
PERSPECTIVAS del SISTEMA FINANCIERO

84

Exclusión financiera



FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

PERSPECTIVAS del SISTEMA FINANCIERO

84

2005



FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS



FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

PATRONATO

JUAN R. QUINTÁS SEOANE
(Presidente)
JOSÉ MARÍA MÉNDEZ ÁLVAREZ-CEDRÓN
(Secretario)
JOSÉ MARÍA BUENO LIDÓN
JULIO FERNÁNDEZ GAYOSO
ALEIX GIMBERNAT MARTÍ
ROBERTO LÓPEZ ABAD
ANTONIO MARTÍN JIMÉNEZ
JESÚS MEDINA OCAÑA
PERE RIFÀ PUJOL
ATILANO SOTO RÁBANOS

Presidente de honor
ENRIQUE FUENTES QUINTANA

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO

Director
VICTORIO VALLE SÁNCHEZ

Coordinadores
JOSÉ ANTONIO ANTÓN PÉREZ
SANTIAGO CARBÓ VALVERDE

Redactor-Jefe
FERNANDO GONZÁLEZ OLIVARES

Coordinación gráfica
PILAR LÓPEZ ISARRÍA

Portada
Bravo-Lofish

Edita
Fundación de las Cajas de Ahorros
Caballero de Gracia, 28; 28013-Madrid

Imprime
Raíz Técnicas Gráficas, S.L.
Calle Gamonal, 19; Polígono Industrial de Vallecas
28031-Madrid

Depósito legal: M. 7.461.-1993
ISSN: 1132-9564

SUMARIO

■ INTRODUCCIÓN.....	V
■ EXCLUSIÓN FINANCIERA: UN PANORAMA. <i>Santiago Carbó Valverde y Rafael López del Paso</i>	1
■ LA EXCLUSIÓN FINANCIERA: UN ESTUDIO COMPARATIVO. <i>Edward Gardener, Philip Molyneux y Santiago Carbó Valverde</i>	13
■ EL PROGRAMA DE MICROCRÉDITOS DEL ICO. <i>Aurelio Martínez Estévez</i>	25
■ LA EXPERIENCIA DE UNA CAJA DE AHORROS PARA COMBATIR LA EXCLUSIÓN FINANCIERA. <i>Antonio-Claret García García</i>	43
■ LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN FINANCIERA EN BOLIVIA: DEL MICROCRÉDITO A LAS MICROFINANZAS. <i>Mateo García Cabello</i>	55

OPINIONES

■ DAVID VEGARA. <i>Secretario de Estado de Economía</i>	77
■ CARLOS BALADO. <i>Director de la Obra Social y Relaciones Institucionales de CECA</i>	80
■ ISIDRO FAINÉ CASAS. <i>Director General de La Caixa</i>	83
■ JOSEP MARIA LOZA. <i>Director General de Caixa Catalunya</i>	84
■ JOSÉ FERNANDO GARCÍA CHECA. <i>Director General de BANCAJA</i>	86
■ JUAN DE LA CRUZ CÁRDENAS. <i>Director General de CAJAMAR</i>	86
■ JOHN KOCH. <i>Presidente de ION-Capital Inc. y consejero del Instituto Mundial de las Cajas de Ahorros (WSBI)</i>	87

DOCUMENTO

■ ACCESO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS. <i>Estudio realizado para el Instituto Mundial de las Cajas de Ahorros. Elaborado por Stephen Peachey y Alan Roe</i>	91
--	----



Introducción

Durante los últimos años, el sistema bancario de los países desarrollados se ha visto sometido a una intensa transformación como consecuencia de los cambios en la regulación de las instituciones y mercados, de la creciente actividad transfronteriza y de la aceleración de la difusión de las innovaciones en producto y proceso. Con objeto de afrontar los retos derivados de este nuevo entorno, y mantener los niveles de rentabilidad alcanzados en épocas de mayor bonanza económica —dada la tendencia general a la baja de los tipos de interés y la intensificación de la competencia—, las entidades financieras han procedido al diseño y aplicación de estrategias marcadas por la creación de valor para los colectivos que determinan su función objetivo. Los efectos de este proceso de transformación, en términos de grado de acceso a los servicios financieros, han sido múltiples y, en cierta medida, contrapuestos. La mayor amplitud de los mercados financieros ha facilitado la entrada en el mundo financiero de un importante segmento de la población que únicamente contaba con los circuitos informales para plasmar sus planes de consumo y ahorro. Sin embargo, la diversificación global de la oferta no ha permitido garantizar la erradicación del problema de exclusión financiera. La naturaleza de este fenómeno resulta diversa, abarcando un amplio abanico que recorre desde circunstancias personales de los individuos hasta la ausencia de entidades bancarias en la ubicación geográfica de residencia.

La trascendencia del fenómeno de exclusión financiera va más allá, pues contribuye a la generación de un problema de mayor envergadura como es la exclusión social y la pobreza. Asimismo, la falta de acceso a los productos y servicios financieros trunca, en cierta medida, el funcionamiento eficiente de la economía en su conjunto, al dificultar tanto la compensación y liquidación de las transacciones diarias de los ciudadanos como la participación de los mismos en las instituciones sociales sobre la que se sustentan los sistemas económicos desarrollados, creando capital social.

Por ello, la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS), en su intento de suscitar el debate constructivo y contribuir al establecimiento de las guías que permitan la elaboración de medidas adecuadas de política económica en materia financiera, dedica el número 84 de *Perspectivas del Sistema Financiero* al análisis del estado de la cuestión de este tema de extremada relevancia para los economistas académicos, los profesionales de la actividad financiera y las autoridades públicas. Para que este proyecto llegara a buen término, los coordinadores de *Perspectivas del Sistema Financiero* desean reconocer y agradecer el apoyo de **Rafael López del Paso**.

Los estudios acometidos en el continente europeo revelan que la exclusión financiera es un proceso complejo y dinámico, que dificulta su medición de forma unívoca y para cualquier momento del tiempo. Por otro lado, estos estudios señalan que los individuos excluidos suelen llegar a esta situación como consecuencia de la combinación de más de un factor, y que, aun cuando el hecho de ser excluido depende de condiciones personales, el entorno puede resultar determinante. En este contexto, el primero de los trabajos de este volumen, realizado por **Santiago Carbó** (Universidad de Granada y FUNCAS) y **Rafael López del Paso** (Universidad de Granada) y titulado «Exclusión financiera: Un panorama», determina, tomando como referencia la Unión Europea de los quince, la naturaleza de la falta de acceso a los servicios financieros, así como sus causas y consecuencias. Junto a ello, proporciona evidencia empírica relativa a la cuantificación del fenómeno de exclusión, así como a su distribución, señalando sus implicaciones en el orden económico y social. Estos autores ponen de manifiesto que el 10,1 por 100 de la población total no posee una cuenta bancaria. Sorprendentemente, el 21 por 100 de esta población ha alcanzado de forma voluntaria esta situación mediante la cancelación de toda relación contractual mantenida con las entidades bancarias. Asimismo, muestran que las diferencias existentes entre países en esta materia vienen motiva-

das por la aplicación por parte de las entidades bancarias de estrategias muy heterogéneas en materia de distribución de servicios financieros, así como por la existencia de patrones de pago no uniformes. En este sentido, el estudio revela que el diseño de medidas efectivas en la lucha contra la exclusión financiera se ha establecido desde una óptica tanto informal como formal. Las medidas de carácter colectivo, como opción alternativa a la intervención pública y al enfoque individual, se han materializado a través de las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito, entidades financieras con una clara vocación social y fuerte arraigo territorial, que han procedido a la universalización de la actividad financiera. Asimismo, señalan que, frente al modelo de mercado, en determinados países el gobierno ha optado por actuar como legislador, estableciendo sistemas de mínimos que garanticen, al menos *ex ante*, el acceso de la población total a los servicios bancarios básicos. Carbó y López del Paso hacen notar que los resultados obtenidos bajo este enfoque han sido catalogados como controvertidos y de eficacia más que dudosa, como consecuencia de los costes impuestos a las instituciones financieras y su traslación sobre los consumidores.

