

El Acceso a los Servicios Bancarios en América Latina: Identificación de Obstáculos y Recomendaciones

Liliana Rojas-Suárez
Center for Global Development
Junio 2006

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 hacia préstamos a la microempresa, ha venido 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 región.³

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; esto a pesar de la mayor importancia de los mercados de capitales en este país a partir de inicios de los 1990s.⁴ Datos para Colombia permiten mayor desagregación por tamaño de empresa⁵. Aunque, como es de esperarse, las empresas más grandes tienen acceso a una mayor diversidad de fuentes de financiación, el crédito bancario, con una participación de 30 por ciento, sigue siendo la fuente más importante. En el caso de las empresas medianas, este porcentaje alcanza casi el 50 por ciento.

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

¹ Ver, 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 por ciento de los activos totales del sistema financiero; sin embargo estas instituciones han incrementado su participación en el crédito total del país de 4 por ciento en el 2001 a 7.6 por ciento 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 por ciento del valor de créditos otorgado por el SFN.

⁵ Sin embargo, los datos no permiten una desagregación a nivel de pequeña y micro empresa.

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, este significa, en buena parte, una recuperación de la caída crediticia a comienzos de los 2000s 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. El cuadro 1 presenta ambos indicadores para una muestra de países en el período 1990-2005⁶. La conclusión del cuadro es evidente. Con excepción de Chile (y El Salvador, en cierta medida), 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.

Cuadro 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

⁶ De acuerdo con información del Fondo Monetario Internacional (*Staff Report* sobre Portugal, Octubre 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 1990s, pero las razones de crédito y depósitos a PBI no continuaron su aceleración en los 2000s (aunque los datos para el 2005 son alentadores). En el caso de Perú, la razón de crédito a PBI incrementó de menos de 5 por ciento en 1990 a más del 26 por ciento 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 por ciento en 1991 a alrededor de 29 por ciento en 1999, para luego disminuir a comienzos de los 2000s. Los datos del 2005 muestran una ligera recuperación.

⁸ Los datos para el primer semestre del 2005 muestran una mejoría significativa en el crecimiento del crédito bancario al sector privado en la mayoría de los países de la muestra (la excepción es El Salvador). Sin embargo, es aún muy temprano para llegar a conclusiones respecto del comportamiento de este indicador de profundización financiera en el mediano o largo plazo.

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 desde los 1990s, 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 enfrenta serios problemas de acceso a los servicios financieros. Es importante destacar que, aunque el problema de acceso al crédito aflige 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 por ciento en países industriales, en el área urbana de Brasil y en la ciudad de Bogotá en Colombia, este acceso sólo alcanza alrededor del 40 por ciento. La situación es más dramática en ciudad de México, donde los datos indican un acceso de sólo 25 por ciento.⁹ Aún en Chile, casi un tercio de los trabajadores no tiene acceso al sistema financiero.¹⁰

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. 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 Perú¹¹. A su vez, estos estudios se basan en conclusiones alcanzadas por mesas de diálogo que la SEGIB realizó durante el período Enero-Mayo 2006 en cada uno de los países y que incluyeron representantes de las autoridades financieras, bancos, otros intermediarios financieros, ONGs y académicos. Las recomendaciones que de allí se

⁹ Datos tomados de Claessens (2005)

¹⁰ Ver, Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile (2005)

¹¹ En el caso de Brasil, el documento final sobre los resultados de la mesa de diálogo no estuvo a disposición durante la elaboración de este trabajo. Por lo tanto, la discusión aquí incorpora los temas y puntos que se alzaron mediante presentaciones en power point.

derivaron incluyen políticas y reformas a nivel gubernamental, iniciativas en el sector financiero y acuerdos entre el gobierno y el sector privado.

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 “governabilidad” 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.

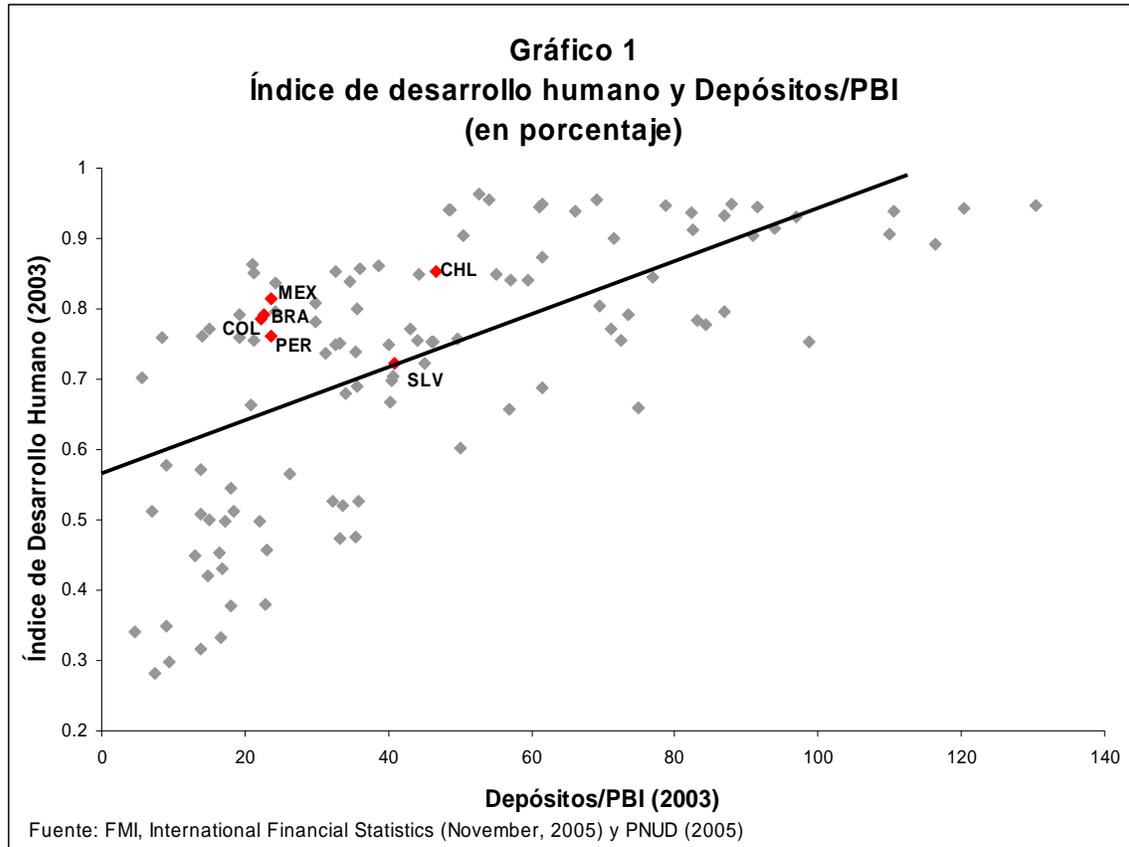
2. Factores Sociales y Económicos que Limitan la Intermediación Financiera

a. Identificación de Obstáculos

Aunque su resolución es un tema de 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 se relaciona 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 claro que existe una relación positiva entre mayor desarrollo social (acceso a servicios de salud y educación por ejemplo) y profundización financiera. El gráfico 1 muestra esta relación comparando los datos del Índice de Desarrollo Humano (IDH) producido por Naciones Unidas y la razón de depósitos bancarios a PBI. Como es de esperar, en líneas generales, países con mayor acceso a servicios sociales y que gozan de una mejor calidad de vida, son países que también 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 índice IDH en la muestra, es también el país con una mayor razón de depósitos a PBI.¹² 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

