



Universidad de Navarra

Documento de Investigación

DI-739

Marzo, 2008

MEJORES PRACTICAS EN POLITICAS PUBLICAS DE BANCARIZACION EN LATINOAMERICA

Francesc Prior

Javier Santomá

IESE Business School – Universidad de Navarra

Avda. Pearson, 21 – 08034 Barcelona, España. Tel.: (+34) 93 253 42 00 Fax: (+34) 93 253 43 43

Camino del Cerro del Águila, 3 (Ctra. de Castilla, km 5,180) – 28023 Madrid, España. Tel.: (+34) 91 357 08 09 Fax: (+34) 91 357 29 13

Copyright © 2008 IESE Business School.

MEJORES PRACTICAS EN POLITICAS PUBLICAS DE BANCARIZACION EN LATINOAMERICA

Francesc Prior¹

Javier Santomá²

Resumen

Las políticas públicas seguidas en Latinoamérica para la promoción del acceso a los servicios financieros se pueden clasificar en cuatro ejes principales. El primer tipo de políticas busca resolver los problemas de naturaleza social económica que frenan la demanda de grandes segmentos de la población de servicios financieros. El segundo tipo de políticas pretende resolver los problemas institucionales relacionados con el marco legal y la gobernabilidad que frenan el acceso a los servicios financieros de los segmentos de bajos ingresos en los países de la región. El tercer tipo de políticas pretende resolver los problemas regulatorios que distorsionan la provisión de servicios financieros en América Latina. El cuarto tipo de políticas pretende resolver los problemas de oferta relacionados con la forma de operar del sistema financiero que impiden una mayor profundización financiera.

Este estudio se concentrará en analizar este cuarto tipo de políticas, aunque revisando previamente los tres tipos de políticas previas. Las políticas públicas deben por tanto potenciar el desarrollo de dichos modelos de bajo coste de prestación de servicios microfinancieros. Las soluciones propuestas deben afrontar los altos precios, la baja densidad de redes de distribución y las inadecuadas metodologías de análisis de riesgos utilizadas por las entidades bancarias que actualmente operan en los países en desarrollo. Estas soluciones técnicas propuestas, unidas a la optimización del impacto de las remesas y la creación de estructuras nodales en red para la obtención de economías de escala, componen elementos a promover por las políticas públicas de oferta. El objetivo final de estas políticas es promover el desarrollo de modelos de negocio eficientes que permitan a las entidades financieras servir rentablemente a una gran parte de los desbancarizados que carecen de acceso al sistema financiero formal.

Este trabajo revisará las soluciones propuestas en México y Brasil para la promoción de políticas de promoción de oferta de servicios microfinancieros. El análisis de estos dos casos se explica por la singularidad de las soluciones propuestas. El caso de México representa, a nuestro entender, la combinación de las políticas que mejor abordan la globalidad de los problemas presentados, y en especial una política clara de reforzamiento del sector del ahorro y crédito popular. El caso de Brasil representa una mejor práctica en la utilización de productos de banca electrónica y redes alternativas para la solución de los problemas de oferta.

¹ Investigador, IESE

² Profesor, Dirección Financiera, IESE

Palabras clave: bancarización, servicios microfinancieros, remesas y análisis de riesgo.

MEJORES PRACTICAS EN POLITICAS PUBLICAS DE BANCARIZACION EN LATINOAMERICA

Revisión comparada de políticas de promoción de oferta de servicios microfinancieros en México y Brasil

Introducción

Las políticas públicas seguidas en Latinoamérica para la promoción del acceso a los servicios financieros se pueden clasificar en cuatro ejes principales¹. El primer tipo de políticas busca resolver los problemas de naturaleza social económica que frenan la demanda de grandes segmentos de la población de servicios financieros. El segundo tipo de políticas pretende resolver los problemas institucionales relacionados con el marco legal y la gobernabilidad que frenan el acceso a los servicios financieros de los segmentos de bajos ingresos en los países de la región. El tercer tipo de políticas pretende resolver los problemas regulatorios que distorsionan la provisión de servicios financieros en América Latina. El cuarto tipo de políticas pretende resolver los problemas de oferta relacionados con la forma de operar del sistema financiero que impiden una mayor profundización financiera. Este estudio se concentrará en analizar este cuarto tipo de políticas, aunque revisando previamente los tres tipos de políticas.

La resolución de los problemas de naturaleza social económica que frenan la demanda de segmentos de bajos ingresos de la población de servicios financieros está relacionada con la mejora de la educación, y su resolución necesita por tanto de políticas estructurales a largo plazo. Sin embargo, determinados países de la región han iniciado políticas específicas que tratan de resolver los problemas relacionados con la demanda de servicios financieros. Los gobiernos de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Perú están tratando de resolver los problemas de informalidad de empresas y microempresas de bajos ingresos. Las mejores prácticas de estos países muestran cómo es importante no sólo permitir, sino promover que las empresas que operan el sector informal vayan generando un historial crediticio mediante su participación en los registros de las centrales de riesgo, de modo que las empresas de buena calidad tengan un incentivo a formalizarse para acceder a mejores términos del contrato de crédito².

¹ Rojas-Suárez, 2006.

² Morón, 2006.

Un segundo tipo de políticas relacionado con la resolución de los problemas de demanda se refiere al desarrollo de la cultura financiera mediante planes de educación financiera a los estudiantes. Estos programas desarrollados en Perú, en El Salvador, y en desarrollo en Colombia, pretenden desarrollar el conocimiento y la divulgación masiva de los servicios que presta el sistema financiero. En tercer lugar, los gobiernos de la región están consiguiendo éxitos importantes en la estabilización macroeconómica y el aumento de la solidez del sistema bancario, que puedan resolver los problemas de confianza derivados del largo historial de crisis bancarias de la región. Adicionalmente, es conveniente contar con mecanismos anticíclicos que minimicen los efectos de las crisis financieras y shocks externos negativos a los que están especialmente expuestos los países de América Latina. En este sentido, la creación del Fondo de estabilización económica y social en Chile es una mejor práctica a imitar que contribuye a estabilizar los ingresos de los segmentos menos afluentes de la sociedad en contextos de crisis y, por tanto, ayuda a aumentar la bancarización.

El segundo tipo de políticas pretende resolver los problemas institucionales relacionados con el marco legal y la gobernabilidad que frenan el acceso a los servicios financieros de los segmentos de bajos ingresos en los países de la región. 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. Por tanto, las instituciones juegan un papel importante en el desarrollo de actividades económicas y financieras, y son un elemento indispensable para el desarrollo profundo y sostenido de América Latina.

Entre los indicadores más conocidos de desarrollo institucional se encuentran los índices de gobernabilidad de Kaufmann, Kray y Mastruzzi (2005), los indicadores del World Economic Forum (2005) y los indicadores *Doing Business* del Banco Mundial. Estos indicadores miden la independencia jurídica, la eficiencia del marco legal y el grado de respeto a los derechos de propiedad. La correlación de estos indicadores en los países de América Latina y su grado de profundización financiera muestran una clara relación entre ambos³.

Las instituciones relativas al sector financiero con una mayor importancia en el proceso de bancarización de la sociedad son los organismos de supervisión, los registros de propiedad y los registros crediticios. Una correcta supervisión financiera es un elemento institucional necesario para favorecer el proceso de bancarización. Las oficinas de registro de propiedad tienen también un rol central en el acceso al crédito de personas y empresas, especialmente de pequeñas y medianas empresas. Finalmente, los registros públicos de crédito y las oficinas privadas de información crediticia resuelven el problema de asimetría de información que debe afrontar el sector financiero⁴.

El refuerzo de las instituciones es relativamente fácil de diagnosticar, pero mucho más difícil de implementar, ya que implica cambios fundamentales en las reglas del juego que operan en los sistemas financieros nacionales y que están asociados en muchos casos con intereses de grupos políticos y económicos. En aquellos países con mayores dificultades para asegurar el cumplimiento de la ley, y por tanto la protección de los derechos de acreedores y deudores, la solución planteada es la reforma del funcionamiento del sistema judicial. Países como Colombia, México y Perú, donde dicho problema es muy importante, están intentando reformar el funcionamiento del sistema judicial empezando por la creación de juzgados especializados en

³ Rojas-Suárez, 2006.

⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

actividades comerciales. Perú, que ocupa una de las peores posiciones relativas de entre los países de la región, está liderando el desarrollo de juzgados especializados en actividades comerciales. Chile, por su parte, es una mejor práctica en el desarrollo de mecanismos privados de conciliación y arbitraje para disputas empresariales.

La potenciación de las instituciones financieras es una política pública clave para la promoción del acceso a servicios financieros, aunque depende en gran medida del contexto institucional nacional. Perú, cuyo organismo de supervisión bancaria es bastante eficiente, está realizando importantes esfuerzos en la modificación del fondo de seguro de depósitos para evitar los problemas de riesgo moral que pudieran generarse por su excesiva cobertura. En Brasil, el reto del supervisor (el banco central) es aumentar y mejorar la supervisión de las cooperativas e instituciones no bancarias. En Colombia, las políticas públicas de promoción de acceso a servicios financieros (Banca de las Oportunidades) deberían también integrar al importante sector cooperativo dentro del sistema de información crediticia del país. En México, país que ha realizado un importante esfuerzo en la regulación del sistema no bancario (Ley de Ahorro y Crédito Popular), el objetivo actual es establecer un sistema de garantías para las Pymes sin historial crediticio. En Chile, la importancia de la cartera crediticia gestionada por entidades comerciales hace necesaria la integración de su historial de pago en el sistema de información crediticia del país. La modernización y mejora de los registros de propiedad es también importante en el caso de El Salvador y México, mientras que en el caso colombiano la reforma del sistema de garantías es necesaria para fomentar el acceso de las Pymes al sector financiero.

El tercer tipo de políticas pretende resolver los problemas regulatorios que distorsionan la provisión de servicios financieros en América Latina. El sector bancario, por su importancia en el desarrollo económico de un país, es un sector altamente regulado. A veces, estas regulaciones provocan distorsiones que aunque diferentes, dependiendo del contexto de cada país, se pueden clasificar en tres grupos: en primer lugar, las distorsiones de medición de riesgo derivadas de la ampliación de los acuerdos de Basilea I y su extensión a Basilea II. En segundo lugar, el impuesto sobre transacciones financieras que muchos países en América Latina gravan. En tercer lugar, las tasas máximas de interés que regulan el crédito, especialmente el microcrédito a segmentos de bajos ingresos.

Los acuerdos de Basilea respecto a requerimientos de capital generan incentivos para que los bancos mantengan una proporción importante de sus activos en la forma de deuda gubernamental. Esta regulación, sin embargo, no es la principal causa del efecto desplazamiento que se produce por la disminución de crédito al sector privado, sustituido por un aumento de la inversión de las entidades financieras en deuda pública⁵. No obstante, estos incentivos agravan más si cabe el problema de la escasez de crédito al sector privado, especialmente a las pequeñas y medianas empresas. La nueva regulación de Basilea (Basilea II) pondera los activos en función de su riesgo determinando niveles de reservas correspondientes a dichos niveles de riesgo. El desafío consiste en valorar correctamente el nivel de riesgo asumido por las entidades financieras cuando invierten en crédito a las pequeñas y medianas empresas, que en muchos casos es inferior a las inversiones en deuda pública (como muestran las bajas tasas de morosidad de las microfinancieras comparadas con las moratorias de deuda pública de países como Argentina).

Las ineficiencias que genera el impuesto sobre las transacciones financieras aplicado a los débitos bancarios, al retirar fondos de cuentas corrientes y de ahorro, son aceptadas tanto por

⁵ Garrido, 2005.

los reguladores como por el sector bancario. Sin embargo, en los países donde se aplica (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Perú, Venezuela y Chile) representa una fuente de ingresos fiscales que estos gobiernos consideran necesaria para la estabilidad presupuestaria de sus países. A pesar de que en todos los casos la introducción de este impuesto fue presentada como temporal, su aplicación se ha ido extendiendo, convirtiéndose en un impuesto permanente.

El impuesto sobre transacciones financieras representa un importante obstáculo a la profundización financiera en América Latina. En primer lugar, incentiva la desintermediación financiera debido a que los depositantes tratan 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. En segundo lugar, el impuesto recae con especial profundidad sobre las empresas e individuos de menores recursos. Las empresas más grandes tienen posibilidades de evitar el impuesto mediante el acceso a transacciones *offshore* y productos derivados. Rojas-Suárez (2006) considera este impuesto una miopía financiera incluso desde el punto de vista fiscal, ya que al disminuir la profundización financiera disminuye el crecimiento económico y, por tanto, la recaudación fiscal.

Las tasas máximas de interés son el tercer problema regulatorio de importancia que impide a América Latina conseguir tasas de profundización financiera más elevadas. A pesar de las buenas intenciones de la regulación denominada Ley de usura, que limita las tasas de interés de crédito dirigidos a segmentos de bajos ingresos en Chile y Colombia, el impacto que tiene sobre el acceso al crédito de estos segmentos de la población es claramente negativo⁶. Adicionalmente, en el caso de Chile, provocan un desplazamiento del crédito prestado por entidades financieras al crédito prestado por distribuidores comerciales, que al no estar reguladas no están sujetas a esta legislación.

El cuarto tipo de políticas pretende resolver los problemas de oferta relacionados con la forma de operar del sistema financiero que impiden una mayor profundización financiera. La falta de acceso a los servicios financieros se explica principalmente por un problema de oferta. Los modelos de negocio usados por las entidades financieras que operan en los países en desarrollo son inadecuados e ineficientes, al no permitir servir rentablemente a los segmentos de bajos ingresos. Para resolver este problema de oferta se necesita desarrollar modelos de negocio de distribución de servicios microfinancieros a bajo coste y eficientes, que permitan servir rentablemente a segmentos de la población de bajos ingresos.

Las políticas públicas deben por tanto potenciar el desarrollo de dichos modelos de bajo coste de prestación de servicios microfinancieros. Las soluciones propuestas deben afrontar los altos precios, baja densidad de redes de distribución e inadecuadas metodologías de análisis de riesgos utilizadas por las entidades bancarias que actualmente operan en los países en desarrollo. Estas soluciones técnicas propuestas, unidas a la optimización del impacto de las remesas y la creación de estructuras nodales en red para la obtención de economías de escala, componen elementos a promover por las políticas públicas de oferta. El objetivo final de estas políticas es promover el desarrollo de modelos de negocio eficientes que permitan a las entidades financieras servir rentablemente a una gran parte de los desbancarizados que carecen de acceso al sistema financiero formal.

Este trabajo revisará las soluciones propuestas en México y Brasil para la promoción de políticas de promoción de oferta de servicios microfinancieros. El análisis de estos dos casos se explica por

⁶ Marulanda, 2006.

la singularidad de las soluciones propuestas. El caso de México representa, a nuestro entender, la combinación de las políticas que mejor abordan la globalidad de los problemas presentados, en especial una política clara de reforzamiento del sector del ahorro y crédito popular. El caso de Brasil representa una mejor práctica en la utilización de productos de banca electrónica y redes alternativas para la solución de los problemas de oferta.

