



Inclusión Financiera: Avances y Desafíos para Chile¹

Enrique Marshall
Miembro del Consejo
Banco Central de Chile
Abril 2011

¹ Presentación efectuada en la inauguración del año académico de la Escuela de Negocios de la Universidad Viña del Mar, el 1° de abril de 2011.

Introducción

Hace tres o cuatro décadas, el sistema bancario prestaba servicios a una fracción reducida de la población. Atendía por cierto a las empresas de mayor tamaño y a los segmentos de personas u hogares de ingresos más altos. Pero muchas empresas y personas carecían de acceso al sistema. La actividad bancaria y financiera tenía un cierto sello de exclusividad.

Este cuadro se ha modificado en el curso de las últimas décadas. La industria financiera ha desplegado esfuerzos para llegar a nuevos segmentos de la población. Ello se ha visto facilitado por el propio desarrollo de la economía y el consiguiente aumento del ingreso de las personas. Lo cierto, en todo caso, es que los avances en materia de acceso a los servicios han sido enormes, especialmente si los evalúa en perspectiva. Sin embargo, en este ámbito, el país aún no ha concluido su tarea y existen importantes brechas por cerrar. Quisiera aprovechar esta oportunidad para compartir con ustedes algunas reflexiones sobre inclusión financiera y, particularmente, sobre sus alcances e implicancias para nuestro país.

Contenidos, alcances e implicancias de la inclusión financiera

El concepto de inclusión financiera ha ganado fuerza en el curso de los últimos años. Numerosos países están impulsando programas en esa línea. El G20 ha incorporado recientemente en sus deliberaciones esta temática. Algunos hablan de bancarización, otros de micro-crédito o más ampliamente de micro-finanzas, otros de banca al por menor o banca de consumo. Son conceptos similares y que en alguna medida se superponen, pero el de inclusión me parece el más comprensivo y el más útil para el diseño de políticas públicas.

La exclusión o la inclusión, como se prefiera plantear, admite grados o matices. Están, por un lado, aquellos que cuentan con un acceso sin mayores limitaciones, bajo términos y condiciones razonables. Están, por otro, aquellos que carecen completamente de servicios financieros formales. Pero entre medio están los que tienen un acceso parcial, incompleto o no del todo satisfactorio. La inclusión financiera consiste en primer lugar en brindar acceso a los que no lo tienen, pero también se refiere al mejoramiento o perfeccionamiento del acceso para aquellos que están todavía a mitad de camino.

La inclusión financiera es un concepto de aplicación prácticamente universal. En todos los países, incluso en los más avanzados, hay brechas por cerrar. Sin duda, los desafíos varían de un país a otro, dependiendo entre otros elementos del nivel de desarrollo alcanzado. No es lo mismo hablar de inclusión financiera en Estados Unidos, que hacerlo en Chile, en Sudáfrica o en Bangladesh. En las economías avanzadas, los segmentos sin acceso a los servicios se reducen por lo general a los extremadamente pobres o bien a grupos acotados como, por ejemplo, los inmigrantes que carecen de documentación o de historial crediticio. En las economías emergentes, en cambio, las tareas son de mayor alcance y profundidad porque todavía existe una fracción importante de la población parcial o totalmente excluida de las prestaciones.

Más de alguien podría discutir la conveniencia de plantearse objetivos de inclusión financiera en países de ingresos muy bajos o para grupos de la población extremadamente pobres. El argumento sería que, en esas circunstancias, los esfuerzos deben estar dirigidos a satisfacer las necesidades básicas de alimentación, abrigo y salud y por lo tanto, que los servicios financieros no constituyen una prioridad para las políticas públicas. Un excelente libro titulado “Los portafolios de los

pobres” publicado en 2009 mostró que esta es una visión equivocada.²

Los autores de esta publicación dan cuenta, tras un estudio de campo muy completo, que las prácticas financieras de los pobres, no obstante la estrechez de sus recursos, son muchos más intensas, sofisticadas y variadas que lo que se supone normalmente. Sus actividades financieras surgen como resultado de las condiciones que enfrentan. La gama de instrumentos utilizados es amplia y las decisiones adoptadas están basadas en consideraciones de riesgo, previsión y seguridad, como ocurre en los mercados financieros avanzados. El desafío para las políticas públicas, según se desprende de este trabajo, es generar las condiciones para que los pobres cuenten también con proveedores formales.