¹² Sin embargo, aún en Chile existe una parte importante de la población con muy bajos niveles de ingreso. Por ejemplo, alrededor del 45 por ciento de los trabajadores chilenos tienen un ingreso menor de 250 dólares al mes; ello dificulta la capacidad de utilizar servicios financieros.

puntos en la sección derecha superior del gráfico)¹³. Aunque la dirección de causalidad entre desarrollo social y desarrollo financiero es controversial, lo que sí es claro 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.

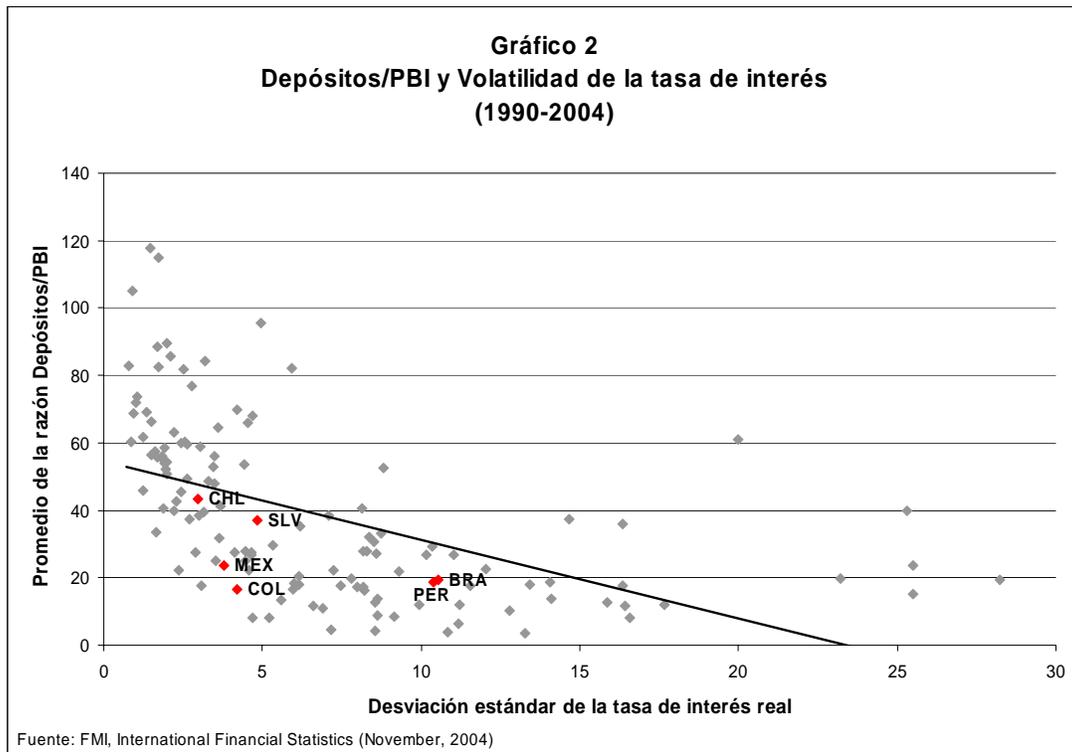


El tema de la *confianza* de la población en la solidez bancaria es también un elemento importante para entender las barreras a la *demand*a por servicios financieros. Las recurrentes crisis económicas y financieras en América Latina durante las últimas tres décadas han resultado en pérdidas importantes para los depositantes en cuanto al valor real de su riqueza. Estas pérdidas son resultado de una serie de factores, incluyendo la congelación de depósitos, topes a las tasas de interés, cambios forzosos 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 efecto de estos factores muchos países de la región han experimentado fluctuaciones enormes en las tasas de interés reales, las cuales en algunos períodos tomaron valores negativos.

¹³ 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 lo indica Claessens (2005), la *exclusión* financiera al crédito a personas es normalmente parte de una exclusión social más amplia, que involucra niveles de educación, tipo de empleo, entrenamiento, etc.

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 disfrutaban de una mayor profundización financiera. Dentro de la muestra de países de América Latina considerados en este documento, 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 comienzos de los 1990s en ambos países y las crisis especulativas de balanza de pagos en Brasil a fines de los 1990s. Ambos países muestran las menores tasas de depósitos a PBI entre los países de la muestra.

La lección es clara: el fortalecimiento de la demanda por servicios bancarios requiere 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 de corto plazo para poder ser retirados rápidamente a la menor señal de problemas. Pasivos bancarios de corto plazo limitan la capacidad de los bancos de extender los plazos de sus activos (préstamos), perjudicando así la financiación de largo plazo. Brasil brinda un claro ejemplo de este problema, dado que el 80 por ciento del crédito bancario a personas se dirige al consumo y sólo un 20 por ciento al crédito hipotecario¹⁴



¹⁴ De acuerdo a los datos presentados por el banco Santander Banespa durante la mesa de diálogo, este dato contrasta con el de Chile en donde el porcentaje de crédito hipotecario constituye el 63 por ciento del crédito a personas.

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 del 2005.

b. Recomendaciones

Como se mencionó anteriormente, es ampliamente reconocido que las soluciones de problemas sociales que afectan la bancarización, especialmente los asociados con educación, son de 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 una historia crediticia mediante su participación en los registros de las centrales de riesgo. La idea es que al construir una historia crediticia, las empresas de buena calidad tendrán un incentivo a formalizarse pues podrán acceder a mejores términos en contratos de crédito.^{15 16}

Además de esta importante recomendación, las discusiones en Colombia 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 US\$5,000) 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,

¹⁵ Tal como se indica en el trabajo de Morón (2006), en una gran mayoría de casos, la informalidad es una elección de las empresas que encuentran más conveniente operar bajo esas condiciones.