El acceso a los servicios financieros en México y Brasil

El nivel de acceso a los servicios financieros en México es muy bajo, tanto en términos regionales como globales, estimándose que sólo un 25% de la población mayor de 18 años del país tiene acceso a servicios financieros básicos⁷. En Brasil, el nivel de acceso es superior, siendo elevado en términos regionales aunque bajo en términos globales, con un 59% de la población mayor de 18 años con acceso a servicios financieros básicos. Este porcentaje contrasta con los observados en países desarrollados tales como España o Estados Unidos, donde sólo un 2% y un 10% de la población mayor de 18 años, respectivamente, carecen de acceso a dichos servicios⁸. En términos regionales, México y los países centroamericanos presentan los niveles de acceso más bajos (Honduras, 16%; Guatemala, 17%; El Salvador, 19%; Nicaragua, 10%. Por otra parte, Ecuador, 66%; Colombia, 59% y Perú, 63%, presentan niveles de acceso a servicios financieros medios, mientras que Brasil y Chile presentan niveles de acceso elevados en términos regionales⁹.

Tabla 1. Profundización financiera en México y Brasil comparada en términos regionales y globales, en porcentaje¹⁰

PIB	Crédito al sector privado/PIB		Exigibles líquidos/PIB		Mercados de capital/PIB	
	1990	2003	1990	2003	1990	2003
Colombia	30,8	23,4	29,8	32,0	3,5	18,1
Ecuador	13,6	19,9	21,1	21,7	0,6	7,9
Perú	11,8	20,8	24,8	29,8	3,1	26,5
Venezuela	25,4	8,6	38,8	22,3	17,2	4,5
México	17,5	18,5	22,4	29,1	12,4	19,6
Brasil	38,9	34,6	26,4	30,0	3,6	47,6
Chile	47,2	63,3	40,8	38,2	44,9	119,2
Media países desarrollados	125,8	158,3	92,8	104,3	51,6	100,1
Ingreso medio	43,0	64,2	42,2	81,4	19,4	44,5
Ingreso medio-bajo	39,3	58,6	41,1	76,9	18,8	43,5
Ingreso bajo	22,3	27,0	36,2	51,9	10,5	37,3

Tradicionalmente, el nivel de acceso a servicios financieros se ha estimado en función del acceso al crédito. No existen estudios comparativos que nos permitan comparar con fiabilidad los niveles de acceso al crédito en términos del porcentaje de población que tiene acceso al

⁷ Solo, 2003.

⁸ *Ibidem*.

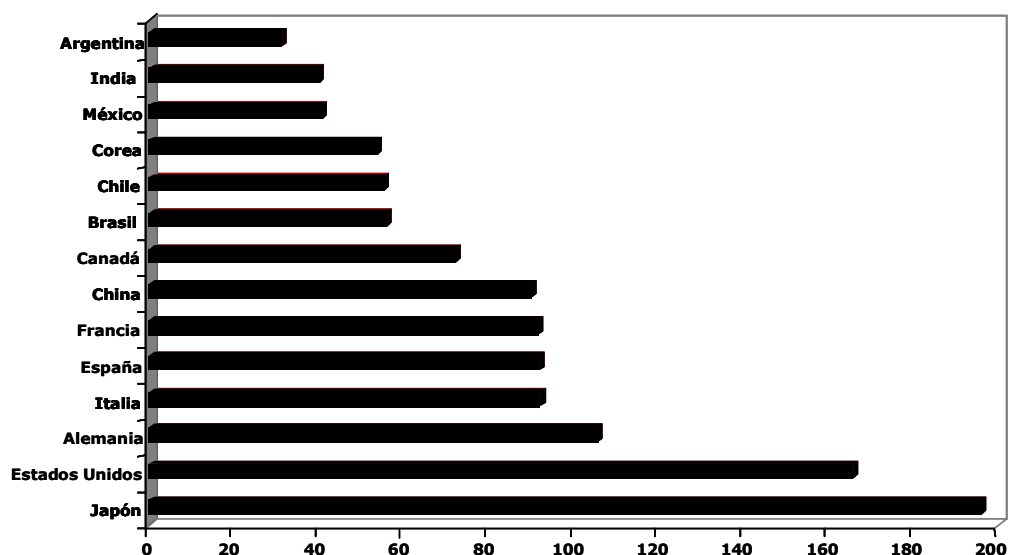
⁹ Orozco, 2006.

¹⁰ World Development Indicators, 2005, www.worldbank.org

crédito. Sin embargo, en términos macroeconómicos, sí podemos calcular el porcentaje de crédito al sector privado respecto al producto interior bruto de México y Brasil respecto al de otros países. Según el Banco Mundial, en el año 2003 México tenía una ratio de crédito al sector privado sobre el PIB del 18,5%, porcentaje muy inferior a la media de los países desarrollados (158,3%), y también bajo en términos regionales en Latinoamérica. Brasil tenía una ratio de crédito al sector privado sobre el PIB del 34,6%, porcentaje también bajo, aunque superior al de México.

Este bajo nivel de crédito respecto al PIB no es una característica nueva ni en México ni en Brasil. La Tabla 2, que muestra la media del porcentaje de crédito sobre el PIB desde 1960, nos permite observar cómo México tiene las ratios más bajas no sólo respecto a países de la OCDE, sino también del resto de Latinoamérica. Brasil, sin embargo, muestra niveles elevados en términos regionales, aunque bajos en términos globales.

Tabla 2. Crédito bancario como porcentaje del PIB desde 1960¹¹



Aunque el indicador más utilizado para medir el acceso a los servicios financieros es el acceso al crédito, el acceso a las cuentas bancarias y el acceso a los medios de pago nos indican también cuán bancarizada está una sociedad. México tiene un muy bajo nivel de acceso a cuentas bancarias no sólo respecto a los países desarrollados, sino también respecto al resto de Latinoamérica. Brasil, como los indicadores anteriores señalan, muestra niveles de acceso a cuentas bancarias elevados en términos regionales. Las cuentas bancarias incluyen cuentas corrientes (cuentas de cheque), cuentas de ahorro y depósitos a plazo. Los fondos que se depositan en estos productos financieros son contabilizados en el pasivo de los balances bancarios como depósitos, y permiten la generación de crédito, proceso que se denomina intermediación bancaria. No se incluyen en este análisis los fondos depositados por los clientes en instituciones financieras de inversión y que no son contabilizados en los balances de los bancos, tales como los fondos de inversión y los fondos de pensiones.

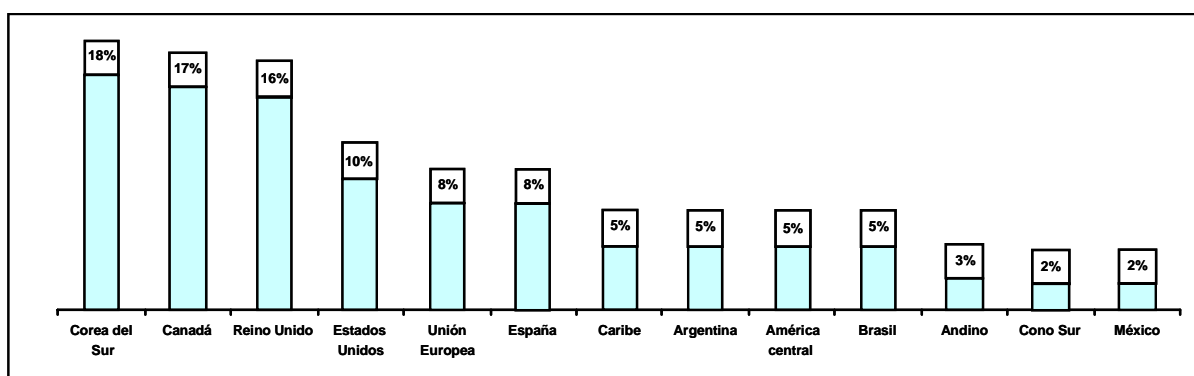
¹¹ Ruiz Durán, 2004.

Tabla 3. Comparativa del acceso a cuentas bancarias¹²

2003	Argentina	Brasil (2001)	México	Chile	Colombia	España
Población con cuentas de cheque	6,70%	35,60%	16,20%	10,00%	4,70%	24,80%
Población con cuentas de ahorro	24,50%	28,80%	11,10%	n.d.	30,00%	32,20%
Población con depósitos a plazo	2,50%	n.d.	3,60%	n.d.	1,80%	7,50%

En términos de acceso a medios de pago, observamos cómo el gasto con tarjeta Visa respecto al consumo privado fue en 2002 del 2% en México, mientras en Brasil esta proporción era del 5%. Ambos porcentajes están lejos del que observamos en los países en desarrollo, como muestra la Tabla 4. El análisis de la utilización de medios de pago electrónicos no debe olvidar la infraestructura adquirente, medida por el número de terminales punto de venta respecto al número de tarjetas emitidas. La infraestructura de terminales punto de venta es necesaria para que los tenedores de tarjetas puedan utilizar estos medios de pago electrónicos. Este indicador es especialmente bajo en el caso mexicano, alcanzando en el año 2002 sólo el 4,4% de las tarjetas del país, y siendo el más bajo de toda Latinoamérica, muy por debajo de Brasil, que es el penúltimo con un 9,6%, y con una diferencia abismal respecto al primero, que fue Uruguay, con un 51,5%.

Tabla 4. Porcentaje del consumo con tarjeta respecto del consumo privado¹³



Causas del acceso a servicios financieros en México y Brasil

La principal causa del bajo nivel de acceso a servicios financieros en América Latina es la utilización de modelos de distribución de servicios financieros ineficientes e inadecuados para cubrir las necesidades financieras de la vasta mayoría de la población del país. Los niveles de los precios/costes de los servicios financieros básicos, la capilaridad de las redes de distribución de servicios financieros, las metodologías de análisis crediticio, los sistemas de análisis de bases de datos y el contexto regulatorio explican la ineficiencia e inadecuación de dichos modelos de distribución de servicios microfinancieros.

En términos de precios, se observa cómo en México los tipos de interés, los balances mínimos requeridos, los costes de mantenimiento de cuentas de ahorro o las comisiones por transferencias

¹² Solo, 2003.

¹³ Visa Internacional, 2002.

y disposición de efectivo, son muy elevados comparados con los precios que pagan los clientes de entidades financieras en países con mayor nivel de desarrollo como España y Estados Unidos. Estos precios tan elevados se deben no sólo a las malas ratios de eficiencia de las entidades financieras mexicanas, sino también a la alta concentración y, por tanto, a la falta de competencia en el sector financiero de estos países.

Este alto coste relativo de los servicios financieros es en México especialmente fácil de detectar gracias a la importante presencia de banca extranjera. Dicha presencia permite comparar los precios de los servicios financieros ofrecidos en México por estas entidades con los ofrecidos por la casa matriz. La Tabla 5 compara dichos costes y permite observar cómo los servicios ofrecidos por la banca mexicana, mayoritariamente banca extranjera, son más caros en México que en los países de origen de dichas entidades. En concreto, destaca el coste de las cuentas corrientes y cuentas de cheques. Las comisiones por tarjeta son relativamente similares, aunque son sólo accesibles para los clientes con cuenta corriente o de cheques, lo que limita de forma importante su acceso a la población. Finalmente, el coste del crédito es muy superior en México a los países de origen de las entidades financieras presentes en el país azteca.

Tabla 5. Comparación de costes de servicios financieros en México/países de origen¹⁴

Proporción en la que los costes en México superan a los de la casa matriz				
	Cuenta corriente	Cuenta de cheques	Comisiones tarjeta	Tasa interés crédito al consumo
Banamex	2,5	34,3	1,1	9,4
BBVA Bancomer	7,7	2	1,1	9,2
Santander Serfín	10,5	2,6	1	n.d.
HSBC	3,9	0,4	0,6	4,8
Scotiabank	18,2	2,6	1,9	4,3

En Brasil, los datos recopilados por el estudio realizado por el Banco Mundial¹⁵ en el año 2004 muestran cómo, a pesar de que los costes de mantenimiento de cuentas corrientes resultaban bajos en valores absolutos, eran elevados en relación al ingreso de los segmentos de menor ingreso. Sin embargo, en referencia al crédito, los tipos de interés cobrados a los clientes eran muy elevados, tanto en términos absolutos como en términos relativos, con un diferencial o margen financiero del 39,5% en el año 2004¹⁶.

Las redes de distribución de servicios financieros son muy poco capilares en la mayor parte de los países latinoamericanos, debido a que las redes bancarias tradicionales son demasiado costosas para servir a clientes con niveles de ingreso como los que encontramos en los países de la región. En 2004, en México había 7,6 agencias bancarias por cada 100.000 personas. Esta ratio es baja no sólo cuando se compara con las 35 agencias bancarias por cada 100.000 personas que encontramos en España, sino también con la densidad media de agencias bancarias que observamos en Latinoamérica.

¹⁴ Informe del Banco de México para la Comisión de Hacienda del senado de la república, publicado en Solo, 2004, y Ruiz Durán, 2004.

¹⁵ Kumar, 2005.

¹⁶ World Development Indicators, 2006.

Brasil, sin embargo, presenta una mejor práctica en la promoción de redes de distribución de servicios financieros. Como observamos en la Tabla 6, en el año 2003 Brasil tenía 14,59 agencias bancarias por cada 100.000 habitantes, la densidad más elevada de toda América Latina. Estas estadísticas no incluyen el número de corresponsales bancarios, que como veremos posteriormente aseguran la cobertura de la red de servicios financieros en todos los municipios del país.

Tabla 6. Redes de distribución bancarias y cajeros automáticos comparadas en Latinoamérica¹⁷

Latinoamérica	Oficinas bancarias por 100.000 habitantes	Oficinas bancarias por km	Número de cajeros automáticos por 100.000 habitantes	Número de cajeros automáticos por km	Número de préstamos por 1.000 personas	Número de depósitos por 1.000 personas
Brasil	14,59	3,05	17,82	3,72	49,59	631
Panamá	12,87	5,16	16,19	6,49	297,84	.
Guatemala	10,12	11,49	20,20	22,93	45,79	404
Argentina	10,01	1,40	14,91	2,09	154,19	369
Chile	9,39	1,98	24,03	5,06	417,74	1.045
Ecuador	9,30	4,38	6,32	2,97	77,09	420
Trinidad y Tobago	9,22	23,59	20,49	52,44	.	1.073
Colombia	8,74	3,74	9,60	4,10	.	612
México	7,63	4,09	16,63	8,91	.	310
República Dominicana	6,00	10,83	15,08	27,24	50,10	720
El Salvador	4,62	14,58	11,07	34,89	126,89	457
Venezuela	4,41	1,28	16,60	4,81	93,04	487
Perú	4,17	0,89	5,85	1,24	77,92	316
Guyana	3,12	0,12	6,50	0,25	.	571
Nicaragua	2,85	1,29	2,61	1,18	95,61	96
Bolivia	1,53	0,13	4,80	0,40	9,53	41
Honduras	0,73	0,46	3,56	2,22	67,27	287
TOTAL	7,02	5,20	12,48	10,64	120,20	489,81

Las metodologías de análisis de riesgo crediticio no están adaptadas a la realidad de México, ni de Brasil y, en general, de toda Latinoamérica, dada la importancia de la economía informal en estos países. Las metodologías de análisis de riesgo bancario utilizan mayoritariamente, para la determinación de dictámenes, flujos de caja estables y probados tales como los sueldos, y no incluyen fuentes de ingresos procedentes de la economía informal. Adicionalmente, las entidades financieras se concentran en ofrecer créditos a clientes ya bancarizados, ponderando altamente en sus metodologías de análisis las denominadas variables de vinculación. Sin embargo, estas metodologías raramente incluyen variables sociodemográficas que posibilitarían una mejor estimación del perfil del cliente, así como una más rápida y menos costosa determinación de dictamen gracias a la flexibilización de los requerimientos documentales a presentar a la entidad.

