

Latin American Shadow Financial Regulatory Committee
Comité Latino Americano de Asuntos Financieros
Comitê Latino Americano de Assuntos Financeiros

Declaración No. 15

Setiembre 12, 2006
Washington DC, USA

**Optimizando el Acceso a Servicios Financieros en Latino
América**

I. El Problema

Existe una preocupación general en la región concerniente a la falta de acceso a los servicios que brinda el sector financiero. Este es, típicamente, el caso de los grupos de bajos ingresos y poblaciones rurales, pequeñas y medianas empresas (PYMES) y el sector informal.

El acceso limitado a los servicios financieros se asocia a condiciones específicas que ocupan un lugar prominente en la mayoría de los países Latino Americanos: (a) poblaciones rurales de baja densidad, que vuelve oneroso el proveer servicios financieros normales; (b) un historial de inestabilidad macroeconómica y alta volatilidad, que reduce la confianza en el sector financiero; y (c) los altos niveles de pobreza y una distribución de ingresos extremadamente desigual, que impide que segmentos significativos de la población califiquen como clientes del sistema financiero formal.

El tema del acceso a los servicios financieros ha saltado a la vanguardia recientemente como problema de política pública debido a que parece existir una correlación positiva entre el aumento del acceso a servicios financieros y la inclusión social.

La consolidación de los regímenes democráticos en toda la región a partir del comienzo de la década del noventa implica que aquellos sectores que tradicionalmente se vieran excluidos de los beneficios de la modernización, estén reclamando tener acceso a ellos. Estos incluyen brindar servicios, como ser cuentas corrientes y de ahorro, tarjetas de crédito, tarjetas de débito, servicios de cajero automático y créditos.

El desafío resultante no es trivial dado que existe una carencia de conocimientos acumulados así como experiencia sobre la forma de incrementar el acceso a un entorno en el cual el sector privado es quien más justifica que se brinden servicios financieros. Una instancia positiva que contribuye a enfrentar este desafío es la rapidez del progreso tecnológico (en especial teléfonos celulares, internet, satélites, televisión, cajeros automáticos, tarjetas inteligentes, etc.). La adopción de nuevas tecnologías reduce el costo de brindar acceso a servicios financieros, en particular aquellos que se relacionan con transacciones y pagos.

A este desafío debemos agregarle que un sistema financiero que funcione bien y goce de solidez, requiere de un equilibrio delicado entre, por una parte, estimular la competencia en un entorno cambiante y por otra, regulación y supervisión. De la misma forma, se requiere un esmero especial con el fin de evitar presiones gubernamentales indebidas sobre el sistema bancario para que éste se involucre en actividades improductivas con el fin de mejorar el acceso.

En esta declaración el Comité Latino Americano de Asuntos Financieros (CLAAF) presenta recomendaciones sobre iniciativas para vencer las restricciones y expandir el acceso a los servicios financieros.¹ El principio rector de nuestras recomendaciones consiste en profundizar, ampliar, mejorar y crear servicios bancarios en un contexto de estabilidad macroeconómica, sólida regulación y competencia efectiva. Por lo tanto, las siguientes recomendaciones deben interpretarse tanto en términos de su impacto sobre la oferta y demanda de servicios financieros como en términos de la necesidad de mejorar el entorno institucional del sistema financiero

II. Recomendaciones e Iniciativas Actuales

En consonancia con el debate que antecede, las iniciativas destinadas a mejorar el acceso a los servicios financieros pueden clasificarse en tres categorías principales: 1) aquellas que crean mercados, en el sentido de que contribuyen a la coordinación e interacción entre un gran número de agentes; 2) aquellas que facilitan la expansión de actividades financieras redituables, eliminando impedimentos y barreras potenciales; y 3) las que contribuyen a la expansión de la demanda de servicios financieros por parte de segmentos más amplios de la población

Iniciativas tendientes a crear mercados

¹ Esta declaración se centra en el sector bancario y actividades relacionadas de intermediación financiera, como ser servicios brindados por compañías mutuales y financieras y cooperativas de ahorro y préstamo. Estas entidades revisten importancia para las personas y firmas que parecen tener un acceso más restringido. Sin embargo se reconoce que el problema de acceso limitado se aplica a un universo de servicios financieros mucho más extendido, como ser los que brindan las compañías de seguros y fondos pensionarios.