¹⁶ El estudio de México de este proyecto sugiere el establecimiento de apoyos público (garantías o subsidios) para incentivar la formalización. La idea es que estos privilegios se otorguen en forma temporal hasta que la empresa genere un historial crediticio adecuado que permita que la empresa no necesite estos beneficios. Esta sugerencia requiere mayor discusión pues abre un problema de “moral hazard” en el sentido de que genera incentivos para que las empresas traten de continuar recibiendo el subsidio. Esto podría implicar costos gubernamentales demasiados elevados.

se ha firmado un convenio entre la Supervisión Bancaria y el Ministerio de Educación para alcanzar este propósito. En ese mismo país, 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 educación 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 como 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, fue consenso de las mesas de trabajo 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), se destaca la conveniencia de contar con mecanismos anti-cíclicos 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 deficitarios¹⁷ Además, el gobierno invertirá entre 0.2 por ciento y 0.5 por ciento anualmente 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 anti-cíclico no sólo económicamente, sino también 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 por ciento) 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 bancario.¹⁸

¹⁷ Este Fondo reemplaza el Fondo de Estabilización del Cobre.

¹⁸ El documento de Castañeda y Ruiz (2006) resume los esfuerzos de las autoridades Mexicanas en mejorar los esquemas de regulación, supervisión, seguro de depósitos, indicadores de alerta temprana y

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 que enfrentan empresas e individuos incluyen los mismos obstáculos que enfrentan los depositantes más una serie de factores adicionales que discutimos en esta sección.

a. Obstáculos dentro del sistema bancario que enfrentan los depositantes¹⁹.

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 y (c) los altos costos asociados con mantener una cuenta bancaria, incluyendo 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 encuentran rentable establecer sucursales en donde la densidad poblacional es 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.

Pero también la falta de sucursales puede estar influenciada por problemas de seguridad (protección contra el crimen) que frenan la expansión de sucursales bancarias en zonas alejadas. Colombia es el mejor ejemplo de este 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

procedimiento de resolución de problemas bancarios que se vienen implementando a partir de la crisis bancaria de 1994.

¹⁹ 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.

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 Brasil.²⁰)

El cuadro 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 la cobertura mejora cuando se incluyen los cajeros automáticos, las diferencias con los países industriales continúan siendo enormes. Es interesante destacar, sin embargo, 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, una tendencia similar a la de los países industriales.²¹ 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 sido un limitante para la bancarización pues la estructura de costos de los cajeros es alta y fija y desalienta la instalación de un mayor número de cajeros. Aún más, los altos costos de utilización de los cajeros ha incentivado a que las casas comerciales desarrollen su propia red con costos potencialmente menores.

Cuadro 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

Fuente: Beck, Demirgüç-Kunt y Martínez Peria (2005)

²⁰ Como se indica en Marulanda (2006), si se excluyen las actividades del Banco Agrario, la cobertura del sistema bancario privado sólo alcanzaría un 25 por ciento de los municipios del país, lo cual incluye 73 por ciento de la población.

²¹ Un desarrollo reciente que vale la pena mencionar 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.

El tema 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. Pero también puede ser 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 en los cuales no existen contratos que especifiquen el salario del trabajador.

Finalmente, los altos costos de mantenimiento de las cuentas bancarias (incluyendo los requisitos de saldos mínimos) sí están directamente asociados con la forma de operar del sistema bancario. Las causas, sin embargo, también son variadas pues pueden reflejar ineficiencias en las operaciones bancarias, falta de competencia, o simplemente el alto costo financiero de prestar servicios a pequeña escala. Distinguir entre causas es por supuesto sumamente difícil. Sin embargo, para obtener una primera idea sobre si estos costos reflejan de alguna forma ineficiencias en las operaciones bancarias de América Latina, el cuadro 3 presenta información sobre un indicador común de eficiencia bancaria: los costos administrativos como porcentaje del total de activos.²² 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. Es interesante destacar, que Colombia, el país que muestra los mayores costos administrativos financieros entre los países de la muestra es, a su vez, el país en el cual la mesa de trabajo recalcó estos altos costos como un obstáculo importante a la bancarización. En particular, esta mesa identificó 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 (a la vista). Esto ha favorecido el uso de tarjetas de crédito de casas comerciales. Como se señala en Larraín (2006), el segmento más pobre de la población (segmento D en la clasificación chilena) muestra una bajísima participación en tarjetas de crédito bancaria (sólo 14 por ciento de la población en este grupo tiene una tarjeta bancaria), pero una alta participación en las tarjetas de crédito de las casas comerciales (89 por ciento de la población en el segmento D tiene tarjetas del comercio).

En conclusión, hay mucho por hacer por parte de los bancos para atraer depositantes, especialmente en el desarrollo de nuevos métodos y tecnologías para *llegar al cliente*, así como en mejoras en los costos de mantenimiento de cuentas. Pero también es importante reconocer la presencia de obstáculos institucionales que limitan fuertemente la efectividad de las iniciativas bancarias para mejorar la intermediación financiera. El tema de los problemas institucionales será el tópico de discusión de 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.

²² Estos datos son solo informativos pues representan información promedio del período 1996-2003 y por lo tanto ignoran la posibilidad de cambios importantes recientes.

Cuadro 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

Fuente: Banco Mundial,
 Base de Datos de Estructura Financiera
 (http://www.worldbank.org/research/projects/finstructure/FinStructure_Database_60_03.xls)

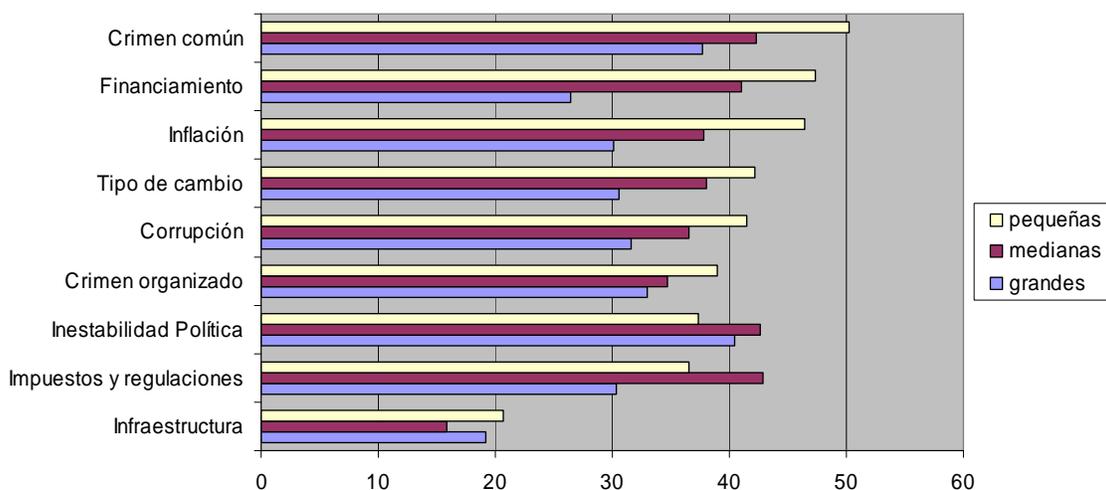
1/ Expresados como la razón del valor en libros de los costos administrativos sobre porcentaje del total de activos

b. 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 reportaron 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 problemas regulatorios y de inestabilidad política. Estos datos contrastan con los de las empresas grandes, las cuales, en su mayoría, no reportan restricciones financieras como un impedimento mayor a sus actividades. El gráfico 3 muestra estos resultados.