Estas dificultades observadas no sólo en México y en Brasil, sino en general en toda Latinoamérica, requieren de cambios en las metodologías de análisis de riesgo, utilizando mejores técnicas de análisis de bases de datos que permitan obtener dictámenes más rápidos y menos costosos. En el caso de México, el elevado desarrollo de las centrales privadas de crédito en términos regionales permite utilizar el historial crediticio del cliente como variable relevante en el análisis del riesgo crediticio de un cliente potencial. Sin embargo, la no inclusión de una

¹⁷ Beck, Demirgüç-Kunt y Martínez Peira, 2005.

gran parte de la población no bancarizada dificulta su acceso al crédito en el sistema financiero formal.

En Brasil, sin embargo, el desarrollo y cobertura de las centrales de riesgos sólo alcanza al 43% de la población del país. Existen también problemas relacionados con la aceptación legal de determinadas garantías crediticias en México y en Brasil. Este problema es especialmente relevante, ya que el indicador de respeto de derechos legales y de propiedad es en México y Brasil muy bajo, tanto en términos regionales como mundiales. La falta de cumplimiento de los derechos legales implica no sólo que el sujeto de crédito no puede presentar sus propiedades como garantía crediticia (al no estar los derechos de propiedad suficientemente regulados), sino que tampoco la entidad crediticia puede apoderarse de la garantía en caso de impago del crédito. Por consiguiente, el efecto resultante es una clara disminución del crédito, especialmente en los segmentos de población con menores ingresos¹⁸.

Tabla 7. Porcentaje de población con historial crediticio en las centrales de riesgo públicas y privadas, e índice de derechos legales de propiedad comparados por área geográfica y país en Latinoamérica¹⁹

Región o país	Índice derechos legales	Índice información crediticia	Cobertura central pública (porcentaje adultos)	Cobertura central privada (porcentaje adultos)
Asia Oriental-Pacífico	5,0	1,9	3,2	10,1
Europa-Asia Central	5,5	2,9	1,7	9,4
América Latina-Caribe	4,5	3,4	7,0	27,9
Oriente Medio-Africa septentrional	3,9	2,4	3,2	7,6
OCDE	6,3	5,0	8,4	60,8
Asia meridional	3,8	1,8	0,1	1,3
África subsahariana	4,2	1,3	1,5	3,8
Argentina	3,0	6,0	25,4	100,0
Bolivia	3,0	5,0	11,5	32,3
Brasil	2,0	5,0	9,2	43,0
Chile	4,0	6,0	31,3	19,3
Colombia	3,0	4,0	0,0	28,3
Costa Rica	4,0	6,0	2,5	39,2
República Dominicana	4,0	6,0	11,9	57,1
Ecuador	3,0	5,0	15,2	43,7
El Salvador	4,0	6,0	30,5	79,6
Guatemala	4,0	5,0	16,1	9,2
Guyana	3,0	0,0	0,0	0,0
Haití	3,0	2,0	0,7	0,0
Honduras	6,0	5,0	8,3	18,7
México	2,0	6,0	0,0	69,5
Nicaragua	4,0	5,0	12,5	3,4
Panamá	6,0	6,0	0,0	59,8
Paraguay	3,0	6,0	10,6	52,2
Perú	4,0	6,0	19,2	28,6
Uruguay	4,0	6,0	13,2	85,3

¹⁸ Segmento de población con mayor dificultad para obtener derechos de propiedad.

¹⁹ World Bank, «Getting credit en Doing Business», revisado en el año 2006.

Desde el punto de vista regulatorio, los contextos regulatorios nacionales crean en muchos casos barreras adicionales al acceso a servicios financieros. En México, hasta la aprobación en el año 2001 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), el panorama regulatorio del sector del ahorro y crédito popular estaba altamente fragmentado y era poco comprensible, lo que dejaba a un gran número de instituciones operando al margen de la ley. Además, dicho contexto no favorecía el desarrollo de redes que pudieran beneficiar de sinergias operativas, elemento fundamental para el desarrollo eficiente del sector. La Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) aprobada en 2001 y vigente desde enero de 2006 intentaba paliar esta fragmentación regulatoria, unificando de una vez por todas las diferentes regulaciones y figuras jurídicas existentes. Además, la creación del Banco de Servicios Financieros (Bansefi) intentaba fomentar la creación de redes nodales que pudieran explotar sinergias operativas y, por tanto, distribuir servicios microfinancieros eficientemente. Sin embargo, la LACP ha sido muy criticada tanto por el sector de ahorro y crédito popular como por los organismos multilaterales expertos en la materia²⁰.

El problema fundamental que plantea la Ley de Ahorro y Crédito Popular mexicana son los altos costes de supervisión que implica. Aunque no existen números verificables que lo demuestren, la percepción general es que los costes de supervisión son muy altos. Los costes de supervisión se estiman en unos 1.900 dólares mensuales (sin incluir los costes de inscripción en las federaciones mediante la participación en su capital). Dichos costes incluyen el mantenimiento de los comités de supervisión independientes en la federación, los gastos que la federación debe pagar a la confederación y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como los gastos de desplazamiento para supervisión sobre el terreno. Dicha estimación no incluye los gastos de *reporting* y las adaptaciones necesarias en los sistemas para poder aportar la información necesaria requerida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a las federaciones y las confederaciones.

El coste de dicho sistema de supervisión impacta de manera diferente en función del tamaño de la institución de ahorro y crédito popular. Se estima que dicho coste puede llegar a representar el 5% de los ingresos de las instituciones de menor tamaño, y el 0,05% para los miembros del sistema de ahorro y crédito popular de mayor talla. Tanto la ayuda técnica de Bansefi como la de fundaciones independientes pretenden subsidiar el coste de dicha supervisión, llegando en algunos casos a limitar dicho coste a 320 dólares mensuales. Sin embargo, estos subsidios son limitados en el tiempo y el verdadero impacto de su coste se verá cuando dichas ayudas finalicen.

Sin embargo, y a pesar de los problemas que se observan en la Ley de Ahorro y Crédito Popular, el gobierno mexicano ha realizado un esfuerzo importante no sólo por adaptar la regulación financiera a las necesidades del país, sino también por desarrollar políticas públicas que resuelvan el problema de la escasa bancarización que tiene México. Ante el escaso interés que la banca tradicional ha mostrado por bancarizar a los segmentos de menor ingreso de la sociedad mexicana, el gobierno ha destacado en los últimos años por ser uno de los estados líderes de la región en la promoción de políticas que faciliten el acceso a servicios financieros básicos. La política pública hacia el sistema financiero ha estado en los últimos años orientada al fortalecimiento del sector bancario y microfinanciero, de manera que pudieran resolverse los problemas relacionados con la oferta de servicios financieros y microfinancieros en el país. Estas políticas se pueden dividir en siete bloques: gobierno corporativo de la banca comercial; regulación, información y transparencia; reestructuración de la banca pública de desarrollo; desarrollo de los intermediarios financieros no

²⁰ CGAP, 2005.

bancarios; programas de garantías y microfinanciación a las Pymes; promoción del uso de medios de pagos electrónicos, y fortalecimiento del sector del ahorro y crédito popular²¹.

El contexto regulatorio para la distribución de servicios financieros en Brasil destaca en el ámbito del desarrollo de políticas públicas de bancarización, gracias a la ley de corresponsales bancarios que ha permitido desarrollar de forma importante la red de distribución de servicios financieros en áreas rurales y de bajos ingresos. Gracias a esta ley, el alcance de la red de distribución de servicios financieros en Brasil es comparable a la de los países desarrollados y muy superior a la del resto de los países de América Latina.

Sin embargo, hay otros elementos regulatorios que dificultan la expansión de los servicios financieros a los segmentos de bajos ingresos en Brasil, especialmente en lo referente a la provisión de crédito. El contexto regulatorio afecta de manera negativa la estructura de costes del sector financiero brasileño, aumentando sus costes y, por tanto, incrementando también los precios de los créditos que las entidades financieras cobran a sus clientes.

El primer obstáculo regulatorio relevante que impide el aumento de la profundización financiera es el nivel de reservas exigidas sobre depósitos. En Brasil se exige un 45% de reservas sobre depósitos a la vista, mientras que sobre depósitos a plazo este porcentaje es del 15%. Estos elevados niveles de reservas exigidos por el banco central representan uno de los obstáculos más importantes a la generación de crédito en el país.

En segundo lugar, el direccionamiento del crédito, que impone límites cuantitativos y de tasas de interés para algunas operaciones de préstamo como el crédito al sector rural, el crédito inmobiliario y el microcrédito, tiene un efecto pernicioso sobre el resto de categorías crediticias libremente negociadas en el mercado. Los límites en los tipos de interés en estas categorías crediticias obligan a las entidades financieras a restringir el crédito en estos apartados o a subsidiar estas categorías crediticias con otras formas de crédito. Dadas las obligaciones cuantitativas que el gobierno brasileño impone a las entidades financieras en crédito rural, crédito inmobiliario y microcrédito, la mayor parte de entidades financieras se ven obligadas a cumplir los objetivos cuantitativos y, por tanto, a subsidiar estas categorías mediante el aumento de precios en créditos libremente negociados en el mercado.

En tercer lugar, las dificultades en el cobro judicial de las deudas y los retrasos en las ejecuciones de las garantías aumentan también los costes del sector bancario para la generación de crédito. La lentitud del sistema judicial encarece los costes de recuperación de las garantías. Adicionalmente, la compleja reglamentación aumenta los costes regulatorios relativos al cumplimiento normativo requerido para la concesión de créditos.

En cuarto lugar, las restricciones de operación de las empresas públicas, que sólo pueden utilizar los servicios financieros de entidades financieras públicas, limitan la competencia y aumentan los precios. La obligación de depositar nóminas y realizar pagos en entidades públicas obliga a los empleados de este sector a tener sus cuentas y depósitos en estas entidades. Se trata de empleados cautivos que no pueden mover sus cuentas a otras entidades, y que, por tanto, no pueden acceder al crédito en entidades no públicas.

En quinto lugar, la exigencia de certificados públicos para la formalización de garantías dificulta en gran manera la generación de crédito. La complejidad legal y la falta de seguridad jurídica son factores que también contribuyen decisivamente a aumentar los costes relativos a

²¹ Castañeda y Ruiz, 2006.

la generación de crédito en Brasil. La constitución de garantías reales en Brasil depende de un registro público. A excepción de los automóviles, las garantías reales deben registrarse en notarías. Estos procesos duran entre 5 y 15 días, con costes bastante elevados.

El cobro judicial de las deudas impagadas y la ejecución de las garantías reales son muy complejos. La extremadamente ardua y lenta ley de proceso civil permite numerosos recursos a instancias superiores que retrasan el cobro judicial o la ejecución de las garantías. Un préstamo avalado con una garantía real puede tardar en ejecutarse entre cinco y diez años, siendo la única excepción la financiación de vehículos.

Para resolver este problema, en algunas localidades se optó por la creación de juzgados especializados en la resolución de deudas impagadas. Los resultados fueron bastante satisfactorios, lo que indica una posible solución para agilizar los procesos de cobro y ejecución de garantías. Sin embargo, el uso del arbitraje no ha dado resultados tan positivos, ya que el juez arbitral no posee poder coercitivo en Brasil.

En 1997, para resolver el problema de ejecución de garantías reales ligadas al crédito hipotecario, se creó la figura de garantías para la financiación de inmuebles denominada alienación fiduciaria. Esta figura es menos costosa que la hipoteca y permite el cobro del crédito en caso de impago o la ejecución de la garantía sin la necesidad de recurrir al sistema judicial. A pesar de su mayor eficiencia, esta modalidad de crédito inmobiliario todavía no se utiliza masivamente por las entidades financieras.

Resultado de esta modificación de las garantías hipotecarias, en Brasil conviven dos estructuras formales de financiación hipotecaria: el sistema financiero de habitación (SFH) creado en el año 1964, y el sistema financiero inmobiliario (SFI) que se creó en 1997 para mejorar y corregir el anterior con la inclusión de la figura denominada alienación fiduciaria antes comentada. A pesar de que el SFI intenta corregir el problema de la ejecución de las garantías y la rigidez del sistema SFH, en lo que se refiere a determinación de tasas máximas de interés y crédito direccionado, este nuevo sistema tampoco ha sido el revulsivo que el país necesita para superar el déficit habitacional de 6 millones de unidades que el país tiene.

La aprobación en el año 2005 de la nueva ley de quiebras empresariales también intentó resolver el problema de la ejecución de garantías. Esta ley prioriza el recobro de los créditos otorgados con garantía real en el caso de que una empresa entre en situación de quiebra. Estos avances, sin embargo, no solucionan los problemas que sufre el país en términos de ejecución de garantías reales. Para resolver este problema se precisa de una reforma profunda del sistema judicial.

El sexto factor que explica la escasez de crédito entre los segmentos de bajos ingresos es el crédito direccionado. La regulación brasileña obliga a las entidades financieras a direccionar el crédito a determinados sectores, con imposiciones cuantitativas de volúmenes y de precios. Este direccionamiento obligatorio distorsiona y encarece los precios de otras categorías crediticias. Los bancos que operan en Brasil deben invertir en crédito rural el 25% de la media diaria de los depósitos a la vista, a una tasa de interés fija del 8,75% anual. El 65% de los recursos captados en las libretas de ahorro deben ser direccionados al crédito inmobiliario, de los cuales un 80% deben ser invertidos siguiendo el esquema definido por el Sistema Financiero de Habitación (SFH). Este sistema determina tasas de interés limitadas a TR más el 12% anual, con un margen del 6% anual. Adicionalmente, un 2% de la media diaria de los depósitos a la vista deben ser destinados al microcrédito, con tasas limitadas al 2% mensual, que pueden llegar al 4% mensual en los casos de microcrédito productivo.

Finalmente, la tributación sobre las actividades financieras incide también negativamente en la generación de crédito en Brasil. Este es otro factor que explica los elevados costes regulatorios que padece el sector y que acaban repercutiendo en los elevados tipos de interés. El sector bancario debe pagar para el ejercicio de la intermediación financiera no sólo los impuestos relativos a las ganancias, sino también los impuestos sobre operaciones financieras, la contribución sobre movimientos financieros (CPMF), la contribución a la seguridad social (COFINS), la contribución al programa de integración social (IS), la contribución social sobre el beneficio líquido (CSLL) y el impuesto sobre servicios (ISSQN). Esta carga impositiva significa que en el caso hipotético en que la prestación de servicios financieros no implicara ningún tipo de coste operacional ni pretendiera obtener beneficio alguno, la carga impositiva obligaría a cobrar un tipo equivalente al 24,9% anual para poder pagar los impuestos generados.