Una causa aparente de exclusión financiera ha sido el incremento de la pobreza. Durante la década de 1980 y principios de la de 1990, la distribución de la renta y la riqueza comenzó a ser más desigual. A ello han contribuido numerosos factores socioeconómicos, entre los que se incluyen las rentas particulares y la distribución de la renta en general, los cambios experimentados en el mercado laboral, las tendencias demográficas, la política de vivienda y los cambios en el régimen de tenencia, así como la reforma fiscal y del Estado del bienestar. A partir de estos aspectos vitales, los profesores **Santiago Carbó** (Universidad de Granada y FUNCAS), **Edward Gardener** y **Philip Molyneux** (Institute of European Finance, University of Wales, Bangor), en su artículo «La exclusión financiera: Un estudio comparativo», analizan el avance de la exclusión financiera en Estados Unidos y Europa. Los autores señalan que en Europa las respuestas políticas que se están desarrollando y el interés estratégico de los bancos confirman que la exclusión financiera reviste cada vez mayor importancia. En este contexto, son muchas las entidades que han comenzado a desarrollar diversas respuestas ante los desafíos que este fenómeno plantea. Junto a ello, señalan la oportunidad con la que cuentan las cajas de ahorros para desarrollar esquemas proactivos que frenen el problema y cómo, de forma efectiva, lo vienen haciendo en los últimos años. Los autores concluyen su artículo haciendo hincapié en que la exclusión financiera es un problema que está avanzado en Europa, y en el que la desregulación y una mayor orientación hacia el mercado en los sectores de servicios financieros no constituyen una solución, sino un mecanismo acelerador de la exclusión.

La exclusión financiera es resultado de lo que la teoría económica convencional denomina imperfecciones del mercado de capitales, que impiden una asignación óptima del ahorro y la inversión, debido a estados de información asimétrica (manifestados en selección adversa y/o riesgo moral) que, por la imposibilidad de conocer todas las características del proyecto de las unidades productivas que demandan un crédito, dificultan su concesión. De este modo, se generan equilibrios competitivos en el mercado de capitales con racionamiento del crédito: un exceso de demanda de préstamos debido a que el tipo de interés no actúa como variable capaz de vaciar el mercado de capitales. En este contexto, los programas de microcréditos son considerados potencialmente como instrumentos que garantizan la reducción de las barreras de entrada potenciales para los prestatarios al mercado de capitales. En este sentido, el presidente del Instituto de Crédito Oficial (ICO), **Aurelio Martínez**, en su artículo «El programa de microcréditos del ICO» contribuye con su análisis a explicar la experiencia práctica de los programas de microcrédito en los países desarrollados, así como una comparativa de su aplicación a través de la banca pública, con especial hincapié en el caso español. Partiendo de la experiencia de la línea de microcréditos del ICO, el autor muestra que —a pesar de las ventajas que ofrece en términos de incorporación al sistema económico a los excluidos financieros y a los emprendedores— no se encuentra exento de deficiencias en su diseño y aplicación, al no haber establecido un período de carencia para el reintegro del principal y haber utilizado siempre el sistema de amortización con cuotas constantes en lugar de modular en el tiempo el importe de la carga financiera, de acuerdo con la evolución prevista del negocio. Por otro lado, Martínez considera que en el futuro se deberá trabajar por subsanar los problemas derivados de la aparente inhibición de las entidades prestamistas y del propio ICO en los procesos de recuperación de la deuda en mora y en la renegociación de las condiciones financieras de los créditos en dificultad, así como la derivada de las elevadas tasas de morosidad, ya que, al no contar con más colateral que el de los activos del proyecto, conllevan un considerable nivel de pérdidas.

En España, han sido las cajas de ahorros las entidades que han tomado —adaptado a la realidad de una sociedad occidental— la voz cantante en la implantación de un sistema de concesión y gestión de microcréditos. Si su origen y su razón fundacional fue la lucha contra la usura, las cajas de ahorros españolas en el siglo XXI siguen jugando un papel esencial para conseguir la inclusión financiera de todos los ciudadanos. Para la consecución de dicho objetivo, estas entidades han desarrollado una extensa y diversificada red de oficinas, a través de la cual intentan fomentar la inclusión financiera a través de una variada y amplia

oferta de productos que resultan útiles y apropiados a sus clientes: las cuentas corrientes o de ahorro a bajo coste, el crédito prendario y el microcrédito, fundamentalmente. Partiendo de este contexto, **Antonio-Claret García** describe la experiencia en materia de microcrédito de la entidad que preside, Caja Granada, a través de la Fundación para el Desarrollo Solidario, creada ex profeso para su concesión y gestión, y en la que trabaja un grupo de profesionales especializados en microfinanzas. El presidente de Caja Granada hace hincapié en que, para que el sistema de microcréditos funcione realmente bien, es necesario que la entidad financiera tome una actitud activa desde el primer momento en colaboración con el microcredista que plantea un proyecto. Asimismo, señala que el perfil medio del cliente que ha sido beneficiario de un microcrédito viene a ser: mujer, inmigrante, de unos cuarenta años de edad y con familia a su cargo. Basándose en su experiencia, indica que la pieza angular sobre la que debe girar la concesión del préstamo es la persona, ya que un proyecto puede ser bueno sobre el papel, si bien (y dado que no hay avales de ningún tipo que garanticen el cumplimiento por parte del prestatario) la figura del prestatario cobra todo el protagonismo y la trascendencia y, para ello, es necesario trabajar con el solicitante, hablar con él, escucharle, aportarle ideas y, en general, conducirlo de la mejor manera posible. Adicionalmente, resulta necesario estar atento a la actitud que muestra, ya que un buen proyecto puede mostrar las aptitudes, si bien la línea que marcará el éxito o el fracaso del mismo es la actitud que muestre el microempresario —su ilusión, sus ganas de trabajar, su voluntad e interés.

Este número de *Perspectivas del Sistema Financiero* se cierra con la colaboración de **Mateo García Cabello**, investigador de la University of Bath, quien, en su artículo «La lucha contra la exclusión financiera en Bolivia: Del microcrédito a las microfinanzas», ofrece una amplia perspectiva de la evolución del microcrédito y las microfinanzas desde sus orígenes hasta su problemática actual. Este estudio, además de realizar una distinción esencial entre los términos «microcrédito» y «microfinanzas», profundiza en fenómenos como la exclusión

y la informalidad económica como elementos determinantes para entender las causas que propician el nacimiento de las microfinanzas. Asimismo, se analizan otras cuestiones como el impacto de las microfinanzas en la lucha contra la pobreza, el debate respecto a la comercialización del sector, el papel jugado en su desarrollo por las agencias de cooperación internacional y, especialmente, las luces y las sombras del proceso de regularización en el que se han visto involucradas las instituciones microfinancieras (IMF) del país. Precisamente, este último punto constituye el eje argumental de su artículo por tratarse del elemento más novedoso que presentan las microfinanzas en Bolivia: a través de la regularización, el Estado reconoce la capacidad y el potencial de las microfinanzas como agentes de lucha contra la exclusión financiera, para lo que se desarrolla un marco legal que permite la equiparación organizativa y funcional de las microfinanzas con el resto de las instituciones financieras del país.

Con objeto de completar los artículos, se ofrece a nuestros lectores un apartado de opiniones, para el cual se ha contado con la colaboración de destacados expertos: **David Vegara**, Secretario de Estado de Economía, los directores generales y ejecutivos de un amplio elenco de cajas de ahorros y cooperativas de crédito como son **Carlos Balado** (Director de Obra Social y Relaciones Institucionales de CECA), **Isidro Fainé** (Director General de La Caixa), **Josep Maria Loza** (Director General de Caixa Catalunya), **José Fernando García Checa** (Director General de Bancaja), **Juan de la Cruz Cárdenas** (Director General de CajaMar). Asimismo, contamos con las opiniones sobre el tema de **John Koch**, presidente de ION Capital Corporation y consejero del Instituto Mundial de Cajas de Ahorros.

Por último, el presente volumen se cierra con un apéndice en el que se incluye un documento elaborado por un grupo de expertos para el Instituto Mundial de Cajas de Ahorros, con el título «Acceso a los servicios financieros». Se trata de un ambicioso y completo estudio que constituye una obligada referencia para todo aquel que desee aproximarse al estudio de la exclusión financiera en todas sus vertientes.