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 más riesgosos 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: (a) poca diversificación en sus fuentes de ingreso y/o alta concentración en relación a empresas grandes (con la posible excepción de las PyMEs orientadas al sector consumo); (b) 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; (c) insuficiencia de colateral adecuado; (d) alta incertidumbre con respecto al monto de impuestos que deberán pagar durante el curso de sus operaciones; y (e) falta de transparencia en sus balances financieros, como consecuencia de prácticas inadecuadas de contabilidad y falta de una clara distinción entre las actividades financieras de la empresa y de sus dueños.

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



Fuente: BID (2004)

Al realizar sus evaluaciones de crédito a las PyMEs, las instituciones financieras enfrentan no sólo todos los factores de riesgo descritos, sino además 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 mayores garantías y colateral y cobren tasas de interés más altas a las PyMEs que a las empresas de mayor tamaño. Además, los créditos tienden a ser de corto plazo y dirigidos a financiar el capital de trabajo. Este último punto se ilustra en el cuadro 4, que muestra los resultados de una encuesta a 111 bancos de la región sobre el tipo de crédito que ofrecen al sector PyMEs. Resulta evidente que, en las tres áreas geográficas representadas en el cuadro, el mayor porcentaje de los préstamos es de corto plazo.

Cuadro 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)

De la discusión anterior 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, generado tanto por el uso de técnicas de contabilidad inadecuadas como por la falta de *conocimiento y experiencia empresarial*, involucra tanto a los dueños y gerentes de las PyMEs como a las autoridades gubernamentales que están en capacidad de ofrecer programas de asistencia técnica²³. En la encuesta a bancos mencionada anteriormente, 42 por ciento de los banqueros encuestados reportaron que un problema central que enfrentan las PyMEs para acceder al crédito bancario a mediano y largo plazo es el que estas empresas tienen muchas dificultades para cumplir con los requisitos que demandan los bancos, en parte debido 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 brindar servicios de asesoría a este sector empresarial. Según la encuesta, 38 por ciento de los encuestados indicaron que sus bancos ya están brindando capacitación al sector PyMEs. Es interesante destacar 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. Tal es el caso del sistema de Garantías Recíprocas para las micro, pequeña y Mediana empresas rural y urbanas en El Salvador.²⁴

²³ Especialmente en las áreas de estándares de contabilidad, procesos de documentación financiera y técnicas de planificación estratégica empresarial y de análisis financiero.

²⁴ Ver García y Morera (2006).

Un obstáculo adicional para el acceso crediticio de las PyMEs radica en las deficiencias de evaluación de riesgo de muchos bancos de la región. Tal como se muestra en el cuadro 5, la gran mayoría de bancos utiliza el modelo tradicional de evaluación *caso por caso*. El método de “credit scoring” es usado solo por algunos bancos y estos tienden a ser los bancos más grandes de la región.

Cuadro 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)

Es interesante destacar que de la encuesta mencionada anteriormente se deriva que 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 PyMEs²⁵.

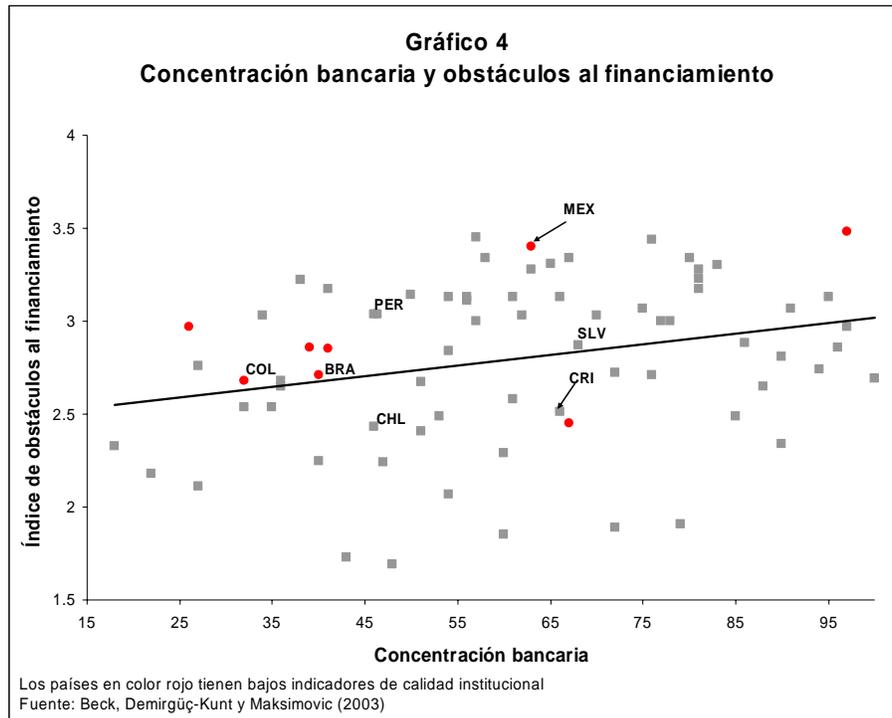
Otras características de los sistemas bancarios de la región que potencialmente afectan a las PyMEs son los altos costos administrativos, que tienden a incrementar los costos fijos de cada préstamo (cuadro 3), y los niveles de concentración bancaria. Con respecto a esta última, estudios recientes han 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 permisibles.²⁶ El argumento principal es que en sistemas en los que existen fuertes dificultades para el cumplimiento de los contratos, el poder monopólico 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 en tenencia 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

²⁵ 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.

²⁶ Ver, por ejemplo, Beck et al (2003)

instituciones sobre esta relación, se identifica con un círculo aquellos países con un pobre desempeño en un indicador de respeto a la ley²⁷. Tal como se esperaría, los países con mayores debilidades institucionales tienden a concentrarse en la parte superior del gráfico, indicando 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 relaciones²⁸. En ambos países, la concentración bancaria es bastante alta (los activos de los tres bancos más grandes constituyen más del 60 por ciento del total de activos del sistema). Sin embargo, ambos países difieren significativamente en el indicador de respeto de la ley, teniendo Costa Rica un mucho mejor desempeño. Consistente con el argumento planteado en el párrafo anterior, los obstáculos al financiamiento que enfrentan las empresas en México son, en líneas generales, mayores que lo que se encuentran en Costa Rica.

c. Recomendaciones

Un tema 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

²⁷ Este indicador y otras variables institucionales se discutirán con mayor atención en la siguiente sección.

²⁸ Aunque Costa Rica no es uno de los estudios de casos incluidos en este proyecto, se incluye en el gráfico 4 por fines comparativos.