México. Análisis de las políticas públicas de promoción del sector de ahorro y crédito popular

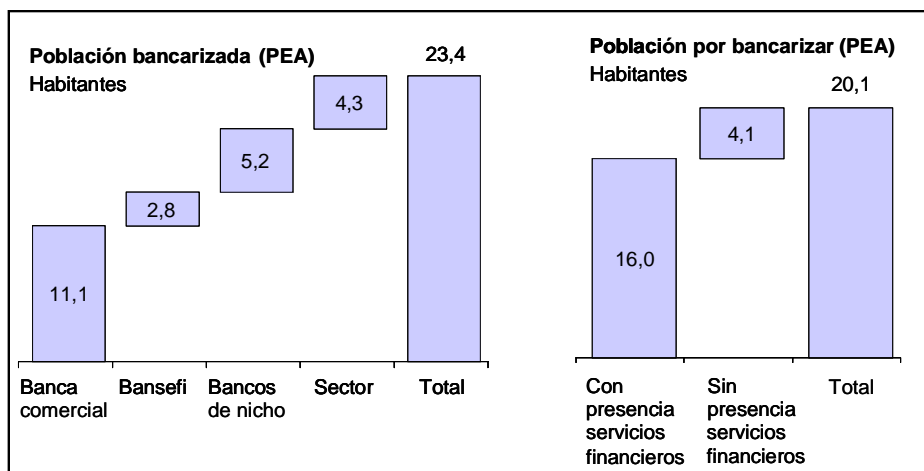
Las Entidades de Ahorro y Crédito Popular (EACP), tales como cajas de ahorros, uniones de crédito, sociedades de ahorro y crédito, son entidades que por su presencia en zonas deprimidas con extensa capilaridad de sus redes son elementos fundamentales en la provisión de servicios financieros a los segmentos de la población mexicana de bajos ingresos. Actualmente, las EACP dan servicio a 4,3 millones de clientes, del total de los 23,4 millones de población económicamente activa bancarizada en México. Si a esta población añadimos los 2,8 millones de clientes de Bansefi, observamos cómo el sector provee servicios financieros al 30% de la población económicamente activa del país.

Adicionalmente, las EACP, gracias a su densa red de distribución, son el tipo de entidad financiera mejor posicionada para servir a los 4,1 millones de mexicanos económicamente activos que residen en áreas donde no existe presencia de servicios financieros. Las EACP también tienen un rol importante en la bancarización de los 16 millones de mexicanos económicamente activos no bancarizados que residen en áreas con presencia de entidades financieras, especialmente en aquellos lugares donde la única entidad financiera presente es una EACP.

La importancia del sector del ahorro y crédito popular es especialmente relevante en México, ya que el sector bancario tradicional ha disminuido su financiación en el sector privado de la economía azteca. Tal y como muestra un estudio recientemente preparado para la Secretaría General Iberoamericana²², la banca comercial disminuyó su participación en la cartera de crédito del sistema financiero como porcentaje del PIB mexicano, pasando del 16,12% en el año 2000 al 13,7% en el año 2005. En los últimos años, sin embargo, es destacable la aparición de nuevos bancos de nicho, como Banco Azteca o Compartamos, que desarrollando modelos de negocio específicos para el segmento, distribuyen servicios financieros a clientes que hasta ahora las entidades bancarias tradicionales no servían.

²² Castañeda y Ruiz, 2006.

Tabla 8. Provisión de servicios financieros por tipo de entidad a la población económicamente activa²³



Este trabajo se concentra en las políticas públicas de apoyo al sector del ahorro y crédito popular, que por la importancia del sector en el país y por lo novedosas que resultan en términos regionales merecen un análisis detallado. Para fortalecer al sector del ahorro y crédito popular, y su rol en la bancarización del país, el gobierno mexicano del presidente Fox promulgó en el año 2001 la polémica Ley de Ahorro y Crédito Popular²⁴. Adicionalmente, y también como parte de la estrategia gubernamental para el desarrollo del sector de ahorro y crédito popular, en abril del año 2001 el gobierno mexicano creó el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi). Esta entidad financiera pública, que heredó la red de oficinas y el negocio de captación de ahorro del Patronato del Ahorro Nacional, nació con el objetivo de proveer apoyo técnico al desarrollo del sector.

La Ley de Ahorro y Crédito Popular

La Ley de Ahorro y Crédito Popular y de la supervisión auxiliar (LACP) fue aprobada el 4 de junio de 2001, con el objetivo de reorganizar, formalizar y potenciar este sector. Esta nueva legislación se contextualiza dentro de una estrategia gubernamental de potenciación de la banca social, que surge como complementaria a la banca comercial tradicional²⁵. Mientras la banca tradicional se dedica a servir a personas de ingreso medio y alto, y empresas medianas y grandes, la banca social se dedica a servir a las personas de ingresos medios y bajos (que hoy no cuentan con acceso al sistema financiero formal), pequeñas y medianas empresas, autoempleados y población marginada.

La LACP establece la forma de interactuar de los componentes del modelo de supervisión auxiliar: la autoridad, los organismos de integración y los intermediarios financieros. La autoridad la ejerce la CNBV; las federaciones y confederaciones realizan las funciones de supervisión, integración, capacitación, administración del fondo de protección y representación;

²³ Convención Nacional de «L@ Red de la Gente», 16-17 de marzo de 2007.

²⁴ CGAP, 2005.

²⁵ Silva, 2004.

finalmente, las EACP son las que captan ahorro y crédito. En este modelo, las EACP son la base y proveen servicios financieros a las comunidades urbanas y rurales, así como a emigrantes en el exterior.

La LACP determina que las EACP pueden tener dos formas jurídicas: cooperativas sin fines de lucro (sociedad cooperativa popular), y figura mercantil con fines de lucro (sociedad financiera popular). A pesar de que las primeras representan el 95% de las EACP, es importante regular ambas en la misma ley, de manera que se asegure la aplicación de las mismas reglas del juego para todos.

Las federaciones y confederaciones son organismos de integración de las EACP y, por tanto, forman parte del Sistema de Ahorro y Crédito Popular (SACP). La LACP otorga a las federaciones supervisión auxiliar del sistema y la vigilancia de la normatividad secundaria emitida por la CNBV. Por tanto, las federaciones deben contar con un comité de supervisión certificado por un organismo de reconocido prestigio y autorizado por la CNBV, que se ocupará de la autorización y admisión de las EACP, así como de manejar sistemas de alerta temprana que permitan detectar situaciones de riesgo en la operación de las EACP e instrumentar las medidas correctivas.

Las confederaciones, por su parte, tienen la tarea de suministrar los fondos de protección a los ahorradores previstos en la misma ley. Se trata de organismos de tercer nivel que agrupan a las federaciones de EACP, cuya función dentro del modelo SACP es también exponer los puntos de vista e intereses de las federaciones ante la Administración pública. Las federaciones se constituyen con la agrupación voluntaria de las EACP, y las confederaciones, con la agrupación voluntaria de las federaciones. A pesar de que el sector ha asumido el compromiso de integrarse en este sistema de supervisión, sólo un número limitado de los organismos de base (cajas populares, cooperativas, sociedades de ahorro y préstamo, etc.) pueden soportar los costes resultantes de las estructuras societarias e instancias de supervisión necesarias.

Las federaciones y confederaciones podrán también realizar, entre otras actividades, la representación legal de sus afiliadas, prestar servicios de asesoría técnica, legal y financiera de sus afiliadas, contratar créditos para canalizarlos a las federaciones y EACP afiliadas y del personal de éstas, y homologar, en lo procedente, los reglamentos, los trámites y los mecanismos operativos, así como los sistemas contables e informáticos.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores²⁶, por su parte, realiza dos funciones vitales dentro del entramado regulatorio definido por la LACP. La primera es establecer las normas a las que habrán de sujetarse las EACP. La aportación de la CNBV al modelo consiste en expedir la normatividad secundaria, de orden prudencial y operativa. La normatividad prudencial fija los criterios contables y financieros que deberán observar las EACP para alcanzar niveles aceptables de capitalización, reservas preventivas, liquidez y administración de riesgos, entre otros. La normatividad operativa se vincula con el monto y la naturaleza de las operaciones financieras que realizan las EACP, para definir los criterios y parámetros diferenciados a los que habrá que sujetarse.

La segunda función fundamental de la CNBV es vigilar a los comités de supervisión de las federaciones, y autoriza a las confederaciones, federaciones y EACP. Para ingresar al SACP, los intermediarios aspirantes requerirán el dictamen favorable de una federación y autorización de la CNBV. Por lo descrito anteriormente, las líneas generales del modelo LACP descansan sobre

²⁶ Entidad reguladora del sistema financiero mexicano.

la delegación de supervisión en las federaciones y confederaciones, aunque la CNBV mantiene sus facultades de supervisión directa sobre las EACP y las federaciones.

Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi)

En abril del año 2001, el gobierno mexicano creó el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi), un banco de desarrollo cuyo objetivo era proveer apoyo al desarrollo del sector. Bansefi fue creado partiendo de la estructura del patronato nacional del ahorro (Panhal), una entidad gubernamental que se centraba exclusivamente en la movilización de ahorro de los sectores de bajos ingresos rurales, mediante la captación de depósitos invertidos en renta fija gubernamental. Bansefi reemplazó a Panhal, manteniendo la actividad de captación de depósitos y promoción del ahorro entre los sectores populares. Bansefi, por tanto, recibió dos mandatos del gobierno de México: en primer lugar, promover la captación del ahorro popular; en segundo lugar, ayudar al desarrollo del sector de ahorro y crédito popular.

Para cumplir el segundo mandato, que diferencia a Bansefi de Panhal y lo caracteriza, esta institución es responsable, en primer lugar, de administrar y coordinar los aproximadamente 45 millones de dólares, mayoritariamente financiados por el Banco Mundial para desarrollar y fortalecer las instituciones de ahorro y crédito popular. Este fortalecimiento se realiza mediante la provisión de asistencia técnica a dichas entidades para asegurar su adaptación al nuevo marco regulatorio que define la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Dicha asistencia técnica pretende ayudar a las instituciones y federaciones para mejorar su gobierno interno, transparencia, gestión y resto de capacidades requeridas para obtener la licencia bajo el nuevo marco regulatorio. Bansefi ayuda también a las entidades que no cumplen los requisitos de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, a establecer un plan que permita el cumplimiento de dichas condiciones. Para realizar dichos planes, Bansefi ayuda a las federaciones a crear comités de supervisión. Estos comités determinan, con la ayuda de instituciones internacionales especializadas en este sector, la situación financiera y operativa de cada entidad de ahorro crédito popular, así como su nivel de cumplimiento del marco regulatorio.

La asistencia técnica consiste en elaborar diagnósticos de las sociedades de acuerdo con los estándares de evaluación, que comprenden aspectos de gobierno, operación, así como indicadores financieros. Del universo de las 590 sociedades registradas que gestionan ahorro y crédito popular, en marzo del año 2007²⁷, 435 mostraban voluntad de seguir la Ley de Ahorro y Crédito Popular, mientras que 155 estaban fuera de dicha ley y no planteaban cumplirla²⁸. Estas entidades deberán desaparecer o transferir sus activos a entidades reguladas.

De las 435 entidades que han mostrado su interés por adherirse a la LACP, en marzo de 2007, 24 de ellas habían sido autorizadas²⁹, siete estaban en evaluación por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 339 se encontraban en prórroga condicionada y 65 se habían adherido al artículo 4bis³⁰. Se trata, por tanto, de un sector que mayoritariamente ha sido incapaz de adaptarse a la nueva regulación debido al alto coste y complejidad técnica de dicha adaptación³¹. Sólo un 8% de las

²⁷ Rango del sector del ahorro y crédito popular.

²⁸ Entidades que no aceptan el nuevo marco regulatorio por considerarlo demasiado costoso o estricto.

²⁹ Doce sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y doce sociedades financieras populares (de las cuales ocho son nuevos proyectos).

³⁰ Artículo que permite el incumplimiento por incapacidad de adherirse a la ley.

³¹ CGAP, 2005.

EACP, que representan un 16% de los socios y un 15% de los activos, han sido autorizados o están en proceso de revisión.

Adicionalmente, las doce federaciones que representan a las EACP de toda la república mexicana ya han sido creadas y autorizadas, mientras que la Confederación de Cooperativas Financieras Mexicanas, que agrupa a todas las federaciones, también ha sido creada y autorizada. Por tanto, el sistema de supervisión auxiliar está creado, aunque la mayor parte de las EACP que quieren operar dentro del nuevo sistema regulatorio no cumplen todavía los requisitos a los que obliga la ley. De hecho, incluso la federación con más entidades autorizadas (FINE), tiene sólo ocho entidades autorizadas de las 76 que la componen.

La segunda función de Bansefi para promover el desarrollo del sector es la provisión centralizada de servicios de *back office* a las EACP. Esta función, que pretende replicar el modelo de desarrollo del sector seguido en países como España, Alemania o Canadá, ayuda a las EACP a obtener economías de escala y alcance que les permiten realizar las actividades de intermediación financiera eficientemente. Bansefi ofrece a las EACP que lo deseen desde el hardware necesario para operar en la intermediación financiera (plataforma tecnológica, Integra-T), hasta servicios como la gestión de liquidez, actividades de fiduciario, medios de pago electrónicos... Tanto la plataforma tecnológica como los servicios adicionales tienen un coste para las EACP, que pueden contratarlos o no a Bansefi.

La plataforma tecnológica (Integra-T), financiada con un subsidio de 90 millones de dólares (proporcionados por el Banco Mundial), sirve a fecha de realización de este informe³² a seis EACP. Integra-T, cuyo desarrollo estuvo marcado por continuos retrasos y problemas de servicio, ofrece actualmente a dichas entidades la subcontratación de toda su plataforma tecnológica estructurada en cuatro niveles de servicio. Su bajo coste³³, su flexibilidad tanto en productos como en la posibilidad de gestionar la base de datos de cada entidad individualmente, así como los módulos de cumplimiento normativo y regulatorio especialmente adaptados a la LACP, son sus principales puntos fuertes.

La plataforma tecnológica pretende, en primer lugar, permitir al sector operar un sistema en línea, centralizado, con todos los servicios de tecnología integrados (gestión de productos, cumplimiento regulatorio, contabilidad). En segundo lugar, fortalecer los procesos de toma de decisiones y la supervisión por parte de las federaciones, habilitando un modelo de operación efectivo, promoviendo su buen gobierno y solvencia económica. En tercer lugar, se pretende también que la oferta de productos de la plataforma sea muy amplia y parametrizable, lo que permite a las entidades crecer su cartera de productos de manera ágil y sencilla. El diseño tecnológico parte de la base de la autonomía en cada una de las entidades en la administración de sus recursos y contenidos, y es escalable de acuerdo con las necesidades.

Integra-T está estructurada en cuatro niveles de servicio. En primer lugar, ofrece sistemas aplicativos compartidos con la funcionalidad necesaria para administrar sus productos, clientes/socios, sucursales, operaciones internas, planeación y cumplimiento con la regulación. En segundo lugar, provee servicios de operación y soporte tecnológico a las EACP, sucursales y organismos de integración. Estos servicios incluyen ordenadores personales o terminales, impresoras y dispositivos adicionales para seguridad, captura de imágenes, dispensadores de efectivo, etc., según las necesidades de cada EACP. En tercer lugar, provee un centro de datos transaccional y operativo compartido para albergar los sistemas y los datos de cada EACP.

³² Mayo de 2007.

³³ 5.000 pesos por terminal, y de 3 a 5 pesos por transacción (precios en 2005).

Finalmente, el sistema utiliza una red de comunicaciones que interconecta a todas las EACP con sus sucursales e instituciones externas con las que habrán de colaborar para propósitos comerciales o regulatorios.

En mayo de 2007, Bansefi prestaba servicios de *back office*³⁴ a 225 EACP³⁵. Siguiendo la experiencia internacional antes mencionada, este esquema pretende que se generen economías de escala en el sector y se incremente la rentabilidad de las EACP. En este sentido, Bansefi ofrece servicios que pretenden incrementar el ingreso de las EACP aumentando la oferta de servicios y productos financieros al público, reducir los costes de operación y regulación e incrementar la eficiencia gerencial en los intermediarios financieros.