La inclusión financiera no debe ser asociada con objetivos o políticas de asistencia social. Tiene sin duda implicancias sociales, pero sus beneficios económicos son también evidentes. Los servicios financieros amplían las posibilidades de ahorro y consumo de los hogares. Permiten una mejor inserción productiva de las personas. Conducen a un mejor aprovechamiento de los talentos empresariales y de las oportunidades de inversión productiva entre quienes logran salir de la exclusión.

Para los bancos, la inclusión financiera representa una oportunidad de negocios, porque supone la ampliación de su base de clientes y de sus volúmenes de actividad. El desarrollo económico traerá consigo automáticamente avances en materia de inclusión, pero bien vale la pena tomar la iniciativa y adelantarse. Invertir en los clientes del mañana puede ser muy rentable si la evaluación se hace con un horizonte de mediano o largo plazo.

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

A ello habría que agregar el positivo efecto sobre la estabilidad financiera. La inclusión conduce a una ampliación de la base de depositantes y ahorristas del sistema financiero, lo que fortalece la estabilidad de las instituciones y del sistema en su conjunto. Una de las lecciones de la crisis financiera de estos años es que los bancos deben apoyarse más en los depositantes pequeños que en los grande o muy grandes. Los primeros son normalmente relativamente estables, mientras que éstos últimos tienden a moverse con mucha facilidad de una institución a otra o de un país a otro, lo que le confiere al sistema cierta vulnerabilidad.

La inclusión financiera debe descansar sobre bases sólidas para que genere los efectos positivos esperados. Por de pronto ello supone contar con una asentada cultura de la responsabilidad. Por el lado de los proveedores, esto se debe traducir en buenas prácticas comerciales, mucha transparencia y, sobre todo, en una adecuada contención de los excesos. El peor de todos ellos es el sobreendeudamiento de las personas. El crédito es un muy buen instrumento, pero mal aplicado puede generar mucho daño. Cuando esos excesos se multiplican, se generan condiciones para el surgimiento de una crisis financiera.

La responsabilidad también debe estar presente entre los clientes. En esa perspectiva, un elemento fundamental es la educación financiera, que no se reduce como algunos pueden creer a la simple entrega de información sobre los productos y servicios ofrecidos y sus tarifas. Todo ello es muy necesario, pero la educación financiera debe ir más allá. Es una tarea que debe comenzar en las escuelas y proseguir en las universidades. Es por tanto una tarea conjunta para las autoridades educacionales y financieras. Su objetivo último debe ser promover conductas de responsabilidad financiera en la población.

Otro punto clave es que los esfuerzos deben orientarse a proveer no sólo micro-créditos o crédito de consumo, sino un conjunto equilibrado de productos y servicio que cubran las necesidades en materia de ahorro, pagos, financiamiento y seguros. Durante

algún tiempo se pensó que el microcrédito era un instrumento mágico para aliviar la pobreza y promover el desarrollo, pero esta visión ha quedado atrás. Recientes acontecimientos en Bangladesh e India han generado un debate público muy intenso sobre las micro-finanzas y han planteado la necesidad de adoptar un nuevo enfoque sobre la materia.³ En el pasado, el primer paso en la vida financiera de los chilenos consistía en la apertura de una cuenta ahorro. Algo de eso se echa de menos.

En la mayoría de los países, la tecnología ha sido y seguirá siendo un importante aliado de la inclusión financiera. Los enormes progresos observados en los ámbitos de la informática y las comunicaciones han revolucionado las prestaciones y han reducido los costos. Todo ello ha facilitado la masificación de los servicios, especialmente en las economías emergentes. Por otro lado, las nuevas tecnologías de evaluación de riesgos, como el *credit scoring* y otras metodologías similares, han permitido flexibilizar las políticas de créditos. Los tradicionales criterios basados en garantías reales, avales y patrimonio han abierto paso a criterios basados en el comportamiento esperado de los clientes, lo que facilita la incorporación a las prestaciones de nuevos segmentos de la población.

La innovación ha conducido al mismo tiempo al surgimiento de instituciones no bancarias que prestan servicios financieros. Ello ha sido clave para facilitar el proceso de inclusión, especialmente en economías en etapa intermedia de desarrollo. Por razones comerciales o regulatorias, la banca deja transitoriamente espacios sin cubrir. Esto abre la posibilidad de que surjan proveedores alternativos como las cooperativas de ahorro y crédito y las casas comerciales. Reconociendo la positiva contribución de estas entidades, la inclusión financiera debe orientarse a que los bancos se transformen en una opción viable para una fracción creciente de la población.