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 microempresarial.²⁹ Esta situación despierta un cuestionamiento importante: ¿Cómo manejar la competencia entre instituciones financieras privadas y públicas? La recomendación de este documento es simple: igual tratamiento regulatorio y de supervisión. El objetivo final de política económica es incrementar el bienestar del *cliente* financiero. De esta manera, la recomendación es claramente 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 privadas³⁰. En este sentido, es recomendable que el Banco de la Nación en Perú esté supervisado por la Supervisión Bancaria (SBS), especialmente dado que 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).^{31 32}

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 (2006), 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. La sugerencia de Castañeda y Ruiz (2006) es que la labor de NAFIN podría ahora enfocarse ahora al descuento de facturas que son emitidas por las PyMEs a otras PyMEs. En resumen, 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.

²⁹ En contraste con Perú, el documento de Castañeda y Ruiz (2006) señala, que los grandes bancos comerciales en México tienen pocos incentivos para financiar la micro, pequeña y mediana empresa.

³⁰ 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 implementación 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.

³¹ 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.

³² Para evitar interferencias políticas en la banca de desarrollo en México, Castañeda y Ruiz (2006) recomiendan que el período del director general de los bancos de desarrollo se superponga con dos períodos gubernamentales consecutivos. También se recomienda 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.

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 problemas de seguridad o por insuficiencia de escala, existe la propuesta en Colombia de permitir la operación de “corresponsales no bancarios”, o sea 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. Es importante enfatizar que un requerimiento 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 fines de los 1990s 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 de 14,000 en el 2000 a 70,000 en el 2005.³³

Complementando la propuesta de los corresponsales bancarios, la mesa de diálogo de Colombia propone la creación de una cuenta especial de ahorros de bajo monto que sea atractiva a las familias de bajo ingreso.³⁴ Para permitir 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: estaría exenta del impuesto a las transacciones financieras y de inversiones forzosas y tendría 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 implementación, pues genera la posibilidad de “arbitraje regulatorio”; o sea, incentiva la utilización de este mecanismo con fines de evitar ciertas regulaciones, pero no genera incentivos para incrementar la eficiencia del sector financiero en la provisión de servicios. 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. Un argumento importante es que 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. El caso peruano puede, en este tema, servir como ejemplo para otros países de la región.

³³ 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.

³⁴ Un análisis de uso de productos financieros por estratos de ingreso, revela que la cuenta de ahorros es el instrumento bancario mas utilizado por las familias de ingreso bajo.

Las recomendaciones de la banca chilena para expandir los servicios bancarios reconocen directamente 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, enfocarse 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. En este país, 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. A cambio de sus aportaciones, los bancos reciben ciertos estímulos fiscales.

En Brasil, además de la expansión de corresponsales mencionada anteriormente, los esfuerzos de profundización de redes financieras se están dirigiendo a la utilización de “internet banking”, el uso del cual se incrementó en 55 por ciento 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 entrenamiento. En este sentido la ABIF de Chile propone establecer un programa de apoyo al sector que incluya: (a) capacitación gratuita a un número de empresas y (b) evaluación crediticia gratuita a un número de microempresarios.³⁵

Finalmente, pocas cosas pueden ayudar más al desarrollo de una cultura de crédito que un elevado nivel de transparencia por parte de las instituciones financieras. La banca chilena propone el desarrollo de una estructura de disseminación de información que permita que el cliente bancario cuente con la información necesaria en forma fácil y rápida.

³⁵ En la actualidad ya existen en Chile algunas iniciativas que vienen siendo muy exitosas. Una es 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 bancario, a menores costos de los correspondientes a empresas grandes. Otro programa es el apoyo al crédito mediante el Fondo de Garantías a Pequeñas Empresas (FOGAPE).

4. Problemas Institucionales

a. Identificación de Obstáculos

La discusión de las secciones anteriores ha hecho evidente que la calidad de las instituciones juega un rol fundamental en el acceso al crédito y en la intermediación financiera en general.³⁶ Aunque el presente documento ya ha identificado una serie de problemas asociados con “fallas 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 crédito.³⁷

En un 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”³⁸. Se sigue de esta definición que las instituciones subyacen una amplia gama de actividades económicas, incluyendo 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. Las instituciones que determinan la *calidad* del marco legal y de “governabilidad” caen en este grupo y proporcionan un mensaje valioso: 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.

El cuadro 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: (a) 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); (b) eficiencia del marco legal dentro del cual las empresas privadas solucionan disputas y cuestionan la legalidad de las acciones y/o regulaciones del gobierno (en el extremo negativo el marco legal es ineficiente y sujeto a manipulación; en el extremo positivo, el marco legal es eficiente y sigue un proceso claro y neutral); y (c) grado de respeto a los derechos de propiedad,

³⁶ Un análisis del efecto de la calidad de las instituciones sobre el acceso a servicios bancarios se encuentra en Beck et al. (2003). Un relevante estudio de La Porta et. al. (1997) muestra que los mercados de capitales permanecen subdesarrollados en países en donde la protección a los inversionistas, medida por la fortaleza del marco legal y la capacidad de hacer respetar las leyes, es débil.

³⁷ Otro factor muy importante es el marco regulatorio que enfrentan los bancos. Ese tema se discutirá en la siguiente sección.

³⁸ Ver FMI (2005)

incluyendo 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). El cuadro muestra también una cuarta variable analizada en *Doing Business*, un reporte del Banco Mundial: 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 el cuadro 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)³⁹

Cuadro 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)

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 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, incluyendo el hecho de que sólo cumple 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.

³⁹ El índice incluye tres criterios relacionados con derechos de bancarrota y 7 con leyes de colaterales.

El cuadro 7 complementa la información sobre instituciones, presentando los puntajes obtenidos por los países de la muestra respecto a los seis indicadores que forman parte del índice de gobernabilidad de Kaufmann et al.⁴⁰. La escala de puntajes va de -2.5 a 2.5 y un mayor puntaje indica un mejor desempeño. No es sorprendente encontrar que los resultados son similares a los del cuadro 6. Por ejemplo, en cuanto al promedio de indicadores, Chile obtiene el mayor puntaje entre los países de la muestra y no se encuentra muy lejos del puntaje promedio para los países industriales. Además, Colombia y Perú obtuvieron el puntaje más bajo entre los países de la muestra. Un resultado desalentador es que estos dos últimos países mostraron un deterioro en el puntaje obtenido 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. Es así como 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. En el caso de Perú todos los indicadores obtienen puntajes muy bajos.⁴¹

⁴⁰ Los indicadores de gobernabilidad son: el indicador “Capacidad de hacerse escuchar y exigir rendición de cuentas”, que mide derechos políticos, humanos y civiles; “Inestabilidad Política y Violencia”, que mide la probabilidad de amenazas de violencia o cambios en el gobierno, incluyendo terrorismo; “Efectividad del Gobierno”, que mide 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 mide 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.

⁴¹ El indicador de “calidad de la regulación” obtiene el mayor puntaje entre los indicadores para Perú, pero ese valor es el menor entre los países de la muestra.