Los servicios que actualmente proporciona Bansefi son principalmente la gestión de liquidez mediante una tesorería centralizada y las actividades de fiduciario. Este servicio pretende gestionar centralizadamente las actividades de tesorería de las EACP, obteniendo gracias a la mayor escala una mayor rentabilidad sobre los activos de la que pudieran obtener individualmente. Bansefi cobra por estas operaciones de tesorería una parte del margen financiero generado. Otros servicios que ofrece Bansefi son gestión de cheques por la cámara de compensación y liquidación, remesas nacionales, tarjetas de crédito y débito, consultoría en administración de activos y pasivos, y administración de riesgos. Los costes de los productos y servicios financieros ofrecidos por Bansefi deben ser competitivos, y las entidades están en plena libertad para escoger a otros proveedores si los precios o los servicios ofrecidos por Bansefi no les parecen competitivos.

La tercera función de Bansefi para promover el desarrollo del sector del ahorro y crédito es la creación de la alianza comercial denominada «L@ Red de la Gente». Esta alianza comercial promovida por Bansefi con las sociedades de ahorro y crédito popular facilita la oferta y promoción de una gama diversa de productos y servicios financieros, así como la distribución de apoyos de programas gubernamentales en diversas zonas del país.

«L@ Red de la Gente» está respaldada por una plataforma que permite conectar –a través de Internet y en tiempo real- a sucursales de Bansefi con los puntos de servicio de los demás miembros de la alianza. Pertenecer a «L@ Red de la Gente» permite a sus integrantes mejorar sus ingresos y expandir una variedad de productos y servicios financieros. Entre los servicios ofrecidos por la alianza comercial destacan el pago de remesas, la distribución de apoyos del gobierno federal por el mecanismo de abono en cuenta (oportunidades, becas SEP), el acceso a mecanismos de ahorro que permitan obtener préstamos hipotecarios de diferentes instituciones de vivienda, y la distribución de seguros de salud a la población de bajos ingresos (en proceso).

La alianza facilita a las entidades la obtención de economías de escala y alcance, manteniendo la autonomía en la gestión comercial de cada entidad. A pesar de la utilización de una sola marca, respeta la individualidad de las entidades que participan en la sociedad. En segundo lugar, la utilización de un solo proceso tecnológico para distribuir productos, programas gubernamentales y servicios financieros promueve la eficiencia y productividad en la distribución de productos y servicios financieros entre las entidades.

En marzo del año 2007 conformaban «L@ Red de la Gente» 121 EACP, con una red de distribución que se componía de 863 sucursales. Esta red de distribución se complementaba con 494 sucursales de Bansefi, que conjuntamente formaban una red total de 1.357 sucursales. Esta

³⁴ Denominados caja de caja.

³⁵ Mayo de 2007.

era la tercera red más importante de México, tras Bancomer (1.733 sucursales³⁶) y Banamex (1.451), y por delante de HSBC (1.347) y Azteca (1.165). Sin embargo, a pesar de que «L@ Red de la Gente» es tercera en términos del número de sucursales, es la primera red financiera en cuanto a cobertura de municipios o plazas, pues brinda atención en 713 municipios.

La Tabla 9 muestra la comparación de cobertura de municipios por tipo de entidades bancarias y no bancarias que distribuyen servicios financieros. Observamos cómo «L@ Red de la Gente» es actualmente la segunda más importante (713), tras Telecom³⁷, en términos de cobertura de municipios (1.034). Observamos también cómo estas dos redes son las que cubren un mayor número de municipios exclusivamente, siendo Bansefi el único proveedor en 147 municipios, mientras que Telecom lo es en 214. Sin embargo, si incorporásemos las EACP aún no incluidas en «L@ Red de la Gente», observamos cómo el sector está presente en 1.245 municipios y es el único proveedor de servicios financieros en 207 municipios. Esta presencia es superior a la del sector bancario³⁸, que está presente en 1.143 municipios, pero que sólo es el proveedor exclusivo en 65.

Tabla 9. Presencia de «L@ Red de la Gente» comparada con otras redes de distribución de servicios financieros bancarios y no bancarios en México, por municipios³⁹

Red financiera por tipo de entidades	Municipios cubiertos	Municipios cubiertos exclusivamente
Banca comercial tradicional	699	30
Bancos de nicho	443	35
Red de la Gente	713	147
SACP no RDG	532	60
TELECOM	1.034	214

Valoración de resultados conseguidos por Bansefi

Las políticas públicas de fortalecimiento del sector del ahorro y crédito popular lideradas por Bansefi han obtenido importantes progresos en la consecución de sus objetivos⁴⁰. Sin embargo, la aplicación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, el elemento más controvertido de la política pública de bancarización iniciada por la administración Fox en el año 2001, está sufriendo importante retrasos. Como resultado de la imposibilidad de que las EACP se adapten a la nueva ley en el tiempo previsto, en abril del año 2005 se extendió la fecha máxima de adaptación a la ley hasta diciembre del año 2008. Sin embargo, en función del nivel de autorizaciones que se ha ido produciendo hasta el momento, esta fecha límite puede no ser cumplida por un gran número de entidades que representan una gran parte de los socios y de los activos de las EACP.

³⁶ CNBV, Boletín estadístico banca múltiple, septiembre de 2006.

³⁷ Entidad pública de distribución de telégrafos que actúa como agente de proveedores de servicios financieros (Banorte) y pago de remesas (Western Union).

³⁸ Incluyendo banca comercial tradicional (BBVA Bancomer, Banamex, Santander...) y las nuevas entidades bancarias especializadas, como Banco Azteca, Famsa, Coppel.

³⁹ Perspectivas para la red, Cuarta Convención Nacional de «L@ Red de la Gente», 16-17 de marzo de 2007.

⁴⁰ De la Torre, Gozzi y Schumukler, 2006.

Tabla 10. Estadísticas en el proceso de autorización EACP⁴¹

Marzo de 2007	Sociedades		Socios		Activos	
Miles de pesos	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
EACP	24	6	390.615	10	4.699.412	9
Revisión CNBV	7	2	214.415	6	3.266.927	6
Prórroga condicionada	339	92	3.251.583	84	42.486.861	84
TOTAL	370	100	3.856.613	100	50.453.200	100

Respecto de los objetivos marcados en términos de provisión de servicios técnicos *back office* a las EACP, a pesar de los retrasos en el desarrollo de la plataforma tecnológica Integra-T, el avance ha sido considerable. Se trata de políticas que resuelven los problemas relacionados con la oferta de servicios microfinancieros en México y, por tanto, de enorme complejidad técnica. Así pues, los resultados obtenidos en términos del nivel actual de servicio de la plataforma Integra-T prestando servicio a seis EACP, y de los servicios denominados «caja de cajas» prestando servicio a 225 EACP, pueden ser considerados como positivos.

De especial relevancia es el desarrollo de «L@ Red de la Gente», red de distribución de servicios financieros no bancarios cuyo veloz desarrollo es una mejor práctica en el sector. La creación de la tercera red de distribución de servicios financieros más densa del país en escasamente dos años, y la primera en importancia entre los segmentos de bajos ingresos y de la población rural en México, muestra cómo una correcta política de oferta puede resolver el problema de la escasez de densidad de agencias bancarias en dichas zonas mediante la obtención de economías de escala y alcance. Adicionalmente, el desarrollo en tan breve período de tiempo de una plataforma de distribución no sólo de subsidios públicos, sino también de otros servicios parafinancieros como las remesas, representa una oportunidad importante de generación de ingresos adicionales por las EACP. Asimismo, el coste de adhesión a esta plataforma es tan bajo (13.000 pesos anuales por entidad), que representa una fuente adicional de ingresos⁴² para dichas entidades sin la necesidad de incurrir en inversiones prohibitivas.

El desarrollo de la plataforma tecnológica de distribución de remesas se ha visto complementado con la firma de contratos con 38 empresas y 2 bancos que cuentan con más de 30.000 puntos de atención en Estados Unidos, ubicados en los corredores latinos donde se originan la mayor parte de los envíos de remesas a México. Sin embargo, y a pesar de la construcción de una importante red de captación de remesas en Estados Unidos, la participación en el monto de remesas pagadas por «L@ Red de la Gente» era, en enero de 2007, de sólo un 1,87%⁴³. Esta baja participación se debe, en parte, al control monopólico que tiene BBVA Bancomer con más de un 50% de las remesas recibidas en México a través de su filial BTS, pero también al escaso calado que la oferta de Bansefi ha tenido entre los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos.

Esta baja participación en el mercado de las remesas de inmigrantes entre Estados Unidos y México, dificulta la bancarización de los receptores de remesas. Mientras que el 97% de las remesas recibidas en BBVA Bancomer lo son en efectivo, el 42% de los receptores de «L@ Red de la Gente» tiene cuenta de ahorros en la sucursal de la EACP donde recibe la remesa. Este diferencial muestra claramente la voluntad de «L@ Red de la Gente» en bancarizar a los receptores de remesas, y por tanto su baja participación en este mercado priva a los receptores

⁴¹ Rango del sector de ahorro y crédito popular. Bansefi, marzo de 2007.

⁴² El 70% de los ingresos por remesas se asignan a la EACP receptora.

⁴³ Bansefi, Cuarta Convención Nacional de «L@ Red de la Gente», 17 de marzo de 2007.

de remesas que utilizan otras entidades de recibir el servicio que «L@ Red de la Gente» ofrece. El aumento de la participación en el mercado de remesas es, por tanto, el mayor desafío a corto plazo que «L@ Red de la Gente» debe afrontar, y su resolución podría no sólo aumentar el acceso a los servicios financieros de una gran parte de los receptores de remesas, sino también aumentar los ingresos de las EACP receptoras.

Análisis de las políticas de bancarización mediante el desarrollo de corresponsales bancarios en Brasil

Desde inicios del año 2000, Brasil ha experimentado un crecimiento sin precedentes en la red de distribución de su sistema financiero. Aproximadamente 9 millones de nuevas cuentas corrientes se abrieron desde el año 2002, año en el que el país sólo contaba con 45 millones de cuentas corrientes. Desde el año 2000 hasta 2004, se abrieron aproximadamente 865 nuevas agencias bancarias, 125 nuevas cooperativas de crédito y 40 compañías microfinancieras. Los aumentos en la distribución de sistemas financieros electrónicos han sido todavía más relevantes. El incremento de cajeros automáticos ha sido espectacular, pasando de 14.450 a 25.600 durante este período. La expansión más relevante, sin embargo, ha sido la de los corresponsales bancarios, con un aumento de 32.000 nuevos corresponsales en el período 2000-2004.

Los corresponsales bancarios son alianzas entre entidades bancarias y no bancarias, normalmente empresas de distribución de todo tipo de productos tales como quioscos, farmacias, oficinas postales, comercios alimentarios... Se trata, por tanto, de redes de distribución a disposición de entidades bancarias para distribuir servicios financieros. Estos contratos privados determinan en cada caso el tipo de servicios, las comisiones pagadas y los riesgos compartidos e individuales que cada entidad asume.

A finales del año 2004, 74 instituciones financieras (57 bancos y 17 compañías financieras) tenían más de 38.000 corresponsales bancarios oficialmente reconocidos en Brasil. Se estima que a finales del año 2005 operaban aproximadamente 90.000 corresponsales formales e informales en todo el país. La mayor parte de los servicios financieros ofrecidos a través de corresponsales no necesitan la tenencia de cuenta bancaria. Mientras sólo un 43% de la población urbana adulta tenía cuenta bancaria, casi el doble de este porcentaje tenía acceso a algún otro de los servicios bancarios distribuidos a través de la red de corresponsales bancarios. Gracias al desarrollo de los corresponsales bancarios, el 100% de los municipios de Brasil tiene cobertura de redes de distribución de servicios financieros. Esta excelente cobertura incluye todas las zonas marginales de bajos ingresos y los municipios rurales alejados de las vías principales de comunicación, por lo que se trata de una mejor práctica no sólo regional, sino también mundial.

Desde la década de los setenta hasta los años noventa, Brasil, como muchos otros países, basaba la distribución de servicios financieros a los segmentos de la población de menos ingresos en entidades bancarias públicas. En el año 2001, los bancos públicos todavía representaban más de la mitad de los activos del sistema bancario brasileño. Sin embargo, los bancos públicos no consiguieron asegurar un aceptable nivel de bancarización de la población del país. Por otra parte, las instituciones microfinancieras en Brasil tienen una presencia muy limitada, teniendo dificultades para alcanzar la escala necesaria que les permitiría distribuir servicios microfinancieros eficientemente.

Los bancos corresponsales no son nuevos. Los bancos postales, comunes en muchos países, pueden ser considerados como una forma de corresponsales bancarios. Sin embargo, el número de productos ofrecidos, la escala y la calidad de servicio que generan las nuevas plataformas tecnológicas de los terminales puntos de venta hacen que los corresponsales bancarios sean una solución novedosa y más eficiente para la resolución del problema de acceso a servicios financieros de los países en desarrollo. Los servicios proveídos a través de terminales punto de venta instalados en los comercios, permiten transacciones financieras en tiempo real. Adicionalmente, soluciones tecnológicas como las barras escaneadoras, PIN Pads, y en algunos casos redes locales, permiten la prestación de un amplísimo número de servicios financieros.

En Brasil, los corresponsales bancarios ofrecen fundamentalmente servicios transaccionales (pago de facturas, servicios de caja, órdenes de pago, pago de servicios gubernamentales, recibo de pensiones, así como nuevos servicios como pago de teléfonos celulares). Sin embargo, algunos también ofrecen otros servicios bancarios, como la captación de depósitos y los retiros de cuentas de ahorro, así como contribuciones o retiros de fondos de inversión. Los corresponsales bancarios también pueden actuar como facilitadores para las aperturas de cuentas de cheque, ahorro y depósitos a plazo. Los servicios de crédito han sido más limitados, aunque los corresponsales bancarios que están autorizados a recopilar documentación para la apertura de cuentas, lo están también para facilitar la concesión de créditos. La diversificación de los negocios bancarios más allá de los servicios de pago transaccionales es una tendencia importante en el sector, aunque los servicios transaccionales representan todavía la mayor parte de las operaciones de los corresponsales bancarios.

Los comercios que establecen acuerdos de corresponsalía bancaria con entidades financieras obtienen múltiples beneficios económicos. Se benefician de un aumento de su clientela, de un aumento en sus ingresos y de una diferenciación respecto de sus competidores gracias al incremento de los servicios ofrecidos. Esta diferenciación permite intensificar la relación con su clientela y, por tanto, aumentar la lealtad y retención de sus clientes, generando al mismo tiempo nuevas fuentes de ingreso.

Los beneficios económicos y sociales relacionados con el aumento del acceso a los servicios financieros están claramente estudiados por la teoría económica. Estos beneficios se derivan del aumento de la red de distribución en una forma simplificada, flexible gracias a los horarios de apertura que tienen los comercios que actúan como corresponsales bancarios. Adicionalmente, los clientes se benefician de ahorros en tiempo y costes del transporte al realizar un mayor número de transacciones en el mismo lugar, comparando por ejemplo productos alimentarios, contratando servicios financieros y recibiendo pensiones todo en el mismo lugar.