³ La críticas surgidas se refieren, por un lado a los excesos en las políticas comerciales (agresividad en el otorgamiento de créditos, sobreendeudamiento de las personas, abusos en la cobranza, y aplicación de altas tasas de interés); y por otra, a la baja efectividad de los programas para superar la pobreza y promover el desarrollo de las personas y sus comunidades.

Las actividades bancarias y financieras están sujetas a regulación y supervisión por consideraciones relacionadas principalmente con la estabilidad financiera y la protección de los consumidores. A ello se agrega que las instituciones están normalmente sometidas a estándares de gestión y prácticas comerciales relativamente altos. Todo ello puede tener implicancias para la inclusión financiera y dar origen a conflictos entre distintos objetivos. Las normas y políticas de “conocimiento del cliente”, por ejemplo, pueden limitar la posibilidad de cubrir a los inmigrantes puesto que carecen normalmente de antecedentes para una adecuada identificación. La política de fijar un límite al cobro de intereses plantea también un dilema complejo. Por un lado, brinda protección a los consumidores, pero por otro puede restringir el acceso. Esta y otras regulaciones deben ser objeto de una cuidadosa evaluación por parte de las autoridades, de manera de reducir sus potenciales efectos adversos.

Logros y avances en Chile

Chile puede exhibir logros y avances muy notables en materia de inclusión financiera en el curso de las últimas décadas, sin perjuicio de reconocer tareas pendientes y desafíos.

En el ámbito bancario, varios de sus productos y servicios han alcanzado un alto grado de penetración en la población. Se destacan en primer lugar las cuentas de ahorro que han tenido desde hace tiempo una cobertura muy amplia. En la actualidad, el número de cuentas supera los 13 millones.

Enseguida, el instrumento que ha ganado mucho terreno en los últimos años es la tarjeta de débito, asociada en la mayoría de los casos a una cuenta vista sin cheques. La cuenta corriente, que es el servicio más tradicional de los bancos, no ha logrado el mismo grado de penetración y muestra una evolución más bien gradual en el tiempo. Ello se explica principalmente por sus costos de administración y, particularmente, por los que implica el

procesamiento de los cheques. La cuenta bancaria operada exclusivamente con tarjeta de débito, que funciona como una chequera electrónica, es un instrumento similar pero con costos muchísimos más bajos. Ello ha permitido su masificación en un período relativamente corto de tiempo.

En cuanto a las operaciones de crédito, éstas se han expandido en forma importante. El número total de clientes con créditos vigentes en el sistema bancario es de alrededor de 3,6 millones, cifra que por sí sola sugiere un importante grado de masificación de las prestaciones. De este universo, algo más de 700 mil son clientes comerciales; y 2,8 millones son personas naturales con créditos de consumo o para la vivienda. Son, sin duda, cifras significativas, pero dan cuenta de un grado de penetración algo inferior al observado en los instrumentos de ahorro y pago. Ello sugiere que el sistema bancario ha enfrentado ciertas limitaciones o restricciones para avanzar en el terreno de los créditos.

La masificación de las prestaciones ha ido de la mano de una importante expansión y modernización de la infraestructura financiera. La red de oficinas bancarias ha crecido y los cajeros automáticos se han multiplicado. Junto con ello, la distribución de éstos últimos a lo largo del país y al interior de centros urbanos ha mejorado en forma apreciable. Adicionalmente, la banca electrónica ha penetrado con fuerza. Así, las transacciones bancarias materializadas a través de cheque han sido sustituidas en forma importante por operaciones perfeccionadas a través de medios modernos intensivos en tecnología. Esto ha permitido sacar transacciones de las oficinas bancarias, reducir costos y mejorar los estándares de seguridad.