Exclusión financiera: un panorama

Santiago Carbó Valverde
Rafael López del Paso

I. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, las entidades financieras de los países desarrollados han intensificado sus esfuerzos para afrontar con éxito una importante serie de retos derivados de la transformación del entorno económico en el que operan. La creciente globalización, y la aceleración de la difusión de las innovaciones financieras y tecnológicas, han dado lugar a una intensificación de la competencia, a un estrechamiento de los vínculos entre los mercados de capitales y a la aparición de una demanda de servicios financieros cada vez más sofisticada. En definitiva, a una menor capacidad de maniobra de los intermediarios bancarios para obtener niveles de rentabilidad satisfactorios, dada la caída de márgenes ocasionada por la evolución general a la baja de los tipos de interés.

En términos de equidad, las implicaciones de este proceso de transformación resultan numerosas y, en algunos casos, contrapuestas. La mayor profundidad alcanzada por los mercados financieros ha redundado en una mayor participación de la población en la industria de los servicios financieros. Basta con analizar las estadísticas financieras para observar que el número de individuos que diariamente abren una cuenta de ahorro, solicitan un crédito, suscriben un fondo de inversión y/o pensiones u obtienen una tarjeta de pago muestra una tendencia de continuo crecimiento. A ello hay que sumarle los efectos positivos derivados de la diversificación de la oferta, plasmada en un abanico más amplio de productos y servicios disponibles por parte de los hogares y empresas. Paralelamente, se ha atendido a una acentuación del problema de exclusión financiera. La intensificación competitiva ha impulsado a las entidades financieras a desarrollar sus planes de actuación atendiendo al perfil rentabilidad-riesgo de la clientela, discriminando en favor de los segmentos capaces de generar un mayor valor añadido, y propiciando por tanto

una menor cobertura de amplios colectivos que no responden a las exigencias mínimas impuestas por el mercado. El análisis de los individuos y empresas excluidos revela que dicho fenómeno obedece a la aparición de barreras de naturaleza física, de coste, de cultura financiera e incluso psicológicas, fruto de las ineficiencias acumuladas en materia de política de precio, *marketing* y diseño de la gama de productos y servicios ofertados.

La trascendencia del fenómeno de exclusión financiera resulta incluso más amplia, ya que su concentración en los colectivos más desfavorecidos contribuye a la generación de un problema de mayor calado, como es la exclusión social y la pobreza. Asimismo, la falta de acceso a los productos y servicios financieros constituye el incumplimiento de uno de los preceptos necesarios, aunque no suficientes, para garantizar el correcto funcionamiento de la economía en su conjunto: se dificulta tanto la compensación y liquidación del núcleo transaccional que constituye la actividad diaria como la participación de los ciudadanos en las instituciones sociales, sobre la que se sustentan los sistemas económicos desarrollados.

El amplio consenso existente entre los agentes económicos, sociales y políticos acerca de la relevancia del fenómeno ha propiciado un intenso debate que ha quedado plasmado en el diseño y aplicación de numerosas iniciativas que aspiran a su erradicación. Los modelos implantados han sido diversos, dependiendo de la asignación de responsabilidades y grado de implicación de los sectores público y privado. Dentro de ellos ha ocupado un lugar destacado el denominado «de mercado», en el que las entidades financieras con una clara vocación social y fuerte arraigo territorial han procedido a la universalización de la actividad financiera. Frente al modelo de mercado, en determinados países el Gobierno ha optado por actuar como legislador, estableciendo sistemas de mínimos que garanti-

cen, al menos *ex ante*, el acceso de la población total a los servicios bancarios básicos. Los resultados obtenidos bajo este enfoque han sido catalogados como controvertidos, y de eficacia más que dudable, como consecuencia de los costes impuestos a las instituciones financieras y de su traslación a los consumidores. Junto a estas dos estructuras polares, se han desarrollado programas impulsados por el sector privado, con la Administración pública como mediadora. Estos programas han consistido en el establecimiento de acuerdos bilaterales entre asociaciones bancarias y sus diferentes miembros que han dado lugar a cláusulas favorables en la contratación de productos por parte de determinados colectivos identificados como prioritarios, así como a campañas orientadas al fomento de la cultura financiera y al desarrollo de las operaciones en las redes de distribución de elevado contenido tecnológico, entre otras.

Partiendo de este contexto, y tomando como referencia la Europa de los Quince, el objetivo del presente trabajo es ofrecer un panorama del fenómeno de exclusión financiera. Para ello, el artículo se estructura como sigue. En el siguiente apartado se determina la naturaleza de la falta de acceso a los servicios financieros, así como sus causas y consecuencias. En un tercer apartado se proporciona evidencia empírica relativa a la cuantificación del fenómeno de exclusión, así como a su distribución, señalando sus implicaciones en el orden económico y social. Posteriormente, se muestran las diferentes iniciativas y los programas adoptados en respuesta al mismo, así como las recomendaciones de política económica que de ellos se derivan. El artículo finaliza con las principales conclusiones.

II. EXCLUSIÓN FINANCIERA: NATURALEZA, CAUSAS Y CONSECUENCIAS

El análisis de la aún no excesivamente prolija literatura económica sobre la exclusión financiera identifica como tal aquella situación por la que determinados individuos o colectivos desfavorecidos presentan, como consecuencia de su localización geográfica, situación económica o condición social, incapacidad o dificultad para poder acceder a la adquisición y contratación de los productos y servicios comercializados por los diferentes intermediarios financieros y/o en los mercados (Sinclair, 2001). Su naturaleza multidimensional se plasma en los factores que la originan, entre los que se encuentran, sin seguir un orden exhaustivo, los siguientes (Devlin, 2005):

1. Factores basados en la oferta:

— Barreras en el acceso, derivadas de las restricciones que surgen en el proceso de gestión de riesgo.

— Diseño de productos y servicios orientados a usuarios de un perfil específico, generalmente de elevado valor añadido.

— Fijación de precios por encima de un determinado umbral, inalcanzable para la base de la cartera de clientes.

— Desarrollo de campañas de *marketing* vinculadas al logro de determinados objetivos en términos de volúmenes de ventas y otras variables relacionadas.

2. Factores de la demanda:

— Autoexclusión, debido al carácter prescindible que le otorgan a los servicios financieros los potenciales usuarios en la resolución de su problema de maximización de utilidad. Su origen puede encontrarse en el propio rechazo experimentado por el individuo o por parte de aquellos que componen la comunidad de la que forma parte, o en la formación de expectativas que apuntan a este resultado, fundadas en la creencia de que «las instituciones bancarias no aceptan gente que vive aquí» (Joseph Rowntree Foundation, 1999).

La correcta identificación de las causas de la exclusión financiera requiere considerar una serie de aspectos adicionales, que en caso de ser obviados pueden generar importantes deficiencias en su cuantificación, así como en la elaboración de programas que la combaten (Financial Services Authority, 2000). Entre ellos, cabe destacar las siguientes: 1) la exclusión financiera es un proceso complejo y dinámico, que dificulta la aplicación de medidas de validez universal y para cualquier momento del tiempo; 2) los individuos excluidos suelen llegar a esta situación como consecuencia de la combinación de más de un factor de los anteriormente expuestos, y 3) aun cuando el hecho de ser excluido depende de condiciones personales, el entorno puede resultar determinante. Atributos como la pertenencia a colectivos de bajo nivel de renta y educativo, no haber tenido nunca un trabajo fijo, pertenecer a la generación «del efectivo», ser joven, no haber mantenido contacto alguno con el sistema financiero, ser madre soltera o inmigrante, o vivir o desarrollar la actividad en zonas económicamente deprimidas, incrementa la probabilidad de alcanzar este *status* (Gardener, Molyneux y Carbó, 2004).

Con independencia de si el análisis se centra en la oferta o en la demanda, es fácil observar que la exclusión financiera surge como consecuencia de los cambios experimentados en la conveniencia y acceso, principios que marcan el desarrollo de la actividad financiera. Las importantes transformaciones a las que se está viendo sometida la industria de los servicios financieros ha supuesto una reorientación del negocio de las entidades financieras marcado por la búsqueda de la seguri-

dad de las inversiones, dando lugar a un estrechamiento relativo de la base de agentes económicos susceptible de formar parte de su cartera de clientes. Dicha manifestación ha sido ampliamente refutada por las entidades financieras, argumentando que la explotación de las economías de experiencia y aprendizaje ha permitido mejorar la estructura de los productos y servicios bancarios comercializados. Si bien esto es cierto, el análisis dinámico de la estructura de la oferta revela que los beneficios potenciales obtenidos en esta materia se han aplicado de manera discriminada, y no precisamente sobre el núcleo básico de la demanda efectuada por los individuos más vulnerables (Boyce, 2000) (1).