Características generales de los corresponsales bancarios en Brasil

En términos generales, un corresponsal bancario en Brasil es un establecimiento comercial cuya actividad principal no es la financiera, pero que presta también servicios financieros como distribuidor de una entidad financiera regulada⁴⁴. Cada institución financiera decide qué tipo de servicios financieros quiere que sus corresponsales ofrezcan al público, en función de su plan estratégico y comercial. Los contratos entre las entidades financieras y los comercios son privados, y como tales están cubiertos y regulados por el código civil. La entidad financiera pública Caixa Econômica Federal, con el mayor número de corresponsales bancarios en Brasil,

⁴⁴ Resolución CMN 3,110 de 31 de julio de 2003 (modificada por la resolución 3,156 de 17 de diciembre de 2003).

difiere del resto de entidades que utilizan corresponsales bancarios en que no sólo determina su red de distribución en función de objetivos económicos, sino también sociales. Dada su función como distribuidor de subsidios gubernamentales, Caixa Econômica Federal tiene una relación especial con la red de loterías brasileñas «Casas Lotéricas». Las loterías, que operan bajo el régimen de franquicia, tienen un permiso especial para prestar servicios financieros de Caixa Econômica Federal, regidos por contratos públicos regulados por la ley de concesiones y permisos públicos⁴⁵.

Los servicios ofrecidos por los corresponsales bancarios son diferentes, según el contrato privado que regule su relación con la entidad financiera. No todos los corresponsales ofrecen el mismo tipo de servicios. La regulación de los corresponsales bancarios en Brasil divide los servicios ofrecidos en dos categorías claramente diferenciadas: en primer lugar, los servicios bancarios, y en segundo lugar, el resto de servicios financieros. Los servicios bancarios son aquellos que ofrecen al cliente la apertura de cuentas corrientes, cuentas de ahorro, así como transacciones ligadas a estas cuentas usando tarjetas de débito (por ejemplo, depósitos, retiros, balances de cuenta). Sólo los bancos autorizados por el banco central pueden ofrecer servicios bancarios a través de corresponsales.

Los otros servicios financieros incluyen servicios que pueden ser ofrecidos por todos los corresponsales bancarios. Se trata de servicios transaccionales tales como la gestión de pago de facturas, el pago de jubilaciones, órdenes de pago y recopilación de información para el análisis del riesgo crediticio y el registro de formularios para la concesión de créditos al consumo y tarjetas de crédito.

Las entidades bancarias que ofrecen servicios financieros a través de corresponsales bancarios no son responsables de la seguridad de estos últimos, y por tanto no necesitan invertir en la infraestructura y preparación de su personal. Normalmente, los corresponsales bancarios utilizan la infraestructura tecnológica de su comercio, que previamente adaptada a las nuevas necesidades sirve también para distribuir los servicios financieros acordados. En términos de seguridad, las inversiones que los comercios realizan difieren según el tipo de entidad. Las loterías, debido al alto volumen de transacciones que gestionan, tienen infraestructuras de seguridad especiales, tales como los cristales antibalas que les permiten gestionar transacciones con un mayor nivel de seguridad antirrobo. Las oficinas postales tienen puertas revolventes y detectores de metal similares a los de los bancos tradicionales. La mayor parte de corresponsales, sin embargo, no tiene infraestructura adicional de seguridad.

Los servicios se proveen utilizando el personal que los corresponsales tienen. En algunas ocasiones, los corresponsales bancarios deberán contratar personal adicional para poder prestar servicios financieros. De especial relevancia es el aumento de transacciones de caja derivadas de los servicios financieros prestados como corresponsales bancarios. En Brasil, la gestión de operaciones de caja no supone un problema ni regulatorio ni operativo para los comercios que actúan como corresponsales bancarios, aunque la mayor parte de estos comercios tienen también instalados cajeros automáticos para facilitar el retiro de efectivo.

Los corresponsales bancarios están remunerados en función de comisiones preestablecidas por los servicios ofrecidos, que representan un porcentaje de lo que el cliente final paga. Por cada cliente nuevo, cada transacción gestionada, o servicio financiero vendido, el corresponsal bancario recibe una comisión. La comisión varía de una institución a otra y puede también depender de la localización del comercio, servicios financieros y transacción realizada. Las

⁴⁵ Ley 8.987 de 13 de febrero de 1995.

comisiones típicas para los servicios financieros ofrecidos pueden variar entre R\$0,15-R\$2,00. Por ejemplo, Lemon Bank cobra R\$0,30 por realizar pagos usando tarjetas de débito, R\$1,00 por obtener un estado de cuenta, consultar un balance o realizar un retiro de efectivo⁴⁶. Sin embargo, otras instituciones financieras no cobran al cliente final, para así incrementar su volumen de negocio y su número de clientes, por lo que la comisión pagada al corresponsal bancario es una comisión interna.

Las instituciones financieras pueden crear su red de corresponsales bancarios directa o indirectamente, a través de agentes intermediarios que actúan en su nombre. Cuando se utilizan estos intermediarios, las comisiones se reparten entre el comercio que actúa como corresponsal bancario y el agente intermediario. Lemon Bank y Banco Popular contratan corresponsales bancarios a través de agentes especializados, quienes ingresan un porcentaje de la comisión generada por el corresponsal.

La tecnología e infraestructura utilizadas por los corresponsales varían en función del tipo de servicios ofrecidos, la preparación del personal, la gestión del riesgo y el desarrollo tecnológico propio del comercio. La mayor parte de los corresponsales tienen terminales punto de venta (TPV), conectados en la mayor parte de ocasiones a ordenadores personales (PC). Adicionalmente, infraestructuras de bajo coste, como lectores de códigos de barras y PINPads para la inserción de códigos de seguridad, son necesarios para la autorización de productos de banca electrónica. Todos los corresponsales bancarios están conectados con sus instituciones financieras usando líneas telefónicas, cable o bien conexión vía satélite (VSAT). La mayor parte de las transacciones son en tiempo real a través de conexiones de alta velocidad por Internet, aunque en algunos casos se utilizan conexiones que requieren de llamadas telefónicas. Todas las transacciones son verificadas por el servidor de la institución financiera y encriptadas usando la tecnología de protección de datos de la institución financiera. Cuando concluyen contratos de corresponsalía, la infraestructura instalada por la institución financiera en el comercio es retirada y reinstalada en otro comercio.

Crecimiento y penetración de los corresponsales bancarios en Brasil

El número de corresponsales bancarios en Brasil ha aumentado de forma destacada en los últimos años. A finales del año 2004, Brasil contaba con 38.160 corresponsales bancarios, respecto de los menos de 6.000 que tenía a finales del año 2000. Las agencias bancarias también aumentaron, aunque de forma más limitada, pasando de 16.400 a 17.260, mientras que los cajeros automáticos también aumentaron de 14.450 a 25.600. Los corresponsales bancarios son, por tanto, el vehículo más importante utilizado por las entidades financieras para expandir su red de distribución. En el año 2004, los corresponsales bancarios representaban el 42% de la red de distribución de servicios financieros en Brasil, comparado con menos del 13% en el año 2000.

El segundo banco más importante de Brasil, Caixa Econômica Federal (CEF), fue el primero en desarrollar los corresponsales bancarios en el año 2000, desarrollando su alianza con la cadena nacional de loterías («Casas Lotéricas»). Inicialmente, CEF acordó con las «Casas Lotéricas» la distribución de servicios transaccionales tales como el pago de beneficios sociales y el de facturas.

⁴⁶ Cuenta «Pague y use». Otras cuentas ofrecidas por Lemon Bank con cobro de comisión de gestión mensual no cobran por transacción.

El mayor banco privado de Brasil, Bradesco, fue la segunda entidad en desarrollar una red importante de corresponsales bancarios con el servicio postal de Brasil en el año 2001, tras ganar por concurso público el contrato de distribución con dicha entidad. La primera agencia del banco postal se abrió el año 2002. Ejemplos más recientes incluyen al Banco Popular del Brasil (BPB), una filial controlada al 100% por el mayor banco público de Brasil (Banco do Brasil), que opera corresponsales bancarios a través de una red de supermercados, farmacias, panaderías y otros comercios. Finalmente, Lemon Bank es el cuarto operador financiero de relevancia que utiliza corresponsales bancarios en Brasil. Se trata de un banco privado de reciente creación que provee servicios financieros únicamente a través de corresponsales bancarios, usando comercios similares a los que componen la red de distribución de Banco Popular. Estas cuatro entidades representaban el 76% del total de corresponsales bancarios a finales del año 2004. Caixa Econômica Federal es el más importante de los cuatro, con el 37% del total de corresponsales bancarios del país.

Los corresponsales bancarios de Brasil han pasado de distribuir sólo servicios financieros transaccionales, a comercializar una mayor gama de servicios financieros en los últimos años. Aunque la provisión de crédito es aún muy limitada y los servicios de pago todavía dominan la oferta de servicios financieros de los corresponsales bancarios, el número de servicios bancarios tradicionales, como la apertura de cuentas corrientes y de ahorro, ha aumentado en los últimos años. En el año 2002, el pago de facturas y recibos representaba el 86% del volumen de los servicios financieros gestionados por los cinco corresponsales bancarios más importantes. Sin embargo, a finales del año 2004, las transacciones referidas a depósitos y retiros de cuentas corrientes representaban ya un 33% del volumen total gestionado. Sin embargo, las operaciones de crédito son todavía una pequeña parte de las operaciones de los corresponsales bancarios, representando en el año 2004 menos del 1% del volumen total.

El uso de los corresponsales bancarios y de sus infraestructuras de terminales punto de venta para la realización de pagos requiere el menor nivel de riesgo de liquidez para la institución financiera asociada. Las operativas sobre cuentas bancarias de depósitos y retiros requieren procesos de gestión de liquidez más sofisticados y mayor coordinación entre las entidades bancarias y sus corresponsales. Finalmente, si los servicios crediticios se desarrollan de forma importante, los procesos de análisis y pago del crédito de la entidad bancaria asociada deberán también adaptarse al uso de corresponsales bancarios. Por tanto, el mayor desarrollo de los servicios financieros ofrecidos por los corresponsales implicará una mayor coordinación y adaptación de los procesos bancarios entre las entidades bancarias y sus corresponsales.

Tabla 11. Crecimiento de los corresponsales bancarios relativo a otras redes de distribución de servicios financieros

Tipo de punto de servicio	2004	2003	2002	2001	2000
Total (miles)	90.871	82.676	74.336	57.950	46.283
De los cuales	17.260	16.829	17.049	16.841	16.396
Agencias bancarias	6.687	6.845	7.108	7.318	6.562
Puntos de servicio bancarios	25.595	24.367	22.428	16.748	14.453
Cajeros automáticos	25.595	24.367	22.428	16.748	14.453
Otros	3.171	3.211	3.042	2.928	2.933
Corresponsales bancarios	38.158	31.424	24.709	14.115	5.939
Porcentaje de corresponsales	42,0%	38,0%	33,2%	24,4%	12,8%
Cooperativas de crédito	1.436	1.454	1.430	1.379	1.311
Compañías de microcrédito	51	49	37	23	11

Principales instituciones financieras que operan con corresponsales bancarios en Brasil

Las cuatro entidades financieras que han sido más activas en el desarrollo de corresponsales bancarios representaban en el año 2004 más del 75% del total de corresponsales bancarios en Brasil. La heterogeneidad de estas cuatro entidades, dos de ellas públicas (Caixa Econômica Federal y Banco Popular do Brasil) y dos de ellas privadas (Bradesco y Lemon Bank), muestra la aplicabilidad del modelo de corresponsales bancarios en base a la utilización de medios de pago electrónicos.

Caixa Econômica Federal

Caixa Econômica Federal fue la primera institución financiera en utilizar corresponsales bancarios, y actualmente es la entidad con una red más capilar. A finales del año 2004 representaba más del 37% (14.268) de todos los corresponsales bancarios, gracias no sólo a su alianza con la red de loterías, sino también a la creación de otras alianzas con comercios y supermercados. Lemon Bank, un banco privado que distribuye servicios financieros sólo por corresponsales bancarios, tenía a finales del año 2004 la segunda red de corresponsales bancarios más importantes de Brasil, con 5.579 corresponsales. Banco do Brasil (el mayor banco público del país) y Bradesco (el mayor banco privado) tienen, respectivamente, la tercera y cuarta redes más importantes de Brasil, con 4.695 y 4.276 corresponsales. Finalmente, dos bancos privados, ABN Amro Real y Unibanco, han creado también redes de corresponsales relevantes, con 3.516 y 405 corresponsales, respectivamente, a finales del año 2004.

Tabla 12. Evolución de las principales redes de corresponsales bancarios en el período 2000-2004⁴⁷

	2004	2003	2002	2001
Caixa Econômica Federal	14.268	12.702	12.232	9.078
Lemon Bank	5.579	4.642	1.740	
Banco do Brasil (Banco Popular)	4.695	1.182	1.082	265
Bradesco	4.276	4.276	2.689	
Total	28.818	22.802	17.743	9.343

La Caixa Econômica Federal inició sus operaciones financieras con corresponsales bancarios cuando fue designada agente del gobierno federal para la distribución de beneficios sociales tales como becas escolares y ayudas para la compra de comida. Esta función exigía su presencia en lugares remotos e implicaba la gestión de más de 2.000 millones de Reales al año. Ante tal desafío, Caixa Econômica Federal se asoció con la Asociación Brasileña de Loterías para crear una red de distribución suficientemente capilar que llegara a todas las poblaciones del país. Desde el año 2000, tras la resolución 2707 del banco central, que reconoció formalmente la figura del corresponsal bancario, la entidad desarrolló un más amplio abanico de servicios financieros ofrecidos por las loterías, las cuales empezaron a ser conocidas como corresponsales bancarios.

El objetivo era permitir acceder a todos los segmentos de la población brasileña a los servicios financieros básicos, priorizando el pago de beneficios sociales y los depósitos y retiros de

⁴⁷ Banco Central de Brasil, Evolución del Sistema Financiero Nacional, 2004.

cuentas bancarias. El mayor desafío para obtener este objetivo era la adaptación de la tecnología a utilizar. Las terminales usadas en las loterías, proveídas por la empresa norteamericana GTECH, no eran compatibles con la plataforma tecnológica requerida para la distribución de servicios financieros de Caixa Econômica Federal. En el año 2000, la entidad pidió a GTECH el desarrollo de una plataforma nueva de terminales capaz de proveer simultáneamente servicios de lotería, servicios bancarios y el pago de subsidios. En mayo del año 2005 se remplazaron nuevamente las terminales para ofrecer no sólo un mayor número de servicios, sino también mayor capacidad y rapidez de procesamiento.

En mayo del año 2002, Caixa Econômica Federal había establecido presencia en más de 5.500 municipalidades, que cubrían casi la totalidad del país, con 11.000 corresponsales bancarios que gestionaban aproximadamente el 70% de los pagos de beneficios sociales del gobierno federal a través de tarjetas con bandas magnéticas. En el año 2003, casi 68 millones de beneficiarios pudieron recibir sus pagos a través de la red de corresponsales bancarios establecida por la Caixa Econômica Federal con la red de loterías, totalizando pagos de aproximadamente 2.400 millones de Reales. Actualmente, más de la mitad de los pagos a compañías de servicios públicos, tales como el agua, gas o electricidad, se pagan a través de la red de loterías. Esta red ofrece también servicios de pago interbancarios, otros servicios y recargas de teléfonos móviles.

Con las nuevas regulaciones referentes al sector de las microfinanzas introducidas en el año 2003, la Caixa Econômica Federal aumentó su red de corresponsales bancarios, estableciendo alianzas con 2.250 comercios tradicionales. Esta ampliación le permitió alcanzar aproximadamente los 14.000 corresponsales bancarios, que le posibilitaron añadir 2,8 millones de nuevas cuentas a su cartera de clientes. Actualmente, su red de corresponsales bancarios se compone aún mayoritariamente por establecimientos de lotería (66%), aunque un tercio de esta red lo componen otro tipo de comercios, localizados mayoritariamente en pequeñas poblaciones que no cuentan con establecimientos de lotería.