La inclusión financiera, planteada como bancarización, es un tema que ha despertado crecientemente el interés de los bancos. La asociación gremial que los reúne ha definido explícitamente un programa de bancarización. Ello ha permitido ampliar el número de establecimientos afiliados a los sistemas de tarjetas de crédito bancarias y diversificar su cobertura geográfica. Se ha procurado al mismo tiempo mejorar las condiciones ofrecidas a estos

establecimientos, incluyendo una gradual reducción de las comisiones cobradas. En esa misma línea se ubica la iniciativa conjunta de autoridades, bancos y comercio que redujo el plazo de retención de los cheques de otras plazas.⁴ Adicionalmente, varias instituciones han desplegado iniciativas propias. Entre ellas habría que destacar los programas de micro-crédito que mantienen varios bancos y el programa que busca llegar a lugares apartados del territorio nacional transformando un establecimiento comercial en una caja bancaria virtual.⁵

El espacio dejado por la industria bancaria, particularmente en el ámbito del crédito, ha sido cubierto por proveedores no bancarios. Los que han llegado más lejos en este sentido son los sistemas de tarjetas de crédito de las casas comerciales. Estos proveen un instrumento de pago y crédito que, en la mayoría de los casos, permite efectuar transacciones no sólo en los comercios relacionados con el emisor, sino también en otros establecimientos afiliados. Se trata por tanto de un producto bastante parecido al provisto por los bancos. Las cifras que muestran estos emisores no bancarios son bastante significativas. Según antecedentes de la SBIF, a diciembre pasado, los sistemas fiscalizados registraban algo más de 16 millones de tarjetas vigentes y cerca de 6 millones de tarjetas con operaciones. Estos son guarismos que exceden a los que exhibe la industria bancaria.

A las casas comerciales se agregan como proveedores de servicios las cooperativas de ahorro y crédito y las cajas de compensación. Las primeras registran operaciones con más de un millón de personas y estas últimas, reportan alrededor de 2 millones de créditos sociales. Más atrás habría que ubicar a otros proveedores de micro-crédito no regulados, muchos de los cuales operan bajo el amparo de fundaciones u organismos no gubernamentales, con un enfoque de combate a la pobreza.

La importancia relativa del conjunto de proveedores no bancarios ha adquirido bastante significación. En la actualidad, explican

⁴ La SBIF dictó una circular sobre la materia en mayo de 2001.

⁵ Programa del Banco Estado conocido como “Caja Vecina”.

poco menos del 50% del monto en pesos de los créditos de consumo otorgados. Pero quizá su relevancia se advierte con mayor claridad al considerar el porcentaje de la población que es cubierta por estos proveedores. Según la encuesta financiera de hogares realizada por el Banco Central en 2007, el 64% de los hogares registraba créditos de consumo de variadas fuentes, pero sólo el 24% tenía operaciones con bancos. La diferencia era cubierta por instituciones no bancarias, particularmente casas comerciales. Al desagregar las cifras por estrato de ingreso se observa que la presencia de los proveedores no bancarios y, particularmente, de las casas comerciales es bastante similar en todos ellos, mientras que las prestaciones bancarias tienden a concentrarse en los estratos más altos.

Los reguladores y supervisores, atentos a estos desarrollos, han introducido flexibilizaciones orientadas a facilitar el acceso a los servicios. En esa línea habría que mencionar la eliminación del impuesto a las transacciones y los cheques (2008), la reducción del impuesto de timbres y estampillas (2010), la gradual ampliación del número de tramos para la aplicación de la tasa de interés máxima (varias fechas), la reforma a la Ley General de Cooperativas (2003), y numerosas acciones tendientes a mejorar la protección de los consumidores. En un ámbito que se relaciona con educación financiera habría que destacar el programa educativo implementado por la SBIF a través del portal www.bancafacil.cl, el programa “la economía más cerca” del Banco Central, y una iniciativa muy reciente de las superintendencias del sector financiero cuyo objetivo es atender a la ciudadanía, promover la cultura financiera y entregar herramientas para la toma de decisiones.

En una dimensión distinta pero también relevante, es necesario reconocer los logros y avances del sistema de pensiones, que registra en la actualidad un total de 8,7 millones de afiliados. A través de un régimen de carácter obligatorio, ha brindado acceso a muchas personas a los servicios financieros relativamente sofisticados, como la gestión de fondos en instrumentos del mercado de capitales, las rentas vitalicias y los seguros de vida.

En esa misma línea, con cifras de cobertura y penetración algo menores, pero significativas considerando el desarrollo del país, están los fondos mutuos y las compañías de seguros de vida. Los primeros cuentan en la actualidad con alrededor de 1,5 millones de partícipes. Por su parte, las compañías de seguros exhiben índices de densidad o penetración de los seguros que se comparan muy favorablemente con los de otros países latinoamericanos.