El cobro de comisiones por los servicios bancarios ha modificado las políticas de precios de subsidiación cruzada entre los productos y servicios financieros de primer nivel y los de un mayor grado de sofisticación. Es más, el continuo crecimiento mostrado por los ingresos obtenidos por este concepto indica la presencia de lo que ha venido a denominarse «trampa de la pobreza de la comisión bancaria» (Lloyd, 2000). Las comisiones suelen aplicarse sobre las operaciones realizadas por todo tipo de usuarios, entre ellos los menos favorecidos, sobre la cuenta bancaria, que dado, por lo general, su bajo saldo medio y los reducidos tipos de interés, conllevan rentabilidades financiero-fiscales negativas (2). Dichas transacciones no suelen contar con ningún tipo de exención, al contrario de lo que ocurre con las vinculadas a los créditos hipotecarios, depósitos a plazo u otros productos de gama alta, o aquellas materializadas a través de canales alternativos, tales como la banca telefónica o Internet. De este modo, se produce lo que viene a denominarse el «doble hechizo», es decir, «cuanto más pobre soy, más comisiones pago en términos relativos», lo que implica que los agentes económicos más desfavorecidos son los que soportan la mayor carga operativa del servicio bancario (Goodwin, Adelman, Middleton y Ashworth, 2001).

Las desviaciones con respecto al óptimo social generadas por este tipo de prácticas podrían ser corregidas mediante el diseño de «productos a la carta de elevada sensibilidad» que trataran de mitigar las deficiencias generadas por: 1) la incapacidad de los individuos de menor cultura financiera para maximizar su bienestar, dada la gama de productos ofrecidos; 2) la complejidad de la estructura de las comisiones, y 3) las dificultades para cambiar de cuenta (Connolly y Hajaj, 2001).

Más importantes, si cabe, son las implicaciones derivadas de los cambios en el acceso. El desarrollo tecnológico ha supuesto el inicio de la «metamorfosis» de los métodos de comercialización y distribución bancaria (French y Leyshon, 2004). El «cara a cara» no constituye un requisito *sine qua non* para la materialización de las diversas transacciones financieras. La difusión

del cajero automático, las terminales punto venta y la banca por Internet por parte de los intermediarios, aspectos clave en la eficiencia bancaria hoy día, ha desembocado en un intenso proceso de consolidación de la red de oficinas como unidad básica de negocio. De este modo, se ha generado un fenómeno de «desertización financiera», al cerrarse la única vía de acceso para las comunidades más desfavorecidas (Kempson y Whiley, 1998; Morrison y O'Brien, 2001). La explotación de los beneficios asociados al uso de la banca por Internet requiere la tenencia de un ordenador personal y módem, además de incurrir en el coste derivado de la conexión, todo un lujo para los individuos que forman parte de las bolsas de pobreza o encuentran serias dificultades para llegar a final de mes. La posesión de los medios señalados no constituye una condición suficiente para eludir la marginalidad financiera. La no disponibilidad de los conocimientos mínimos para su puesta en marcha puede desembocar en la infrutilización de los medios, e incluso en su desuso, generando un problema de incapacidad y, por tanto, una cierta tendencia hacia la autoexclusión (Office of Fair Trading, 1999).

Identificadas las causas de la exclusión financiera, finalmente resulta necesario especificar las consecuencias derivadas de su manifestación, susceptibles de ser clasificadas bajo una triple vertiente: personal, de negocio y para la comunidad (Internacional Association of Investors in the Social Economy, 1999).

a) *De índole personal.* En esta materia, el coste en el que incurren los individuos excluidos escapa de lo que se puede cuantificar monetariamente, al generar una serie de percepciones y emisiones de juicios de valor que dificultan la promoción y el desarrollo individual de los agentes afectados. Centrándose exclusivamente en los relativos a la participación en la vida económica, los hogares y empresas para los que el sistema financiero constituye un «bien de lujo inalcanzable» ven cómo se merman sus posibilidades de ahorro y de materialización de los proyectos de inversión, así como de establecimiento de una planificación financiera óptima. A ello hay que sumar el incremento del coste de oportunidad propio del mantenimiento de recursos ociosos, así como el correspondiente a la asunción de mayores precios, dado el menor colateral aportado. En términos agregados, su impacto es aún mayor como consecuencia del efecto multiplicativo generado por la presencia de economías de red y efectos arrastre (Ravicz, 1998).

b) *Costes vinculados al negocio.* La concreción de los costes clasificados en esta vertiente no resulta una tarea sencilla, especialmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas, debido a la escasa información pública disponible. A pesar de las limitaciones existentes, es posible determinar, con carácter tentativo, los siguientes (Alexander y Pollard, 2000):

- Reducción de las posibilidades de intercambio.
- Estrangulamiento de las posibilidades de extracción del excedente de los consumidores de nivel de renta medio-elevado.
- Estrechamiento del rango de inversiones accesibles.
- Dificultades en el acceso a los beneficios derivados de la banca relacional.
- Mantenimiento de mayores *cash-flows*.
- Soporte de mayores primas de riesgo.

c) *Costes generados en términos de la comunidad.* Las principales consecuencias observadas en este ámbito se centran en mayores requerimientos de transporte, incremento de la probabilidad de la tasa de criminalidad, reducción del potencial inversor y del rango de opciones disponibles por parte de las empresas y comercios para establecer nuevos centros de trabajo (ya sean tiendas, oficinas o plantas industriales), a lo que hay que añadir el efecto derivado del mayor desempleo que suele llevar asociado el fenómeno de exclusión financiera (Taylor, 2000).

III. EVIDENCIA EMPÍRICA PARA LA EUROPA DE LOS QUINCE

Establecida la naturaleza, causas y consecuencias de la exclusión financiera, resulta necesario proceder a su cuantificación. Las aproximaciones empíricas empleadas para llevar a cabo esta tarea han sido diversas, si bien pueden agruparse bajo una doble vertiente. Junto a la elaboración de encuestas sobre la caracterización socioeconómica de los individuos excluidos y no excluidos, una vez tipificada la población bajo este criterio, se han desarrollado una serie de indicadores relativos al nivel de acceso a los servicios bancarios básicos —crédito, seguro, endeudamiento, ahorro a largo plazo y cultura financiera—, indicadores que, de forma indirecta, permiten conocer y analizar la participación financiera de los hogares y las empresas.

La obtención de resultados no sesgados requiere la combinación de ambas (encuestas y elaboración de indicadores), dados, tal y como se mostró en el apartado anterior, la confluencia de factores de oferta y demanda y el importante papel jugado por la autoexclusión. El grado de compatibilidad de los enfoques señalados depende del nivel de desagregación de la información pública disponible, en la mayoría de los países muy limitada y elaborada bajo diferentes criterios que dificultan la materialización de comparaciones internacionales