Cuadro 7
Indicadores de "Governance" del Banco Mundial
(puntajes)

	Voz y "accountability"		Estabilidad Política		Effectividad 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)

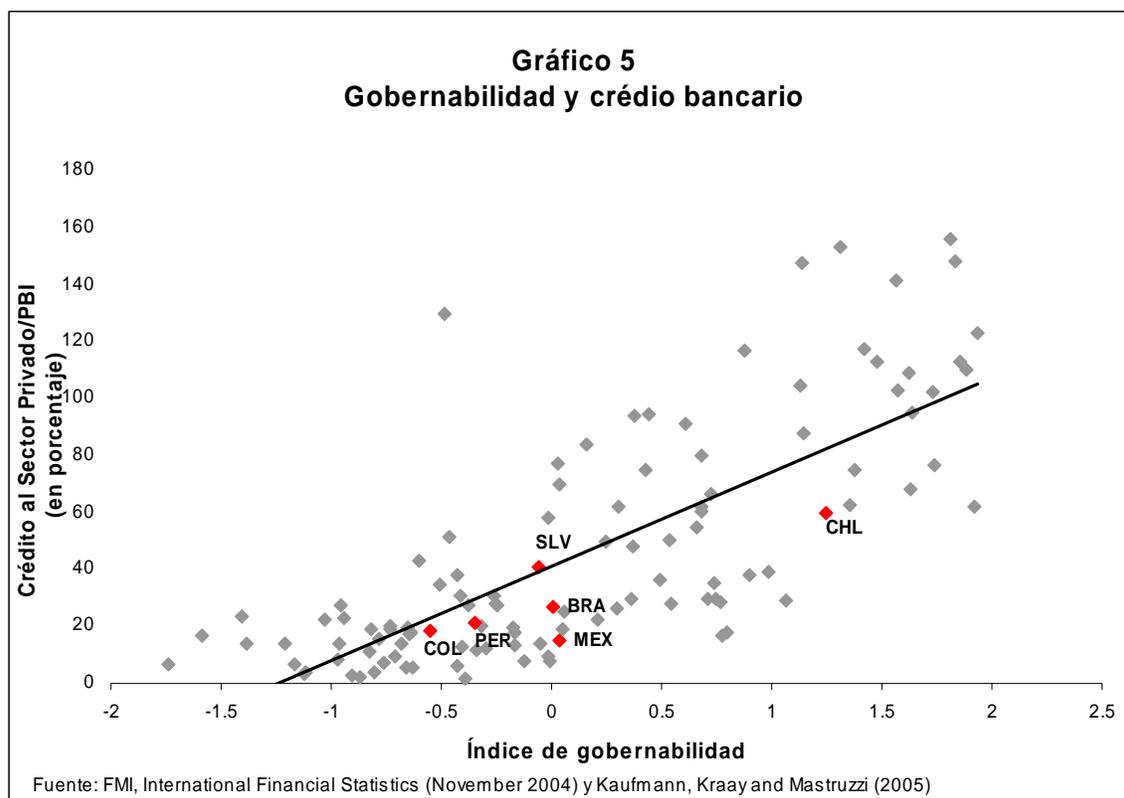
1/ Los puntajes están expresados en una escala de -2.5 a 2.5. Mayores puntajes significan mejor desempeño

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 PBI⁴². Dos lecciones generales se desprenden de este ejercicio. La primera es que 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 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 y que en caso de quiebra empresarial se pagará a los acreedores de acuerdo con arreglos preestablecidos. La segunda lección es que, para que los contratos se respeten, se debe atacar problemas en diferentes áreas institucionales que van desde la corrupción hasta la inestabilidades políticas, desde la eficacia con que el gobierno implementa leyes hasta el logro de la imparcialidad e independencia del poder judicial. El esfuerzo necesario es enorme, pero como lo demuestra el gráfico 5, las ganancias potenciales son aún mayores.

La experiencia de México permite ejemplificar cómo debilidades institucionales pueden frenar hasta el desarrollo de medios de pago electrónicos que bajan los costos de transacción y por lo tanto contribuye a la bancarización. En este país, 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. Estos temores han sido fundamentados por problemas de fraude y de ineficiencias burocráticas (ver Castañeda y Ruiz, 2006).

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 definiciones claras de títulos de propiedad; esta función la ejercen las oficinas de registro de propiedad. Finalmente, es reconocido que la independencia del sistema judicial es una de las reformas institucionales más difíciles de lograr. Es interesante destacar que 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 profundizar la intermediación financiera.

⁴² La relación entre las variables es positiva y significativa



El adecuado funcionamiento del **Banco Central** en su función de controlar la inflación es esencial para la profundización de la intermediación financiera. Como se discutió en la sección 2, el ahorro a través de depósitos bancarios en América Latina se ha visto adversamente afectado por los altísimos niveles de inflación en la región, los cuales redujeron drásticamente el valor real de los ahorros bancarios, reduciendo el atractivo 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 la eficiencia del sector y los costos de intermediación. Una correcta *supervisión bancaria* también es esencial en el proceso de bancarización, tanto desde el lado 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 en 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 por ciento de los bancos solicitan como garantías inmuebles de titularidad de la empresa y el 73 por ciento 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 propiedad⁴³. 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 créditos⁴⁴. 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, dándose el caso frecuentemente de que dos o más dueños potenciales reclaman los mismos títulos de propiedad. México es un buen ejemplo de estas deficiencias. Este problema también afecta adversamente el desarrollo de los créditos hipotecarios de largo plazo. La solución, por supuesto, 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 de prestar 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 como 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 los burós privados 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 severos⁴⁵. 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 vienen operando en América Latina por muchos años, no siempre han recolectado la información que más le interesa a los bancos para evaluar la

⁴³ Por supuesto, este problema también afecta a las personas y es un factor limitante en el acceso al financiamiento personal de largo plazo.

⁴⁴ La Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) estima que alrededor del 20 por ciento de los beneficiarios de la reforma agrícola no tienen títulos que acrediten la posesión legal de la tierra en la que trabajan.

⁴⁵ 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.

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 buró privados de crédito, un estudio reciente del BID (2004) concluyó que, en líneas generales, ambos tipos de instituciones han tenido un desempeño apropiado, pero que los buró privados han funcionado relativamente mejor. El cuadro 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 de El Salvador hasta cierto punto), los buró privados de los países latinoamericanos de la muestra han mostrado un desempeño muy favorable, que supera el de otros países emergentes. Un problema que enfrentan los burós de crédito en El Salvador es la falta de suficiente información relevante, pues existe falta de claridad normativa entre lo que constituye el derecho a la intimidad y la necesidad de disponer de información confiable para otorgar créditos.⁴⁶

⁴⁶ Ver García y Morera (2006).