Las inversiones necesarias para convertir las loterías en corresponsales bancarios son mínimas, mientras que las adaptaciones necesarias para convertir a otros comercios en corresponsales bancarios son más relevantes. Caixa Econômica Federal agrupa sus operaciones con corresponsales bancarios bajo la marca «Caixa Aquí», que define productos especialmente adaptados para los segmentos de bajos ingresos, tales como cuentas simplificadas, que permitan retiros sólo mediante tarjetas, sin requerimiento mínimo de balances ni gastos de mantenimiento, ni tampoco requerimiento de prueba de ingresos. Los comercios no loterías pertenecientes a la red de corresponsales bancarios «Caixa Aquí» están normalmente en lugares remotos. Utilizan un empleado situado en una parte específica del comercio para la distribución de los servicios financieros. Las agencias bancarias de la entidad se sitúan en zonas urbanas de ciudades medias y grandes, siendo agencias de mayor tamaño y con un número medio de veinte empleados. Los clientes de las agencias tradicionales pueden utilizar la red de corresponsales bancarios «Caixa Aquí», mientras que los clientes de «Caixa Aquí» no pueden utilizar la red de agencias bancarias de la entidad.

Contando sólo las agencias propias y las oficinas de lotería, 134 millones de personas de la población estimada de Brasil (170 millones de personas⁴⁸) tienen acceso a la red de la entidad en sus respectivas municipalidades. Los que no tienen acceso deben trasladarse una media de 52 km para ser atendidos en un punto de su red de distribución. Añadiendo la red de loterías que no son propiamente administraciones de lotería, sino que solamente ofrecen ciertos

⁴⁸ Censo año 2000.

servicios, el número de personas con acceso a la red de distribución de servicios financieros gestionada por Caixa Econômica Federal llega hasta los 160 millones. La distancia media para aquellos que no tienen acceso es de 24 km. Finalmente, gracias a la expansión de la red mediante corresponsales bancarios no pertenecientes a la red de loterías (comercios, supermercados, farmacias...), se consigue que el total de la población brasileña, estimada en 170 millones de personas, tenga acceso en su municipalidad a los servicios financieros distribuidos por dicha entidad.

Las cuentas bancarias pueden abrirse en la red de distribución propia de la entidad (agencias bancarias) usando sólo el documento nacional de identidad o el número de identificación fiscal (CPF), así como una prueba de residencia. La edad mínima para abrir una cuenta es de 16 años. Los clientes de «Caixa Aquí» tienen acceso a la red completa de la entidad, que incluye sus oficinas bancarias, red de loterías y otros corresponsales. Tanto los créditos como los débitos atribuidos a una cuenta no pueden exceder los 1.000 Reales mensuales. Los clientes pueden realizar cuatro retiros de efectivo al mes, así como obtener cuatro extractos gratuitos en el mismo período. Las transacciones adicionales son cobradas a 0,50 Reales cada una. Los depósitos y las consultas sobre los balances son gratuitos.

Mientras las agencias de lotería son puntos de servicio tradicionales que no requieren de adaptación para la prestación de servicios financieros como corresponsales, los comercios como los supermercados, las farmacias y demás centros que actúan como corresponsales deben crear puntos de atención específicamente dedicados dentro del comercio para prestar los servicios financieros de Caixa Econômica Federal. Estos últimos tienen la ventaja de estar más próximos al cliente final y, por tanto, beneficiarse de la venta cruzada de sus productos. Gracias a la distribución de servicios financieros de la entidad, y en especial los beneficios sociales proveídos por el Gobierno, los clientes que utilizan este tipo de corresponsales compran sus productos alimentarios o farmacéuticos en el mismo comercio donde reciben estos subsidios.

En el caso del crédito otorgado mediante los corresponsales, el riesgo y el análisis crediticio lo asume totalmente la Caixa Econômica Federal. Esta entidad usa un sistema simplificado de *scoring* de crédito basado en variables sociodemográficas. No existe, por tanto, una asunción compartida del riesgo de crédito con el corresponsal.

El plan de negocio de la entidad proyectaba llegar al punto de equilibrio sobre la inversión realizada en cada corresponsal en 36 meses. La experiencia muestra que dicho punto de equilibrio se obtiene en 18 meses. El desarrollo de los corresponsales bancarios no es sólo beneficioso económicamente para la entidad, sino también para el corresponsal. La investigación realizada por la agencia de opinión Vox Populi⁴⁹ muestra cómo entre los años 2003 y 2004, el interés de los comercios por convertirse en corresponsales era muy elevado. Entre los comercios que ya operaban como corresponsales de Caixa Econômica Federal, el nivel de satisfacción era muy elevado, llegando al 96%, mientras que un 88% de los comercios declaraban un aumento medio de las ventas del 20%, con un incremento del ingreso medio por cliente de aproximadamente el 16%.

Este estudio de opinión mostraba también cómo un 93% de los clientes de «Caixa Aquí» se mostraban contentos con los servicios obtenidos mediante la red de corresponsales. Este estudio mostraba cómo anteriormente un 51% de los clientes entrevistados tenía que viajar una media de una hora para acceder a municipalidades con agencias bancarias. Adicionalmente, un 44%

⁴⁹ Caixa Econômica Federal, noviembre de 2004.

de los clientes entrevistados tenían que gastar entre 5 y 15 Reales para realizar dicho desplazamiento.

Banco do Brazil (Banco Popular)

Banco do Brazil, una entidad financiera pública y el máximo competidor de Caixa Econômica Federal, también utilizó la red de corresponsales bancarios para ampliar su red de distribución. La estrategia seguida por Banco do Brasil es, sin embargo, diferente de la seguida por la Caixa Econômica Federal. Para gestionar su red de corresponsales creó una filial totalmente dedicada a esta actividad, autorizada por el Banco Central de Brasil en diciembre del año 2003. La mayor parte de servicios son proveídos por dicha matriz, lo que le permite tener una estructura ligera con muy pocos empleados⁵⁰.

Banco Popular contrata agentes especializados para la creación de redes de corresponsales compuestas mayoritariamente por supermercados y otros comercios alimentarios. Estos agentes especializados en gestión de redes de corresponsales deben ser clientes previos de Banco do Brasil y tener un buen historial con esta entidad. Banco Popular pretende tener dos compañías de gestión de redes de corresponsales por estado, para asegurar la competencia y la gestión más eficiente de dicha red. Las inversiones iniciales son mayormente responsabilidad de la compañía intermediaria de gestión de corresponsales, mientras el comercio tiene que proveer únicamente una línea telefónica.

Banco Popular tiene como objetivo prioritario servir al sector informal de Brasil ofreciendo cuentas corrientes simplificadas y microcréditos. A diferencia de Caixa Econômica Federal, la prestación de crédito constituye el objetivo central de su negocio. Un programa piloto lanzado a finales del año 2003 con 350 corresponsales bancarios en cinco ciudades inició las operaciones de Banco Popular. A finales del año 2004, su red alcanzaba ya más de 4.000 corresponsales bancarios en todo el país.

Los clientes de Banco do Brasil pueden utilizar la red de corresponsales de Banco Popular para realizar transacciones sobre sus cuentas. Sin embargo, los clientes de Banco Popular no pueden utilizar la red de Banco do Brasil. Dependiendo del tamaño del comercio y de su base de clientes, la provisión de servicios financieros por parte de la red de corresponsales de Banco Popular se realiza mediante empleados dedicados a las actividades propias del comercio, o bien específicamente a la actividad financiera. Los empleados que se dedican específicamente a la actividad financiera están situados en un área diferenciada del comercio.

Banco Popular, como «Caixa Aquí», ofrece el uso de cuentas simplificadas introducidas tras los cambios regulatorios del año 2003. La única documentación que se requiere es el documento nacional de identidad o el número de identificación fiscal. A cada cliente se facilita una tarjeta de débito para realizar transacciones. Esta cuenta no tiene costes de mantenimiento y provee doce transacciones gratuitas por mes (cuatro consultas de balance, cuatro retiros de efectivo y cuatro depósitos). Otros servicios proveídos por Banco Popular incluyen los seguros de vida básicos, con una cobertura de 2.500 Reales y una cuota de 12 Reales cada dos años.

El crédito otorgado mediante los corresponsales de Banco Popular es asumido plenamente por esta entidad. Su metodología de análisis de riesgo crediticio utiliza un sistema de *scoring* desarrollado internamente que incluye variables demográficas y comportamentales. El comercio sólo verifica la entidad del receptor de crédito. Este sistema de análisis de riesgo crediticio es

⁵⁰ Setenta empleados en Brasilia sirviendo a más de un millón de clientes con cuenta abierta en la entidad.

muy novedosa y diferencia la oferta de Banco Popular del resto de entidades financieras. Banco Popular ofrece una línea inicial de crédito de 50 Reales a cada cliente, aunque posteriormente esta línea puede aumentarse si los pagos se realizan convenientemente a tiempo. Esta línea inicial de crédito se ofrece a todos los clientes que abren una cuenta con Banco Popular, sin período de prueba inicial, siempre que el cliente tenga un historial de crédito positivo con los registros de crédito locales.

El modelo de análisis de riesgo crediticio de Banco Popular no exige pruebas de ingreso ni garantías para asegurar la concesión del crédito. Banco Popular tiene desarrollados sus propios modelos de análisis comportamental que le permiten decidir cómo y cuándo modificar las líneas de crédito otorgadas a un cliente. Se trata, por tanto, de un modelo innovador de análisis de crédito que gracias a la utilización de mecanismos de seguimiento transaccional permite la gestión en tiempo real de las líneas de crédito otorgadas.

El plan de negocio original implicaba una inversión total de 22 millones de dólares para la construcción de la infraestructura de negocio necesaria, así como un préstamo de 100 millones de dólares para otorgar créditos provenientes de su entidad matriz. En el primer año de operaciones, Banco Popular tuvo una pérdida de 30,3 millones de Reales, lo que supuso un tercio de lo que su equipo de gestión había anticipado. El plan de negocio estima que Banco Popular obtendrá beneficios a partir del año 2007, aunque a finales del año 2005 los negativos resultados que presentaba cantidad no hacían pensar que este objetivo fuera realizable.

Bradesco y Banco Postal

Banco Postal surgió en el año 2001, al obtener Bradesco⁵¹ por concurso público, tras el pago de 200 millones de Reales, la gestión de la empresa brasileña de correos y telégrafos (ECT) para la prestación de servicios financieros. Esta licencia pública le permite a Bradesco el acceso exclusivo a 5.300 de las 10.500 oficinas postales de Brasil. Como resultado de este concurso público, Banco Postal es una entidad financiera independiente, aunque controlada al 100% por Bradesco.

La inversión en tecnología necesaria para la creación del Banco Postal fue casi irrelevante. El servicio postal contaba ya con una plataforma tecnológica y un sistema de comunicaciones a través de satélite bien desarrollado. Bradesco sólo tuvo que conectar su propia plataforma y red de comunicaciones a la del servicio postal situada en Brasilia.

El concurso público definía en sus condiciones que el ganador debería asegurar la provisión de servicios financieros en municipalidades no cubiertas por el sistema bancario. Ello implicaba que el Banco Postal debía operar a finales del año 2002 en mil municipalidades sin presencia bancaria, y cubrir todas las municipalidades sin presencia bancaria a finales del año 2003.

Banco Postal es una unidad de negocio específica de Bradesco, con contabilidad y balance independientes y licencia bancaria diferenciada. Sin embargo, a diferencia de Banco Popular, los clientes de la filial y del banco matriz pueden utilizar ambas redes de distribución. La red postal se utiliza para distribuir servicios financieros tanto en remotas zonas rurales como en zonas urbanas marginales de bajos ingresos. Contrariamente a las experiencias en otros países⁵², los clientes de bajos ingresos parecen sentirse más cómodos transaccionando y contratando servicios financieros en la red postal que en la red bancaria. Este hecho diferencial explica que

⁵¹ Bradesco es la mayor entidad financiera privada de Brasil.

⁵² *Focus groups* realizados por BBVA en Colombia, Ecuador, Perú y República Dominicana en el año 2002.

la oficina más exitosa de Banco Postal esté situada en el centro de São Paulo, donde la red bancaria es muy capilar.

Los productos ofrecidos por Banco Postal cubren una amplia gama de servicios financieros: cuentas corrientes, cuentas de ahorro, depósitos, retiros, consultas de balances, tarjetas de crédito, pago de facturas y créditos de todo tipo. Las comisiones que cobra Banco Postal son inferiores a las comisiones que cobra Bradesco, como resultado de la estrategia de segmentación que sigue este grupo financiero. La agencia postal no comercializa otros productos, por lo que la venta cruzada no es un objetivo per sé como el caso de «Caixa Aquí», y especialmente de Banco Popular. En la prestación de crédito, el sistema de análisis de riesgo crediticio utilizado es conservador. Los montantes otorgados son bajos (entre 50 y 100 Reales), y el riesgo de crédito es completamente asumido por el banco, como en el caso de «Caixa Aquí» y Banco Popular.

Banco Postal, a diferencia de Caixa Econômica Federal y Banco Popular, no ofrece cuentas simplificadas. Banco Postal ofrece cuentas corrientes tradicionales que requieren documento nacional de identidad, número de identificación fiscal y prueba de la residencia. Cada cliente recibe una tarjeta de débito. La cuenta genera un gasto de mantenimiento mensual de 3,80 Reales y permite hasta catorce transacciones por mes (cuatro consultas de cuenta, cuatro retiros, cuatro extractos y dos transferencias). Se ofrecen descuentos en los gastos de mantenimiento mensual mediante la contratación y el uso de otros productos. Las transacciones adicionales tienen un coste extra de 0,55 Reales. Otros servicios proveídos por Banco Postal incluyen la recepción de pagos, créditos personales y servicios transaccionales.

Cada oficina de Banco Postal está ligada a una agencia de Bradesco mediante comunicación vía satélite, por lo que las transacciones pueden ser realizadas en tiempo real usando la red de comunicaciones de Bradesco. El personal del servicio postal que distribuye servicios financieros recibe formación financiera por parte de Bradesco. Adicionalmente, las agencias de Banco Postal están abiertas durante más horas que las agencias tradicionales de Bradesco, lo que diferencia su oferta de servicios. De forma similar a Caixa Econômica Federal, los clientes tenedores de cuenta con Banco Postal son también clientes de Bradesco y, por tanto, tienen acceso a los mismos servicios que los clientes del banco matriz. Estos servicios incluyen el acceso multicanal por vía telefónica, Internet y cajeros automáticos (aunque con algunos límites para los clientes de Banco Postal en función del tipo de transacción).

Lemon Bank

Lemon Bank es un proyecto reciente creado y financiado por expertos en servicios financieros argentinos, quienes mediante la reinversión de los procesos de venta de servicios financieros utilizando corresponsales bancarios establecieron una nueva entidad que es no sólo un referente en Brasil, sino también en la mayor parte del mundo en desarrollo. Lemon Bank inició sus operaciones en junio del año 2002 con una inversión inicial de 40 millones de dólares. Se trata de un banco de capital privado, dedicado exclusivamente a la venta de servicios financieros a través de corresponsales bancarios y que no se beneficia de ninguna sinergia o economías de escala al ser independiente de cualquier otra entidad financiera.

Su única oficina propia está situada en São Paulo, donde se localizan sus servicios centrales. El resto de su red de distribución se componía a finales del año 2004 de 5.579 corresponsales bancarios distribuidos a lo largo del país. Esta red de corresponsales se compone mayoritariamente de pequeños comercios, como minisupermercados o farmacias. Lemon Bank

trabaja también con agentes intermediarios que expanden su red de distribución no sólo entre comercios, sino especialmente mediante acuerdos de distribución de sus servicios financieros por las extensas redes de pago del país.