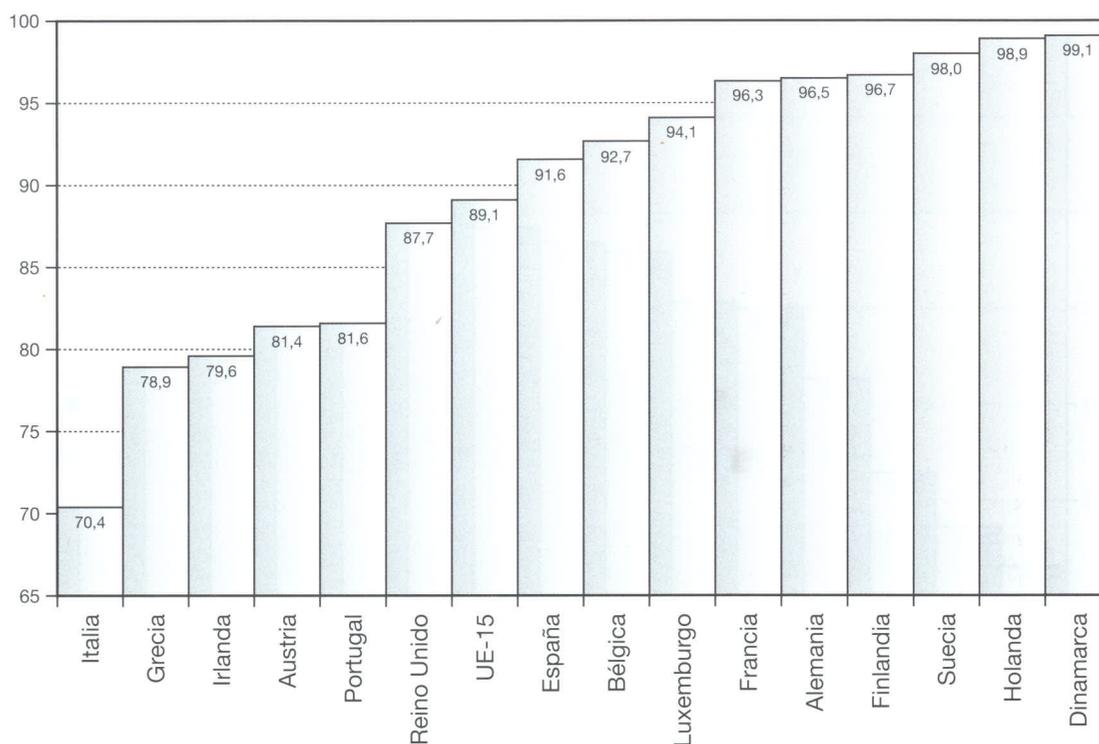
(Dekkers, 2003) (3). En el continente europeo, las importantes restricciones existentes en esta materia, a pesar de los recientes y crecientes esfuerzos de la Comisión Europea y los diferentes gobiernos nacionales, limita el estudio comparado de la exclusión financiera a la explotación de la información recogida en el *Eurobarómetro* y del *Libro Azul de los Medios de Pago* elaborado por el Banco Central Europeo.

El análisis relativo a la primera revela que si bien el porcentaje de individuos excluidos financieramente, al menos en lo que a productos bancarios se refiere, es moderado, todavía existen diferencias sustanciales entre países. Como puede observarse en el gráfico 1, el 10,1 por 100 de la población de los países integrantes de la Unión Monetaria Europea no posee una cuenta bancaria. Dicho porcentaje se eleva hasta el 16,7 por 100 en Portugal e Irlanda, al 17,9 por 100 en Grecia y al 22,4 por 100 en Italia. Por el contrario, medida en estos términos, la exclusión financiera adquiere una dimensión por debajo del 5 por 100 en Finlandia (3,3 por 100), Suecia (2 por 100), Holanda (1,1 por 100) y Dinamarca (0,9 por 100). Sorprendentemente, el 21 por 100 de esta población ha alcanzado de forma voluntaria esta situación mediante la cancelación de toda relación contractual mantenida con las entidades bancarias. La tendencia hacia la autoexclusión resulta más acentuada en Holanda (50 por 100), mientras que en Francia la situación viene motivada por factores exclusivos de oferta, ya que sólo el 2,8 por 100 se encuentran en este estado por decisión propia (Pollin y Riva, 2002). Dicha población responde, de acuerdo con los estudios elaborados a escala nacional, al siguiente perfil: mujer, muy joven o de edad avanzada, de bajo nivel educativo y en situación de desempleo de larga duración. Junto a ello, se revela que la exclusión financiera es fruto de la confluencia de productos mal diseñados, no acordes con las mínimas exigencias que establece la oferta, inadecuación que se ve acompañada de precios abusivos y disfunciones geográficas, generadas, en la mayoría de los casos, por la tendencia continuista de cierre de oficinas.

Asimismo, el *Eurobarómetro* muestra (véase gráfico 2) que más de la mitad (51,6 por 100) de los agentes excluidos nunca han sido titulares de una cuenta bancaria. En este ámbito, de nuevo se observan diferencias sustanciales. Mientras que en Dinamarca y Holanda el 13 y el 17 por 100 de la población actualmente excluida nunca ha disfrutado de los servicios asociados a la constitución de un depósito bancario, en Italia, Francia y Finlandia, el porcentaje supera el 55 por 100.

Los factores que explican las diferencias existentes entre países en esta materia indican que éstas vienen motivadas por la aplicación, por parte de las entidades bancarias, de estrategias muy heterogéneas en mate-

GRÁFICO 1
PORCENTAJE DE INDIVIDUOS QUE POSEEN UNA CUENTA BANCARIA



Fuente: Eurobarómetro 52; Financial Services, *Europeans and Financial Services* (mayo 2000), y Ruozi y Anderloni (eds.) (2002).

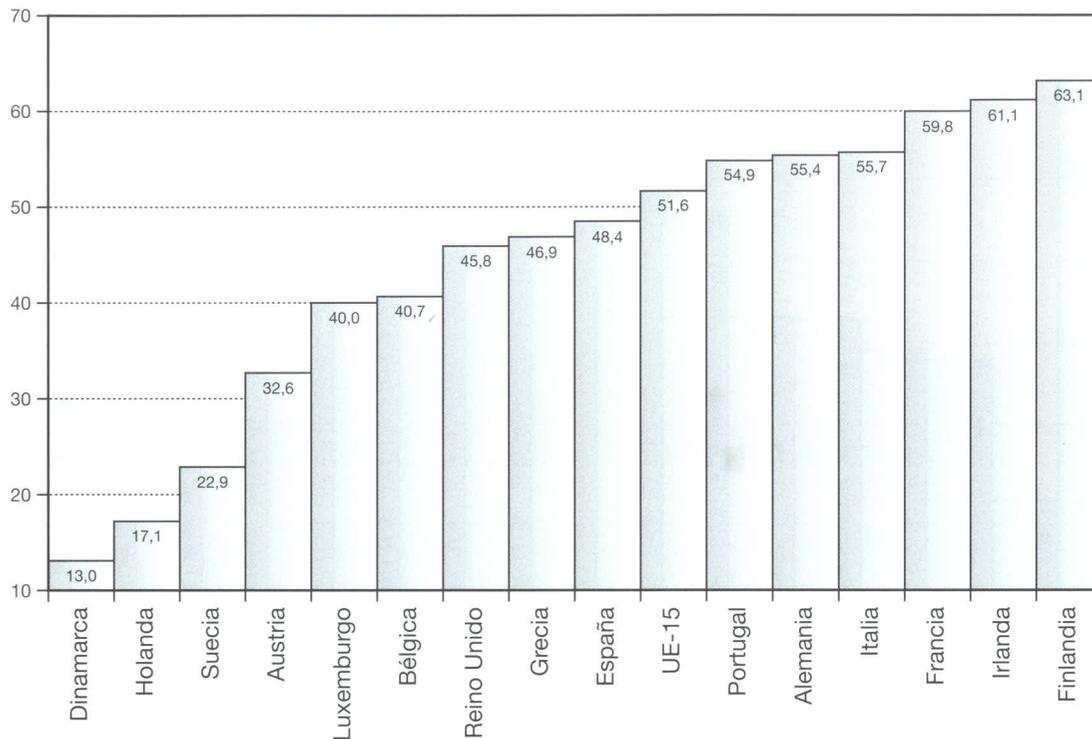
ria de distribución, así como por la existencia de patrones de pago no uniformes. La maximización de los niveles de eficiencia productiva constituye una condición necesaria para optimizar el valor creado para los accionistas o *stakeholder*, lo cual requiere, a su vez, la localización óptima de los recursos disponibles para llevar a cabo la actividad que marca el cumplimiento de la función objetivo de los intermediarios financieros (Ruozi y Anderloni, 2000). En el logro de este objetivo, las entidades bancarias han incentivado a sus clientes a usar nuevos canales de distribución sustentados en el empleo de tecnologías superiores, hecho que se ha plasmado en una mayor racionalidad de los programas de expansión. Como resultado de todo este proceso, se ha producido un cierre de oficinas, especialmente, en zonas urbanas deprimidas o rurales carentes de atractivo económico. Dicha tendencia se perfila en todo el continente europeo, con la excepción de España y Francia, en las que el importante papel en la lucha contra la exclusión financiera jugado por las cajas de ahorros en el primer caso, y la intensificación de la competencia vía calidad del servicio en el segundo, ha dado lugar a una continua tendencia aperturista. Por el contrario, durante la década de los noventa, las entidades bancarias del Reino Unido han cerrado en torno al 30 por 100 de sus oficinas, tendencia que se reproduce en

los países escandinavos y en el sistema bancario alemán (Reifner, Ulrich, Habschick y Jack, 2000).