Tareas pendientes y desafíos

No obstante los logros y avances que pueden ser exhibidos en materia de inclusión financiera, existen tareas pendientes y desafíos por delante. Es clave, por de pronto, continuar reduciendo costos y aumentando la eficiencia. En esa línea, una iniciativa que comienza a visualizarse hacia delante es el uso de la telefonía celular como instrumentos para materializar operaciones, lo que podría reemplazar a los plásticos.

También es muy importante perfeccionar los sistemas de información crediticia sobre los clientes. Este es un tema largamente discutido en el país, que tiene varios ribetes, pero que requiere una definición para que los proveedores sepan a qué atenerse. En el largo plazo, cuando el acceso se haya extendido suficientemente, se contará con el historial crediticio de la mayoría de la personas. Mientras tanto, si se adoptan acciones que aceleren la conformación de buenas bases de datos, la inclusión se podría facilitar. Muy relacionado con ello está el tema de la modernización y tecnificación de los sistemas de garantía y de inscripción legal de los contratos y los derechos sobre los inmuebles, lo que permitiría reducir costos y aumentar la competencia.

Las tasas de interés aplicadas en el segmento de personas y, particularmente, en los estratos de menores ingresos son altas comparadas con las prevalecientes en economías avanzadas. Sobre las causas o factores que explican este diferencial, existe un debate no completamente despejado. Sin embargo, los avances en

eficiencia y disponibilidad de información crediticia deberían contribuir a reducir la brecha actualmente observada.

Para construir sobre fundamentos sólidos se requiere, además, una cultura de la responsabilidad. Por el lado de los proveedores, el desafío es crear estándares y códigos de conducta que eviten los excesos. Por el lado de los clientes, es esencial promover con mayor intensidad la educación financiera partiendo desde las escuelas.

La protección de los consumidores requiere perfeccionamientos, pero debe ser entendida como un complemento y no como un sustituto de lo que deben hacer los proveedores y los clientes. Un exceso de regulación en esta materia no es una solución óptima y puede reflejar que no se ha tenido suficiente éxito en inducir cambios en el comportamiento de las partes directamente involucradas. Un buen ejemplo al respecto es la norma que limita el cobro de intereses. Si se generan condiciones adecuadas para el funcionamiento del mercado del crédito, lo que supone transparencia y altos estándares de conducta, esta norma resultaría innecesaria, salvo para evitar potenciales abusos en el mercado informal.

Considerando la presencia de proveedores de distinta naturaleza para productos o servicios que son idénticos o, por lo menos, parecidos, resulta muy importante mantener una adecuada simetría regulatoria. Ello es esencial para evitar distorsiones y mantener el campo de competencia bien nivelado. En todo aquello que se refiere a la relación con los clientes, las normas deben equipararse, independientemente de la naturaleza de los prestadores. Ello constituye un desafío dado que la supervisión es ejercida en estos momentos por distintas entidades. Donde sí procede establecer diferencias es en materia de regulación prudencial. Esta última debe considerar necesariamente la relevancia de las distintas instituciones proveedoras de servicios para la estabilidad del sistema financiero en su conjunto. En todo caso, se debe reconocer que la relevancia de las instituciones no bancarias ha ido aumentando con el transcurso del tiempo, de

manera que una permanente vigilancia sobre sus actividades y sus potenciales impactos para el sistema en su conjunto parece muy conveniente.

Finalmente, un punto muy específico, pero ilustrativo de los dilemas que suelen enfrentarse. La creciente presencia de inmigrantes, principalmente de países vecinos, plantea la necesidad de proveer canales formales para que éstos puedan efectuar remesas de dinero hacia sus países de origen. Las regulaciones en materia de “conocimiento del cliente” han llevado a que muchas instituciones formales se abstengan de prestar servicios de transferencia. Este es un tema que ha sido bien abordado en otros países, donde las remesas tienen una gran significación económica. Habría que aprender de esas experiencias, pero no parece razonable que los inmigrantes deban realizar sus transacciones a través de canales informales, lo que conlleva tarifas altas y bajos niveles de seguridad.