Cuadro 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	0.7	No registry
El Salvador	0.55	0.51
México	0.7	0.15
Perú	0.71	0.62
América Latina	0.65	0.47
Estados Unidos	0.9	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

b. 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” en las que operan los sistemas financieros. En muchos casos, esas reglas de juego están asociadas con intereses de grupos políticos y económicos enraizados, que impiden el cambio.

A pesar de estas restricciones, sin embargo, es posible lograr avances institucionales importantes mediante propuestas innovadoras que se desprendieron de las mesas de trabajo, las cuales se presentan a continuación.

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 comprehensiva en el funcionamiento del sistema

judicial. Esta reforma, sin embargo ha probado ser muy difícil de implementar. En el 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 transparente (minimizando problemas de corrupción) 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 instalación de estos juzgados está siendo apoyada por la Asociación Bancaria y constituye un ejemplo importante de colaboración público-privado.

Una segunda alternativa, que cada vez se está implementando más en la región, es el recurso a mecanismos privados de conciliación/arbitraje para disputas empresariales. Chile es uno de los países en los que 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 supervisor.⁴⁷ En Brasil, donde la supervisión del sistema financiero (bancos y no bancos) 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 viene expandiéndose.

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 los burós de crédito pueden tener información actualizada y relevante. Dado que la diseminación 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 diseminación de información.

⁴⁷ Tal como se documenta en Morón (2006), el Fondo de Seguros de Depósitos ofrece una protección a los depositantes hasta un límite cercano a los US\$ 20,000, colocando a Perú entre los primero cinco lugares en el mundo cuando se calcula el seguro en relación al PBI per capita.

En Colombia, una recomendación con respecto a la diseminación de información es enriquecer las bases de datos de los registros de información crediticia con información proveniente del sector cooperativo, ONGs, así como del comercio y la industria. Una propuesta en México (ver Castañeda y Ruiz (2006) 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 diseminación de información de los datos de la empresa a los burós de crédito. 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 brindando 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. Esto se puede lograr retomando los lineamientos de un proyecto de ley que se envió al Congreso en Agosto de 1993 sobre este tema, pero cuyo componente de consolidación de información no fue aprobado.

La modernización y mejora de los registros de propiedad es también una recomendación importante, destacando la urgencia de esta reforma en los casos de El Salvador y México. En el caso de Colombia, se recomienda 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 requerimientos 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 requerimientos de capital actúan como un *colchón* para absorber pérdidas bancarias, reduciendo los costos potenciales para las autoridades de cubrir los costos del seguro de depósitos.

Como se discutió en la sección 2, 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 y (c) las tasas máximas de interés y otras normativas que generan distorsiones.

a. Obstáculos al Acceso al Crédito generados por los Requerimientos de Capital de Basilea

Como se recordará, 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 requerimientos 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 recomienda 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 por ciento 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).

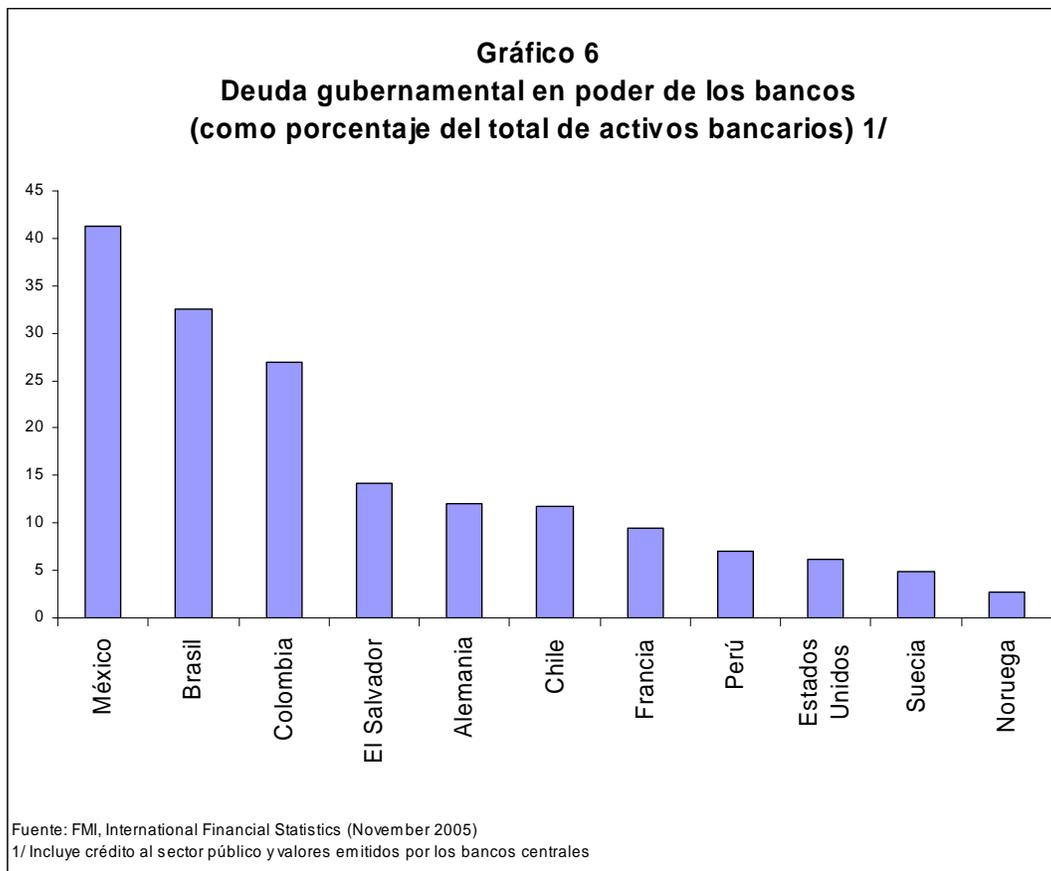
Aunque las recomendaciones de Basilea se diseñaron teniendo en cuenta las características de los países industriales, muchos de los reguladores de América Latina implementaron las recomendaciones y asignaron una ponderación de riesgo 0 a la deuda emitida por sus gobiernos (fuera esta emitida en moneda 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 implementaron, asignar una ponderación de 100 por ciento 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 presiones sobre el capital.⁴⁸ Es decir, es precisamente en períodos recesivos cuando los bancos tienen un mayor incentivo para proveer menor financiamiento al sector privado; esto, evidentemente, tiende a profundizar la recesión.

El gráfico 6 ilustra este problema. 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 México.⁴⁹ En México, la proporción de activos bancarios destinados a créditos al sector privado sólo llega al 27 por ciento, en fuerte contraste con el promedio de alrededor de 70 por ciento en los países industriales (y Chile, que alcanzó un porcentaje de 78 por ciento a mediados del 2005).

⁴⁸ Esto se debe a que en períodos recesivos la proporción de préstamos en mora o en problemas sobre la cartera total de préstamos aumenta.

⁴⁹ Perú mantiene una proporción baja de obligaciones del gobierno, pero debido a los altos requerimientos de liquidez, mantiene una proporción alta de obligaciones del Banco Central.