El fenómeno de exclusión financiera se ha podido ver exacerbado por la implantación y difusión de nuevos instrumentos de pago estructurados basándose en las cuentas bancarias, al poder actuar como barrera de entrada para aquellos individuos que no pueden acceder a ellas, o que carecen de una determinada cultura financiera que les permita liquidar las diversas transacciones sin incurrir en un excesivo coste. Esto es debido a la complejidad de la estructura de oferta que requieren, su vínculo con una demanda más sofisticada y el carácter más exhaustivo de los mecanismos de control que se aplican (Marshall, 2004). En este sentido, *a priori* cabe esperar que los ciudadanos más desfavorecidos residentes en los países que utilizan más intensamente el efectivo presenten una mayor probabilidad de encontrarse excluidos ante un endurecimiento de las condiciones financieras. Como puede observarse en el gráfico 3, la circulación fiduciaria en términos de PIB presenta una mayor importancia en los países mediterráneos (6,6 y 4,7 en España e Italia respectivamente, frente a menos de un 3 por 100 correspondiente al resto de los principales países europeos). El mayor empleo del efectivo en la liquidación de transacciones

GRÁFICO 2

PORCENTAJE DE INDIVIDUOS QUE NUNCA HAN TENIDO UNA CUENTA BANCARIA



Fuente: Eurobarómetro 52; Financial Services, *Europeans and Financial Services* (mayo 2000), y Ruozzi y Anderloni (eds.) (2002).

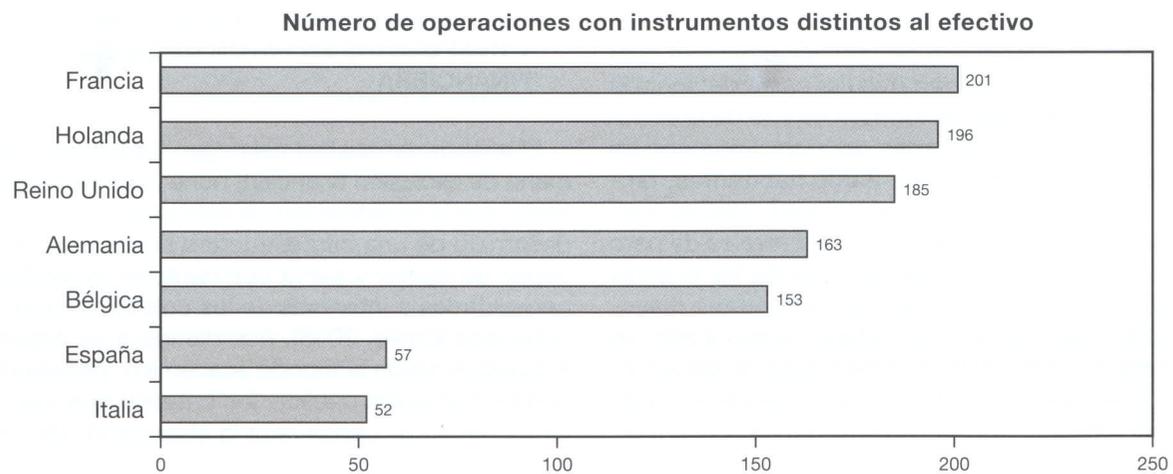
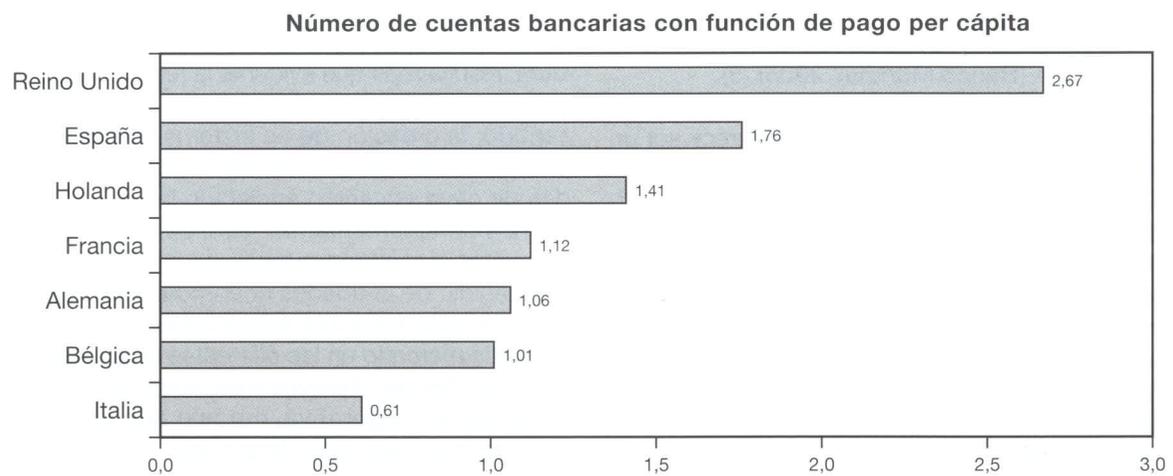
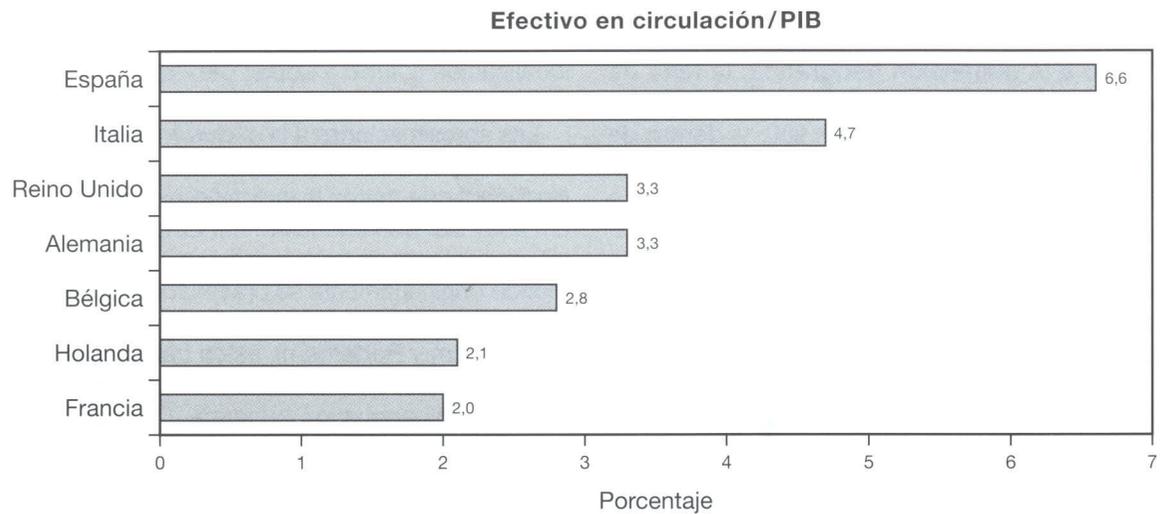
se ve acompañado de un menor uso de los instrumentos alternativos a este medio de pago. Mientras que en Francia y Holanda cada individuo se sirve de la tarjeta de pago, giro y/o cheque en torno a doscientas veces al año, en España e Italia apenas supera las cincuenta. La tendencia se reproduce cuando la variable analizada es el número de cuentas bancarias con funciones de pago asociadas.