Comentarios finales

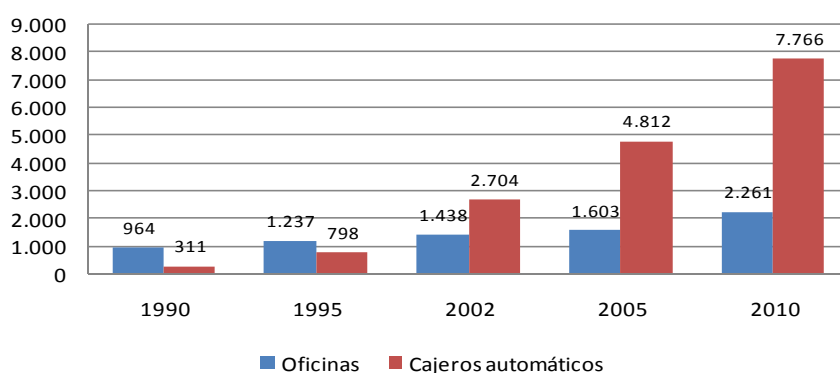
La inclusión financiera tiene positivos efectos sociales, económicos y financieros y, por lo mismo, constituye un objetivo de interés público, perfectamente compatible con otros que se establecen para el sistema financiero, como su estabilidad y su integridad. La persecución de este objetivo requiere el concurso de las autoridades financieras y los banqueros. Chile ha avanzado significativamente en materia de inclusión en el curso de los últimos años, pero aún registra importantes brechas por cerrar. En esa perspectiva, un desafío clave es abrir la opción de recurrir a las prestaciones bancarias para muchos que actualmente tienen acceso solo a los proveedores no bancarios. Una tarea estrechamente relacionada es promover la educación y la cultura financiera. Todo ello es crucial para que los avances en materia de inclusión financiera se cimienten sobre bases sólidas.

Tabla N° 1
Evolución del número de clientes o cuentas asociadas a distintos
instrumentos ofrecidos por el sistema bancario, 1985–2010
(cifras en miles)

	Cuentas ahorro	Cuentas corriente	Tarjetas de débito	Tarjetas de crédito	Créditos
1985	3.717	387	n.d.	n.d.	1.206
1990	6.652	646	n.d.	433	1.263
1995	9.732	980	n.d.	1.319	2.077
2000	12.524	1.292	1.816	2.494	2.569
2005	11.740	1.802	4.691	3.385	2.900
2010	13.701	2.568	11.374	4.887	3.574

Nota: cifras de diciembre de cada año, excepto las de 2010 que, para cuentas de ahorro y cuentas corrientes, corresponden a meses anteriores de ese mismo año .
Fuente: elaborado con cifras de la SBIF.

Gráfico N° 1
Evolución del número de oficinas bancarias
y de cajeros automáticos



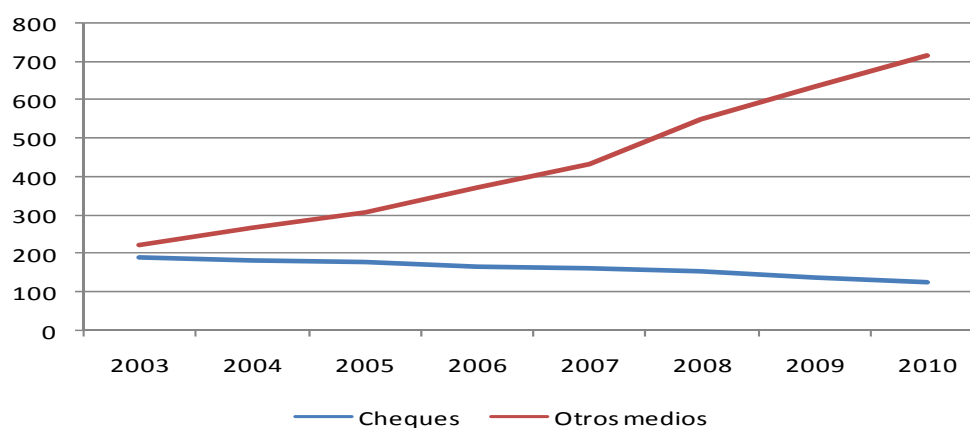
Nota: cifras de fines de año, excepto las de 2010 que son del mes de septiembre.
Fuentes: elaborado con cifras de la SBIF.