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 requerimientos 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 ó 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 gubernamentales⁵⁰.

b. 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 región.⁵¹ 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 sencilla.⁵² El cuadro 8 muestra los países en donde se aplica el ITF y sus tasas correspondientes, las cuales son todas menores al 1 por ciento.

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

Argentina	0.60 1/
Bolivia	0.30 1/
Brasil	0.38
Colombia	0.40
Perú	0.08 1/
Venezuela	0.50 1/

Fuente: Tomado de Singh et al (2005); dato para Perú de Deloitte (2005)
1/ De cada lado de la transacción
2/ Datos para 1999-2000

En Chile también existe un impuesto a las transacciones financieras (el impuesto de timbres y estampillas) que establece una tasa de 0.134 por ciento mensual (con un tope de 1.608 por ciento anual) sobre las operaciones de crédito de dinero y un impuesto fijo (actualmente en 146 pesos—US\$0.27) por cada transacción contra las cuentas corrientes.⁵³

⁵⁰ 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, Chile se encuentra relativamente mejor posicionado que muchos otros países de la región para iniciar la implementación de Basilea II.

⁵¹ Para un análisis de este impuesto en América Latina ver Singh et al (2005), Coelho et al (2001) y Marulanda et al (2005).

⁵² Los bancos y el Banco Central son generalmente los encargados de retener y recaudar el impuesto.

⁵³ Como se discute en el estudio de Larraín (2006), dado que el impuesto a las cuentas corrientes se establece un valor fijo, éste distorsiona fuertemente la asignación de recursos entre medios de pagos,

Los problemas asociados con el ITF son múltiples, pero para el tema que ocupa este documento destacan dos. El primer problema es que 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 segundo problema es que 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 off-shore 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 por ciento en 1999, año en que se introdujo el impuesto a 31 por ciento en el 2001. De la misma forma, en Brasil los depósitos bancarios como porcentaje del PIB disminuyeron de 25.6 por ciento a 24.1 por ciento en el período 1998-2001 en parte debido a que los inversionistas pueden redirigir fondos hacia los fondos mutuales, que no están sujetos al impuesto⁵⁴.

Es interesante destacar que, 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.

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

Finalmente, es importante mencionar que existen otras regulaciones que son muy controversiales. 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 riesgosa, son sujetos a tasas de interés mayores a las máximas establecidas por la ley. Por ejemplo, algunos intermediarios financieros en Colombia arguyen que la

penalizando más a los medios de pagos menos costosos. Es así, que el impuesto penaliza significativamente más a las transacciones en cuentas electrónicas, cajeros automáticos y tarjetas de débito que a las transacciones vía cheques.

⁵⁴ Vale la pena señalar que en Brasil, además del ITF, existen una variedad de otros impuestos que recaen sobre las actividades bancarias.

existencia de estas restricciones impiden los préstamos a las microempresas por valores menores a los US\$ 600.

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. ¿Cómo han respondido los bancos a esta distorsión? Según lo indica el documento de Larraín (2006), los bancos compensan las restricciones que impone la TIMC mediante cobros de comisiones y seguros por manejo de cuentas a la vista y/o tarjetas de crédito. Esto es posible porque la apertura de cuentas a la vista y/o tarjetas de crédito es parte de los procedimientos que los bancos solicitan a los individuos que quieran obtener un crédito al consumo. 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 topes a las tasas de interés, el documento de Morón (2006) señala que existen repetidas presiones para implementar 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, que existen en Chile tienen 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 ciento por obligaciones de hasta 10 UF (aproximadamente US\$ 327), 6 por ciento por montos por encima de 10 UF y hasta 50 UF, y 3 por ciento por la parte que exceda 50 UF⁵⁵). En segundo lugar, estos controles son arbitrarios pues los porcentajes no se basan en fundamentos económicos o financieros. Esta normativa ha derivado en una disminución importante en el crédito al consumo de pequeña escala (ver Larraín, 2006).

d. 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

⁵⁵ 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.

sea factible la erradicación del impuesto, el documento de Morón propone que la tasa del ITF se coloque en cero por ciento. 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 tributaria⁵⁶. 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 poder tomar ventaja de 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 (2006) 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. Implementación 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 que perteneciera a otra categoría para poder cobrar tasas más altas⁵⁷.

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 (ver Larraín, 2006).

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Una versión de esta propuesta (combinada con la eliminación de la TIMC para operaciones de montos elevados), se encuentra en el Parlamento chileno en la actualidad.

6. Comentarios Finales

La discusión en este documento permite derivar algunas conclusiones generales. La primera es que 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 bajo ingreso 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 por servicios provistos 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.

Consistentemente con lo anterior, la segunda conclusión es que 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.

La tercera conclusión es que, aunque hay una serie de obstáculos comunes en la región, la intensidad de los problemas varía significativamente entre países. Además, también 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. Es por ello que la elaboración de recomendaciones específicas requiere del análisis detallado de los obstáculos particulares en cada país. Este fue el objetivo de las mesas de diálogo, cuyas recomendaciones se reportan y discuten en este documento.

La cuarta conclusión es que 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.

Aunque las mesas de diálogo no se pronunciaron sobre cuales de todos los problemas identificados son los más difícil de vencer, es probable es estos sean los relacionado 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. Estos son temas 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 en el 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 implementación de aquellas iniciativas que claramente indiquen una ganancia neta social.

Referencias

Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile A.G. 2005, *Proposiciones del Comité de Bancarización*, presentación en power point, Santiago, 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*, World Bank.

Beck, Thorsten, Asli Demirguc-Kunt y Vojislav Maksimovic, 2003, *Bank Competition, Financing Obstacles and Access to Credit*, Documento de Trabajo de Políticas de Estudio No. 2996, Banco Mundial, Washington DC

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*, 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

Claessens, Stijn, 2005, *Universal Access to Financial Services: A Review of the Issues and Public Policy Objectives*, OECD-World Bank, Fifth Services Experts Meeting, OECD, Paris, February.

Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros, *El Financiamiento de las Pequeñas y Medianas Empresas en América Latina: Como Desarrollar Mercados, Instituciones e Instrumentos*, Declaración No. 11, www.claaf.org, Washington, D.C., 8 de Septiembre.

Deloitte, 2005, “Latin America Tax Forum”, Winter

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

Fondo Monetario Internacional, 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.

Heller, Carlos, *Bancarización en América Latina*, 2005, Felaban, Sao Paulo, Junio www.felaban.com,

Kaufmann, Daniel, 2005, *Myths and Realities of Governance and Corruption in the World*, in World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2005-06, chapter 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 elaborado para la Secretaría General Iberoamericana.

La Porta, Rafael, Florencio Lopez 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*, borrador de Informe Final, Universidad del Pacífico, Lima, Abril.

PNUD, 2005,

Rajan, Rhaguram 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 Occasional Paper 238, February

World Bank, 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, New York.