La información obtenida se amplía de forma notoria cuando se atiende a los estudios acometidos a escala de país: Reino Unido, España y Holanda, especialmente en el primero, donde el tratamiento de este tipo de cuestiones goza de cierta tradición, dada la mayor orientación al mercado de su sistema financiero. La preocupación surgida en el Reino Unido por las cuestiones relativas a la pobreza y a la marginación social una vez que resultó electo el gobierno laborista, dio lugar a la elaboración del Informe Rowntree (1999) en el que, por primera vez, se cuantificaba y analizaba la dinámica de este fenómeno en términos comparativos con el resto del mundo, desde una óptica tanto económica como política e institucional. El papel central otorgado a las cuestiones financieras en sus conclusiones actuó como desencadenante de la elaboración de un exhaustivo informe posterior por parte de la Financial Services

Authority (FSA, 2000), cuyos resultados serían tomados como referencia por parte de los PAT (Policy Actions Teams) de la Unidad de Exclusión Social dependiente del Tesoro, encargados de elaborar medidas de política económica y social en esta materia (Goodwin, Adelman, Middleton y Ashworth, 2001).

De acuerdo con este estudio, en torno a 1,5 millones de hogares británicos (7 por 100 del total) se encuentran excluidos financieramente, cifra que, de acuerdo con las predicciones, se espera se eleve hasta los 4,4 millones (20 por 100) a finales de esta década (Kempson y Whiley, 1998). Asimismo, muestra que entre el 6 y el 9 por 100 no poseen una cuenta bancaria, porcentaje que se eleva hasta el 23 por 100 cuando la cuenta lleva vinculada la prestación de servicios que van más allá de las funciones estrictas de ahorro. El 1 por 100 de los mismos no tiene acceso a una oficina bancaria, mientras que el 5 por 100 se ha autoexcluido, al considerar que presenta suficiente capacidad para gestionar su dinero (Burchardt y Hills, 1998). La magnitud del problema se agrava cuando se atiende a productos más sofisticados. En torno al 25 por 100 de los británicos no reúne los requisitos mínimos para suscribir un seguro del hogar, y el 27 por 100 para acceder a un fondo de pensiones, mientras que un 45 por 100 se encuentra

GRÁFICO 3
HÁBITOS DE PAGO EN LOS PRINCIPALES PAÍSES EUROPEOS, 2001



Fuente: Banco Central Europeo (2004).

con barreras insalvables para adquirir un seguro de vida. La situación es aún más preocupante si se tiene en cuenta que el 55 por 100 de la población a lo largo de su vida ha accedido y/o adquirido uno o a lo sumo dos productos bancarios.

Atendiendo a la dimensión geográfica, la falta de acceso a los servicios financieros se concentra en Escocia y Gales, donde alcanza el 13 por 100, y, dentro de Inglaterra, en Great London y North West (25 por 100), zonas catalogadas como deprimidas y/o rurales y de bajo potencial de crecimiento económico (4). La situación se reproduce en unidades geográficas inferiores muy similares, donde se encuentra fuertemente instaurado el sistema de vivienda social y/o en las que no cuentan con una oficina bancaria en menos de una milla (Conaty y Venidle, 2002). Por otro lado, y bajo la perspectiva socioeconómica del individuo, la probabilidad de ser excluido aumenta para los estratos de baja renta, mujeres, trabajadores a tiempo parcial, desempleados, y dentro de ellos los que presentan un determinado nivel de minusvalía, pensionistas, estudiantes y familias monoparentales, de origen africano-caribeño o pakistaní, hecho que muestra la relevancia de la lengua, la cultura y la religión (Banco Mundial, 2005) (5).

Al contrario de lo esperado, la edad no parece ser un factor determinante de la exclusión, si bien el porcentaje de individuos en esta situación aumenta para aquellos que tienen menos de veinte y más de ochenta años, colectivos en los que la «desertificación» financiera viene motivada por barreras de carácter psicológico creadas por ellos mismos (Speak y Graham, 2000).

Los trabajos acometidos para España desde una perspectiva geográfica muestran que el 40,12 por 100 de los municipios españoles, que representa el 3,18 por 100 de la población total, no cuenta con ninguna oficina bancaria (Carbó, Rodríguez y López del Paso, 2000). En esta línea, estudios posteriores, que analizan la caracterización socio-económica de los municipios de más de 1.000 habitantes, indican que las cajas de ahorros españolas han rescatado de forma potencial de la exclusión financiera a los habitantes de municipios con un tamaño poblacional medio de 2.000 habitantes, tendentes a crecer y generar aglomeraciones urbanas, con mercados laborales caracterizados por niveles de paro cercanos a la media española, pero donde las mujeres y los individuos de mayor edad han encontrado mayores dificultad para encontrar trabajo. Junto a ello, se caracterizan por presentar un mayor peso de las actividades comerciales alimentarias, tanto desde el punto de vista minorista como desde el mayorista, y una fuerte relevancia de la construcción, si bien los niveles de renta en términos per cápita resultan similares a la media española. Junto a ello, muestran que, a pesar de la importante labor acometida por las cajas de ahorros,

todavía existen en España municipios en los que sus habitantes no cuentan con oficinas bancarias ubicadas en los límites de su territorio. Dichos municipios presentan una caracterización socioeconómica similar a la de los potencialmente rescatados, si bien, muestran una menor masa poblacional y una mayor dispersión en su localización (Carbó y López del Paso, 2002).

Las aproximaciones a la exclusión financiera en Holanda han ido orientadas a la determinación «de la línea roja» (*redlining*) que marca la inclusión-exclusión de los agentes en el sistema financiero (6). Empleando la vasta literatura existente en esta materia para los Estados Unidos (donde originariamente se practicaba *redlining*), y tomando como referencia las principales ciudades del país (Amsterdam y Rotterdam), estos trabajos concluyen que entre el 18 y el 34 por 100 de los habitantes no puede acceder a financiación bancaria. De dicho porcentaje, entre el 14 y el 40 por 100 es nativo. La magnitud del fenómeno se mantiene si el análisis se lleva a cabo para otros productos bancarios (Aalbers, 2005).

En definitiva, y con independencia del país y la escala sobre la que se analice el fenómeno de exclusión financiera, resulta más que evidente la relevancia de la estructura y configuración del sistema financiero. En este sentido, la creación de un sistema bancario «universal en el servicio» parece requerir la existencia de entidades de clara vocación social y/o la creación de mecanismos complementarios. Sólo de este modo es posible evitar la implantación de un modelo basado en el predominio de entidades orientadas a la continua creación de valor para sus accionistas y a la ganancia de cuota de mercado en los diferentes segmentos de negocio, carentes de objetivos marcados por la responsabilidad social corporativa, modelo que retroalimenta el fenómeno de exclusión financiera.

IV. RECOMENDACIONES DE POLICYMAKER Y RESPUESTAS EN FAVOR DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA

El análisis exhaustivo del origen y evolución del fenómeno de exclusión financiera pone claramente de manifiesto que la erradicación de este problema pasa por el desarrollo de una infraestructura financiera alternativa capaz de operar y servir con carácter específico a las necesidades e intereses de los colectivos más desfavorecidos (Davie, 2005). Atendiendo a los argumentos expuestos desde el mundo académico, profesional y de la Administración pública, los criterios que, con carácter de mínimos, deben regir la elaboración de protocolos en esta materia son: 1) incrementar la flexibilidad de la oferta crediticia; 2) mejorar el marco regulatorio del sistema financiero; 3) facilitar el nacimiento de intermediarios financieros de naturaleza privada y/o pública

capaces y especializados en estos nichos de mercado; 4) impulsar el desarrollo de servicios de asesoramiento, y 5) reformar el sistema de seguridad social (Donovan y Palmer, 1999; Bond y Krishnamurthy, 2004).

Las necesidades financieras de los agentes, efectiva y potencialmente excluidos, no difieren sustancialmente de las que muestra la mayoría de la población, por lo que el logro de su inclusión no requiere el desarrollo de profundas reformas (Piachaud, 2002). Basta con reducir las barreras que «desuniversalizan» la tenencia de una cuenta de ahorro, el empleo de los instrumentos de pago alternativos al efectivo, la adquisición de productos de aseguramiento y, especialmente, el acceso al crédito como fuente de financiación.