Las inversiones necesarias para convertir un comercio en corresponsal bancario de Lemon Bank son un ordenador personal, un terminal punto de venta (TPV) y una infraestructura de telecomunicaciones, cuyo coste total se puede estimar entre 1.500 y 3.000 Reales. Esta inversión la realiza Lemon Bank, que es el propietario del equipo hasta la finalización del contrato de corresponsalía. La forma de operación de los diferentes corresponsales varía en función del tipo de comercio. En algunos corresponsales, los empleados del comercio distribuyen tanto los productos propios del establecimiento como los servicios financieros de Lemon Bank. En otros casos, cuando el tamaño y el volumen de negocio del comercio es mayor, un espacio separado con uno o varios empleados se dedica a las áreas de corresponsalía. Estos empleados son directamente contratados por Lemon Bank, o por el agente coordinador de corresponsales, en el caso en el que opere uno.

El segmento de clientela objetivo principal de Lemon Bank es la población no bancarizada residente en zonas urbanas. Como en el caso de Banco Postal, un rango de productos suficiente pero limitado y estandarizado se ofrece a estos clientes potenciales con gastos y comisiones menores de los que cobra un banco tradicional. Lemon Bank no utiliza la cuenta simplificada, creada en el año 2003 para facilitar la apertura de cuentas, por lo que se exige que los clientes presenten el documento nacional de identidad, el número de identificación fiscal y una prueba de residencia⁵³. Lemon Bank ofrece cinco tipos de cuentas corrientes, que se diferencian por el número de transacciones libres y por los costes de mantenimiento, que varían entre 0 y 15 Reales mensuales.

Otro elemento diferenciador de Lemon Bank es la metodología de análisis de riesgo crediticio utilizada. El propietario del comercio corresponsal participa en el dictamen final de crédito, incluyendo este dictamen la experiencia de pagos del cliente con el comercio. El resto de la metodología de análisis de riesgo crediticio se realiza centralizadamente por Lemon Bank. Se trata, por tanto, de un modelo de negocio no sólo innovador en términos de canales de distribución, sino también diferencial en términos de análisis de riesgo crediticio. Los productos y precios son, como en los casos anteriores, estandarizados y bajos, por lo que se adaptan a las necesidades de los clientes que estas entidades intentan servir.

Conclusiones

Las políticas públicas analizadas en México y Brasil son, a nuestro entender, mejores prácticas en la resolución de los problemas de oferta que explican el escaso acceso a los servicios financieros no sólo en América Latina, sino también en la mayor parte del mundo en desarrollo. Sin embargo, estas políticas deben complementarse con políticas públicas de fortalecimiento de la demanda y del marco institucional del sector financiero. El fortalecimiento de la demanda se puede conseguir con mejoras en la educación financiera y en la confianza en el sistema. Este aumento de la confianza en el sistema requiere de un reforzamiento del marco institucional y legal, que permita asegurar la adecuada gobernabilidad y supervisión de las entidades financieras reguladas.

⁵³ «Conta Brasil», sin embargo, no exige prueba de ingresos.

Las políticas de oferta analizadas en este trabajo en México y Brasil resuelven los problemas de oferta presentados anteriormente siguiendo estrategias diferentes. La política mexicana de fortalecimiento del sector del ahorro y crédito popular busca permitir al sector generar las economías de escala necesarias para la oferta eficiente de servicios microfinancieros, mediante la provisión centralizada de una plataforma tecnológica y de productos (incluyendo su infraestructura de marketing). La política brasileña de promoción de corresponsales bancarios utiliza la tecnología de banca electrónica no sólo para expandir la red de distribución de servicios microfinancieros, sino también para comercializar nuevos productos y utilizar metodologías de análisis de crédito alternativo que permitan desarrollar modelos de negocio innovadores (Lemon Bank).

En México, una de las características fundamentales de las políticas públicas de bancarización lideradas por Bansefi es que promueven el desarrollo de intermediarios financieros privados sin reemplazarlos. Críticos de esta perspectiva promercado argumentan que políticas como la subsidiación de oficinas bancarias en áreas de baja presencia de entidades bancarias, como las zonas rurales o las zonas urbanas de bajos ingresos, son instrumentos de política pública más eficaces. La historia, sin embargo, muestra cómo las políticas llevadas a cabo por el gobierno mexicano entre 1996 y 1999 para subsidiar la apertura de oficinas bancarias en zonas rurales no dieron los resultados esperados en términos de expansión de la red de distribución.

El fracaso de las políticas de subsidiación de redes bancarias llevó a la Administración Fox a apoyar el desarrollo de las EACP, las únicas entidades que operaban en zonas rurales y de alta marginación urbana. La necesidad de transformar las EACP en instituciones reguladas se vio reforzada por el colapso de algunas de estas instituciones debido a actividades fraudulentas a finales de los años noventa.

Otro elemento relevante de la valoración de las políticas de bancarización lideradas por Bansefi es el porqué la intervención gubernamental es necesaria para proveer servicios centralizados de *back office* que ayuden a las EACP a obtener economías de escala. En teoría, si existen dichas economías de escala, las EACP podrían obtenerlas gracias al crecimiento orgánico o externo de estas instituciones, o bien mediante la contratación de un proveedor privado externo de dichos servicios. Sin embargo, la mayor parte de las EACP son muy pequeñas (sólo dos entidades superan las cincuenta sucursales), ya que el tipo de crédito que proveen requiere conocimiento detallado de los prestatarios locales y de las condiciones de negocio, lo que limita su expansión geográfica. La mayor parte de estas pequeñas instituciones carece también del capital adecuado y de los recursos humanos necesarios para usar tecnologías de información y comunicación que permitan expandir sus operaciones y alcanzar economías de escala.

Adicionalmente, la provisión de servicios centralizados por un proveedor privado externo se ve dificultada por la necesaria estandarización de dichos servicios. La mayor parte de los costes operacionales del *back office* son fijos y, por tanto, la adopción de proveedores similares por parte de un gran número de pequeñas EACP sería necesario para que estas actividades fueran rentables. El fracaso en la coordinación de diferentes EACP pudiera impedir la aparición de dicho proveedor privado⁵⁴. Por otra parte, la provisión de dichos servicios por los bancos comerciales se ve dificultada por el temor que las EACP tienen de compartir datos con las entidades bancarias. Compartir información pudiera resultar a medio plazo una amenaza competitiva, ya que las entidades bancarias pudieran decidir lanzar campañas comerciales sobre los mejores clientes de dichas entidades.

⁵⁴ Matutes y Padilla, 1994.

Otra característica que diferencia a Bansefi de otras intervenciones gubernamentales tradicionales en el sector financiero es su financiación. Bansefi fue financiado por un único subsidio en forma de capital semilla. Por tanto, las políticas de ayuda al sector de ahorro y crédito popular, y la construcción de la plataforma tecnológica centralizada, contaron con financiación pública limitada y deberán a lo largo del tiempo ser autosostenibles. La no asignación de partidas presupuestarias anuales dirigidas a la financiación de Bansefi obliga a esta entidad a proveer servicios a precios de mercado, o como mínimo que cubran los costes operacionales de la institución.

La intervención eficaz de Bansefi en el sector de ahorro y crédito popular se ve dificultada por la percepción que tienen algunas EACP, que ven a Bansefi como competidor en lugar de un facilitador. A pesar de que actualmente no provee crédito, Bansefi compite con las EACP en depósitos, al haber heredado el mandato del Panhal para promover la captación de ahorro a través de sus agencias. Si esta entidad decidiera también distribuir créditos directamente a partir de su propia red de distribución, la competencia con las EACP sería total. La provisión de crédito puede verse forzada por interferencias políticas que consigan hacer de Bansefi un mecanismo para que ciertos grupos de interés reciban crédito del sector público. Para evitar este riesgo, la política recomendada por el Banco Mundial es la venta de Bansefi a las EACP receptoras de sus servicios, una vez completado el proceso de adaptación regulatoria. Una exitosa venta mostraría que Bansefi añade valor a estas entidades mediante la provisión de servicios centralizados.

Sin embargo, el debate en el sector del ahorro y crédito popular sobre la duplicidad de roles que Bansefi ejerce sobre el sector pudiera dificultar su exitosa privatización. Actualmente Bansefi provee asistencia técnica para asegurar la adaptación regulatoria de las entidades, así como servicios centralizados de *back office* para mejorar su eficiencia operativa. Algunos críticos del sistema argumentan que su rol regulatorio permite que Bansefi se asegure la contratación de servicios técnicos centralizados. Dicho argumento se basa en que las EACP apoyadas por Bansefi para asegurar su cumplimiento de la ley pueden sentirse obligadas a contratar su plataforma de servicios técnicos. Se trata, por tanto, de un argumento que favorecería la división de Bansefi en dos unidades: la primera, que proveyera asistencia regulatoria, y una segunda que proveyera servicios de *back office* centralizados. Esta división pudiera resolver los actuales conflictos de interés potenciales que algunas EACP ven en Bansefi.

En Brasil, a pesar de que los cuatro bancos analizados utilizan diferentes modelos de negocio, las cuatro entidades presentadas han sido capaces de expandir sus redes de distribución mediante el uso de corresponsales bancarios. El desarrollo de los corresponsales bancarios se ha basado en gran medida en el desarrollo de productos y tecnologías de banca electrónica. Estas tecnologías han permitido ofrecer servicios financieros a una mayor parte de la población del país gracias al menor coste de sus modelos de negocio.

Se estima que el coste de apertura de una agencia bancaria en Brasil es de un millón de Reales, mientras que la inversión necesaria para que un comercio se convierta en corresponsal bancario es de entre 1.500 y 5.000 Reales⁵⁵. A esta inversión inicial hay que añadirle aproximadamente 400 Reales mensuales para asegurar la conectividad. Los costes de personal son también menores, ya que un empleado bancario en Brasil tiene un sueldo medio de 3.000 Reales, mientras que el sueldo medio de un empleado de un comercio medio que opera como corresponsal es de

⁵⁵ Banco Central de Brasil, 2004.

1.500 Reales. Adicionalmente, los empleados bancarios lo son por ley a tiempo completo, mientras que los empleados de los comercios corresponsales pueden trabajar a tiempo parcial.

La utilización de los corresponsales bancarios para la distribución de servicios financieros es sin embargo diferente según sea el tamaño y tipo de entidad. Las entidades bancarias de mayor tamaño, Caixa Económica Federal y Banco Postal, controlan de forma directa tanto la tecnología como los materiales de marketing utilizados por los corresponsales. Este control se realiza por departamentos especialmente dedicados a la gestión de las redes de corresponsales. Banco Popular y Lemon Bank, por su parte, gestionan sus redes de corresponsales de forma más flexible. Remuneran a sus agentes en función del negocio gestionado, y por tanto dicha remuneración es variable y no fija. Utilizan también agentes intermediarios que les ayudan a expandir su red de distribución sin necesitar de estructura y personal interno relevante. Se trata, por tanto, de estructuras de costes más limitadas, más flexibles y variables en función del ingreso.

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (2005), «Desencadenar el crédito. Cómo ampliar y estabilizar la banca», informe 2005. Progreso económico y social en América Latina, Washington D.C.
- Banco Mundial (2005), «Getting credit-Doing Business», Washington D.C., www.worldbank.org
- Banco Mundial (2006), «World Development Indicators», Washington D.C., www.worldbank.org
- Bansefi (2007), «Perspectivas para la Red», Cuarta Convención Nacional de «L@ Red de la Gente», Juriquilla, 16-17 de marzo, documento interno.
- Bansefi (2006), «Encuesta sobre receptores de remesas», septiembre, «L@ Red de la Gente», documento interno.
- Bansefi (2007), «L@ Red de la Gente», presentación en la Cuarta Convención Nacional, 17 de marzo, documento interno.
- Bansefi (2007), «L@ Red de la Gente», presentación en Michoacán, marzo, documento interno.
- Bansefi (2007), «Status del Sector de Ahorro y Crédito Popular», marzo.
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt y R. Levine (1999), «A New database on Financial Development and Structure», Banco Mundial, Washington D.C.
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt y M. S. Martínez Peira (2005), «Reaching Out: Access and Use of banking services across countries», Banco Mundial, Washington D.C.
- Castañeda Ramos, G. y C. Ruiz (2006), «Los avances y los asuntos pendientes para la profundización de los servicios financieros en México», Secretaría General Iberoamericana.
- Comisión Nacional para la protección y defensa de los usuarios de servicios financieros (Condusef) (2002), «Las cajas de ahorro: proteja su dinero», México, mayo.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores, www.cnbv.gov.mx
- Consultative Group on Assisting the Poor (CGAP) (2005), «Mexico: Country-level savings assessment», Washington D.C.
- De la Torre, A., J. C. Gozzi y S. L. Schumukler (2006), «Innovative Experiences in Access to Finance: Market friendly roles for the visible hand?», Banco Mundial, marzo.
- Febraban (2006), «Obstáculos a la profundización bancaria en Brasil», artículo preparado para la Secretaría General Iberoamericana.
- Garrido, C. (2005), «Desarrollo económico y procesos de financiamiento en México», UAM Azcapotzalco-Siglo XXI, México.
- Kumar, A. (2005), «Access to Financial Services in Brazil», Banco Mundial.
- Marulanda, B. y M. Paredes (2006), «Acceso a servicios financieros en Colombia y políticas para promoverlos a través de instituciones formales. Diagnóstico», USAID Services Group, Bogotá, febrero.
- Matutes, C. y J. Padilla (1994), «Shared ATM networks and banking competition», *European Economic Review*, 38 (5), págs. 1.113-1.138.
- Morón, E. (2006), «Bancarización en el Perú: Retos y Recomendaciones», estudio preparado para la Secretaría General Iberoamericana.

- Orozco, M. (2006), «International Flows of Remittances: Cost, competition and financial access in Latin America and the Caribbean – toward an industry scorecard», Inter-American Dialogue, Washington D.C. mayo.
- Orozco, M. y R. Fedewa (2006), «Leveraging Efforts on Remittances and Financial Intermediation», INTAL, diciembre.
- Presentaciones del Banco Popular, Caixa Econômica Federal y Bradesco ante el Banco Mundial en 2004. Información adicional obtenida en:
- Banco Popular: <http://www44.bb.com.br/appbb/portal/voce/pop/index.jsp>
- Banco Postal: http://www.correios.com.br/produtos_servicos/banco_postal/default.cfm
- Caixa Econômica Federal: <http://www.caixa.gov.br/>
- Lemon Bank: <http://www.lemonbank.com/lb/index.asp>
- Rojas-Suárez, L. (2006), «La extensión del crédito y de los servicios financieros», capítulo «El Panorama General», Secretaría General Iberoamericana.
- Ruiz Durán, C. (2004), «Los desbancarizados y el problema de los mercados financieros segmentados», México D.F., Comercio Exterior, julio.
- Silva, A. (2004), «La respuesta gubernamental a la falta de acceso a los servicios financieros en México», Comercio Exterior, México, julio.
- Solís et al. (1998), «Bancos y crisis bancarias», México, uam-i.
- Solo, T. (2003), «Broadening Access to Financial Services among the Urban Population: Mexico city's unbanked», Vol. 1, 2, Banco Mundial, octubre.
- Westley, G. D. (2006), «Strategies and Structures for Commercial Banks in Microfinance», Sustainable Development Department. Best Practices Series. Inter-American Development Bank.