Tabla N° 2
Transacciones procesadas por el sistema financiero
(cifras en millones)

Año	Cheques	%	Otros medios	%	Total
2003	190	46%	224	54%	414
2004	183	41%	267	59%	450
2005	176	36%	307	64%	483
2006	167	31%	373	69%	540
2007	163	27%	435	73%	598
2008	154	22%	548	78%	702
2009	136	18%	633	82%	769
2010	124	15%	715	85%	839

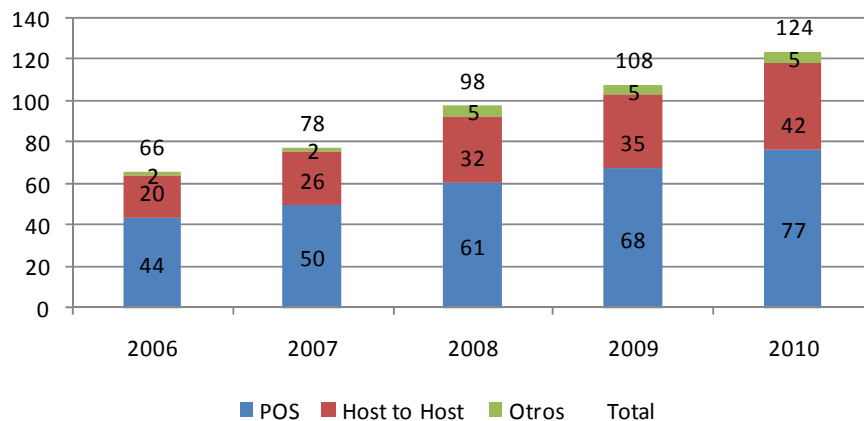
Nota: otros medios incluye giros cajeros automáticos, e-banking y tarjetas de crédito y débito.
Cheques corresponden a los girados por personas naturales.
Fuente: elaborado con cifras de Transbank.

Gráfico N° 2
Transacciones procesadas por el sistema financiero
(cifras en millones)



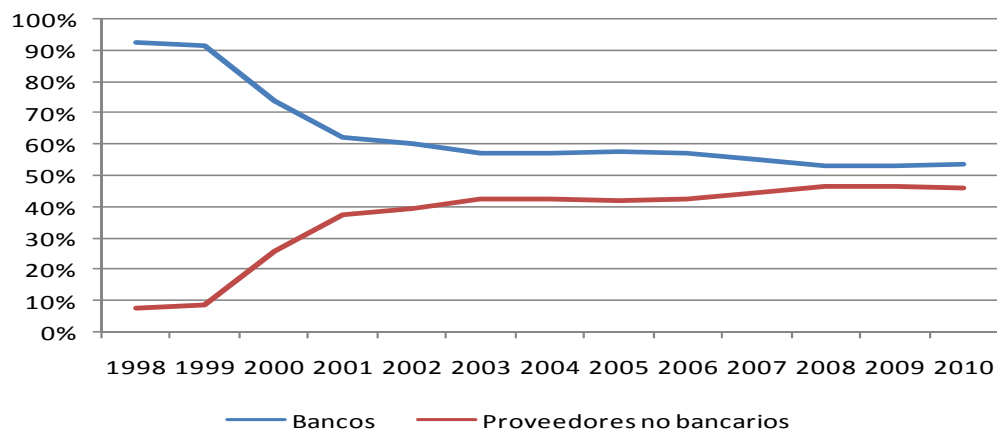
Nota: otros medios incluye giros cajeros automáticos, e-banking y tarjetas de crédito y débito.
Cheques corresponden a los girados por personas naturales.
Fuente: elaborado con cifras de Transbank.

Gráfico N° 3
Evolución del número de puntos de captura de transacciones
para los sistemas de tarjetas bancarias
(cifras en miles)



Fuente: elaborado con cifras de Transbank.

Gráfico N° 4
Participación en mercado de créditos de consumo
según tipo de proveedor



Fuente: Banco Central.

Tabla N° 3
Distribución del mercado de créditos de consumo
según tipo de proveedor
(cifras en %)

Hogares:	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Total
Con créditos bancarios	13,3	28,2	43,9	23,9
Con créditos bancarios y no bancarios	58,4	70,2	66,8	63,6

Nota: estrato 1 incluye deciles 1 al 5; estrato 2, deciles 6 al 8; y estrato 3, deciles 9 y 10.
Fuente: Banco Central, Encuesta Financiera de Hogares: Metodología y Principales Resultados,
Septiembre 2010 (www.bcentral.cl).