La estabilidad macroeconómica y la baja inflación son requisitos previos que resultan clave para acrecentar el acceso y promover la profundización financiera. Tomada en conjunto con una regulación prudencial y supervisión, componen las bases de un sistema bancario creíble y sólido. A este respecto, mientras que los países de la región han efectuado progresos significativos en la consolidación de sus marcos en materia de macro-política y reducido la volatilidad, estos logros deben aún consolidarse. En Chile, por ejemplo, a partir del 2001 la política fiscal se diseñó e implementó de manera anticíclica. *La Comisión considera que la reducción de la macro volatilidad constituye un elemento principal en la creación de confianza en el sistema bancario así como en la reducción de las tasas de interés, expandiendo en consecuencia el mercado de servicios financieros.*

Una vez que se logra la estabilidad macroeconómica, los gobiernos pueden exitosamente dedicarse a actividades destinadas a crear mercados en aquellos casos en los cuales los fracasos o distorsiones del mercado impiden progreso dentro del sector privado en su actuación como tales. Sin embargo la identificación de las verdaderas externalidades y otras formas de fracaso en los mercados no constituye tarea fácil. Frecuentemente la falta de desarrollo financiero se debe a factores estructurales o reglamentaciones causantes de distorsión. Sin embargo a pesar de estos reparos, el Comité reconoce una serie de esfuerzos exitosos en materia de iniciativas relacionadas con la creación de mercados, destinadas a optimizar la disponibilidad crediticia de las PYMES, como ser, por ejemplo, las que brinda la Nacional Financiera (NAFIN) y Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) de Méjico. *El Comité considera que iniciativas de esta índole pueden replicarse con éxito en otros países de la región.*²

La creación de mercados y su desarrollo requieren que la infraestructura legal sea mejorada con el fin de servir de apoyo a los contratos de crédito y observancia de los mismos. *El Comité considera que iniciativas tales como la modernización de los registros y el fortalecimiento de los derechos de propiedad facilitan, entre otras cosas, la utilización de garantías prendarias; esto reviste importancia para mejorar el acceso al crédito. Más aún, la modernización de los procedimientos judiciales, tales como el mejoramiento en materia de oportunidad, transparencia y responsabilidad, resultan esenciales para asegurar una adecuada exigibilidad del contrato.*

Además de ello, el optimizar la calidad, cobertura y diseminación de la información por parte de los buró de crédito mejora la evaluación de riesgo por parte de los bancos y permite un mejor acceso al crédito. Sin embargo, los prestatarios pequeños pueden ser renuentes a revelar información por razones de cumplimiento tributario. En este contexto, *el Comité considera que quizás fuera útil adoptar regímenes tributarios más simplificados para las unidades productivas pequeñas con el fin de estimularlas a participar como buró de crédito.*

Una de las áreas que han sido objeto de una cierta controversia en la región ha sido la de supervisión y regulación de los bancos públicos. *El comité considera que el tratamiento*

^{2 2} NAFIN ha creado un Mercado en línea para servicios de factoraje. FIRA promociona transacciones financieras estructuradas.

y la supervisión deberían ser iguales tanto para los bancos privados como para los públicos.

Si los bancos públicos cumplen con una misión social con el fin de ampliar el acceso a los servicios financieros y los subsidios resultan necesarios, deberían figurar en el presupuesto público en lugar de recibir un tratamiento regulador/supervisor preferencial.

Sin embargo en el caso de instituciones de microfinanza hay una serie de razones que justifican una regulación especial. La experiencia con instituciones de microfinanza demuestra que las tasas de incumplimiento son extremadamente bajas mientras los costos de generar y monitorear los préstamos resultan extremadamente onerosos. En este aspecto *el Comité endosa las recomendaciones del Grupo Consultor para Asistir a la Gente sin Recursos (GCAP) sobre disposiciones concernientes a regulación y supervisión de pérdidas por préstamos, capital mínimo exigido y topes de tasas de interés.*

Iniciativas para expandir la oferta y demanda de actividades financieras.

