, DC: World Bank.

Yunus, M. (1999). *Banker to the poor: Microlending and the battle against world poverty*. New York: Public Affairs.