Una serie de iniciativas en varios países Latino Americanos se centra en facilitar la expansión de la oferta de nuevas actividades financieras rentables. Esto en gran parte refleja los efectos beneficiosos del progreso técnico que reduce continuamente los costos de brindar servicios financieros. Como ejemplo podemos mencionar que el desarrollo en Brasil de redes de corresponsales no bancarios en regiones que no gozan de acceso a servicios bancarios, constituye un ejemplo que en la actualidad se está replicando en otros países de la región. En Chile y Méjico las iniciativas se centran en el aumento en las terminales de Puntos de Venta (PdeV) con costo muy bajo o cero para las PYMES.

El Comité considera que se deben adaptar las regulaciones con el fin de facilitar la utilización de nuevas tecnologías y técnicas que permitan la expansión de servicios financieros así como alcanzar a la población carente de dichos servicios. En particular, el Comité insta a la adopción de un marco regulatorio adecuado que consienta una expansión segura de los servicios bancarios por internet.

En varios países de Latino América los topes en tasas de interés discriminan contra los pequeños prestatarios quienes generalmente tienen un perfil de riesgo mayor y/o costos mayores para obtener un préstamo, lo cual no es el caso en relación a otros. *El Comité considera que si no es dable eliminar los topes de las tasas de interés, se debería diferenciar entre productos de manera que se reconozcan los diferentes riesgos involucrados.*

La demanda de servicios financieros responde a características estructurales que no resultan fáciles de modificar en el corto plazo. Por lo tanto es en esta área en que resulta posible que acciones en materia de políticas públicas tengan un limitado impacto.

Sin embargo, el Comité considera que deberían tomarse acciones selectivas con el fin de mejorar la demanda de servicios por parte de agentes que carecen de ellos.

Por ejemplo, Chile ha realizado un progreso significativo al optimizar la transparencia o promover la adopción de una presentación normalizada de información contable por parte de PYMES que reduce los costos operativos bancarios y facilita la evaluación del riesgo crediticio. En algunos países se exige a los intermediarios financieros que diseminen información con el fin de permitir a los clientes que comprendan plenamente los componentes de los costos. En Perú, se han dado los primeros pasos para introducir la educación financiera en los programas escolares.

Aun cuando el Comité reconoce que los impuestos sobre transacciones financieras constituyen una importante fuente de rentas públicas, hay una creciente evidencia que estos impuestos son regresivos y obstaculizan la intermediación financiera. *La Comisión recomienda la gradual eliminación de impuestos sobre operaciones financieras, los cuales deberán ser reemplazados por otras fuentes de rentas públicas menos distorcionantes.* Si la eliminación de los impuestos a las operaciones financieras no constituye una opción factible para quienes establecen las políticas, se debería considerar otras opciones, como ser: (a) que los pagos tributarios por operaciones financieras contaran como créditos contra el impuesto a la renta; y que los impuestos sobre renegociaciones de contratos de créditos ya existentes fueran eliminados con el fin de evitar la doble imposición.

III. Comentarios a modo de conclusión

En esta declaración se ha discutido una serie de iniciativas y recomendaciones destinadas a ampliar el acceso a los servicios financieros. Sin embargo, no debería olvidarse que estas iniciativas no constituyen un sustituto cuando se consideran impedimentos estructurales profundos al acceso financiero, tales como la profunda desigualdad en los ingresos y las tasas de pobreza y exclusión social. Sin tratar directamente con estos problemas tan profundamente enraizados, el Comité sigue siendo escéptico de que estas recomendaciones incluidas en nuestra declaración puedan servir de mucho en relación con una expansión significativa del acceso financiero.

El Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros agradece el apoyo financiero de CAF, al Centro para Desarrollo Gobl FELABAN y al Instituto por una Sociedad Abierta por su contribución financiera a la reunión en Washington DC.. El Comité es completamente independiente y autónomo para emitir sus declaraciones.