Para ello, algunos autores defienden la implantación de un marco regulatorio que, protegiendo a los consumidores vulnerables, sea capaz de crear los incentivos suficientes para estimular la actividad de las entidades financieras en cuya función objetivo tienen cabida los argumentos sociales. El papel que pueden jugar los intermediarios que presentan esta naturaleza puede recorrer una amplia gama que va desde una participación limitada en la que su actuación se focaliza en la reorganización de fondos y riesgos, con objeto de minimizar los costes financieros y de gestión, hasta un papel central como canalizadores exclusivos de las operaciones realizadas por estos colectivos (Rogaly, 1999). Las ventajas que ofrecen estas entidades frente al resto son múltiples, al introducir servicios orientados al asesoramiento de grupos de bajo nivel de renta que carecen de los medios necesarios para lograr un conocimiento adecuado acerca de las condiciones sobre las que se desarrollan las diferentes operaciones financieras (Micklewright, 2002).

Finalmente, no deben olvidarse las conexiones existentes entre exclusión financiera, sistema impositivo y régimen de la seguridad social. La aplicación de impuestos cuya estructura no tiene en cuenta las particularidades del contribuyente, junto con la vigencia de sistemas de seguridad social de capitalización —en los que la obtención de fondos con anterioridad al momento de la jubilación ante situaciones de precariedad no es factible—, incrementan la probabilidad de formar parte de las «bolsas de excluidos» (Witcher, 2003).

Con los criterios señalados, el diseño de medidas efectivas en la lucha contra la exclusión financiera se ha establecido desde una óptica tanto informal como formal. La falta de acceso a los servicios financieros básicos por parte de los individuos más desfavorecidos ha generado la creación de submercados en los que la oferta financiera se ha llevado a cabo por parte de agentes que mantienen ciertos vínculos familiares con la demanda (Omerod y Smith, 2001). A pesar de las ventajas que

puede generar la implantación de estos mecanismos en materia de disponibilidad, flexibilidad, coste y reciprocidad en los flujos financieros, puede abocar a una solución de fracaso por la aparición de conflictos sociales y la tensión que rodea las relaciones personales ante situaciones de impago o incumplimiento de la plenitud de las condiciones pactadas (Rogaly, 1999) (7).

En Europa, las de carácter colectivo, como opción alternativa a la intervención pública y al enfoque individual, se han materializado a través de las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito. En cuanto a las primeras, mediante la apertura de oficinas en plazas financieras carentes de atractivo en términos de rentabilidad y potencial de mercado, junto con la especialización alcanzada en la atención de las demandas financieras de las economías domésticas y de las PYME. Asimismo, la aplicación del principio de no discriminación de la clientela ha posibilitado el acceso de las mismas a una serie de productos y servicios financieros que, dada su gestión financiera, su esfuerzo de autofinanciación y su generación de recursos, resultarían difícilmente alcanzables a través de otras alternativas de mercado. Junto a las cajas de ahorros, han jugado un importante papel en la lucha contra la inclusión financiera las cooperativas de crédito. Constituidas como instituciones de ahorro y crédito sin ánimo de lucro, estas entidades han promovido la concesión de financiación a bajo tipo de interés y disponibilidad de servicios de pago tomando como base los fondos captados por sus socios (Ryder, 2002).

En general, las medidas adoptadas en el «combate» contra la exclusión financiera resultan susceptibles de agrupar atendiendo a cuatro grandes modelos perfectamente diferenciados (Pollin y Riva, 2002; Gardener, Molyneux y Carbó, 2004). El primero de ellos, aplicado en España, Grecia, Irlanda e Italia —países caracterizados por un bajo uso de los servicios bancarios en términos relativos, y por la carencia de productos y servicios específicos diseñados para los colectivos más vulnerables—, viene caracterizado por la búsqueda de soluciones comprometidas por parte del mercado. En su intento de universalizar la actividad financiera, las entidades con una clara vocación social y un fuerte arraigo territorial, como las cajas de ahorros, han extendido la demanda a territorios y agentes económicos cuyo margen de rentabilidad se equipara a los niveles mínimos una vez aplicado el «dividendo social revertido».

Junto a este modelo de corte neoclásico, un segundo modelo, también estructurado sobre el libre ejercicio de las fuerzas del mercado, se corresponde con el desarrollado en Alemania, Bélgica, Finlandia y Holanda. En estos países, las conclusiones resultantes del debate llevado a cabo por el gobierno han marcado las líneas maestras del proceso de elaboración, por parte de las

asociaciones bancarias, de programas específicos para frenar el avance del fenómeno de exclusión financiera y social. Aunque el alcance de las medidas materializadas en estos países ha diferido tanto en su extensión como en el tiempo, todas ellas se establecen sobre el objetivo principal de difundir la cuenta bancaria como instrumento financiero de primer nivel. Sin embargo, mientras que en Alemania se ha incentivado sólo la apertura, en el resto de países considerados se ha dado un paso más, al intentar garantizar a su tenedor la materialización mínima de tres tipos de transacciones: 1) retirada de efectivo a través del cajero automático; 2) emisión de cheque, y 3) desarrollo de operaciones con giro.

Como de carácter regulado pueden ser catalogados los dos modelos restantes. En el primero de ellos, materializado en el Reino Unido, el Gobierno actúa como mediador. Tal y como se señaló en el apartado anterior, y a partir de la recomendaciones surgidas del llamado informe *Cruickshank*, la Administración central desarrolló 18 PAT (*Policy Actions Teams*) donde la Unidad 14 se encargaría de analizar y localizar el fenómeno de exclusión financiera. Ante la necesidad de reformar el sistema de seguridad social, el Gobierno presionó al sector bancario para extender los servicios bancarios a todos los estratos de la sociedad. Para ello, promovió el desarrollo de acuerdos cooperativos público-privados, entre los que destaca, el desarrollo de las cooperativas de crédito, la aplicación de programas tendentes a mejorar la cultura financiera de los colectivos más vulnerables en esta materia y la extensión de la red de puntos de atención del sistema postal, dada su relevancia en materia financiera (8). Estos programas siguen aplicándose en la actualidad, estando sujetos a continua revisión atendiendo a las nuevas demandas y deficiencias detectadas.

El último de los modelos definidos, implantado en Francia, Portugal y Suecia, y catalogado como de dudosa eficacia, representa el esquema de máxima intervención, dado el papel del Gobierno como regulador. Mediante la Ley de Antiexclusión de 1998, la Administración francesa reconoce a todo individuo al acceso a cualquiera de los «derechos» financieros vinculados a los servicios de pagos bancarios (9). En el caso de Portugal, la implantación de dicha normativa data de 2000, si bien la adscripción a ella se deja a voluntad de las entidades (el 90 por 100 de éstas han dado el sí). Los intermediarios financieros sujetos a su cumplimiento se comprometen a: 1) abrir y gestionar una cuenta bancaria; 2) suministrar una tarjeta de pago que permita la retirada de efectivo a través del cajero automático; 3) materializar todo tipo de operación susceptible de llevarse a cabo vía ventanilla, y 4) proporcionar un extracto de la cuenta bancaria dos veces al año. En la misma línea se encuentran las medidas adoptadas por el Consejo Supervisor Financiero sueco a través de las circulares emitidas en los años 1996 y 2000.

Los modelos presentados no suelen aplicarse de manera aislada, sino que suelen ir cogidos de la mano. La falta de respuesta aparente por parte del mercado requiere que los gobiernos y los reguladores dediquen ciertos esfuerzos a implementar fórmulas apropiadas capaces de eliminar la posición de desventaja que ocupan determinados «jugadores» en el mercado. Para ello, la iniciativa pública debe garantizar un nivel mínimo de cobertura financiera, donde la postura más eficiente parece venir dada por la puesta a disposición de las entidades financieras de los instrumentos que las inviten a operar de forma eficiente en términos tanto económicos como sociales.

V. CONCLUSIONES

La intensificación competitiva ha impulsado a las entidades financieras a desarrollar sus planes de actuación atendiendo al perfil rentabilidad-riesgo de la clientela, discriminando en favor de los segmentos capaces de generar un mayor valor añadido, propiciando por tanto, la salida de amplios colectivos que no responden a las exigencias mínimas impuestas por el mercado. El análisis de los individuos y empresas excluidos revela que dicho fenómeno obedece a la aparición de barreras de naturaleza física, de coste, de cultura financiera e incluso psicológicas, fruto de las ineficiencias acumuladas en materia de política de precio, *marketing* y diseño de la gama de productos y servicios ofertados. La trascendencia del fenómeno de exclusión financiera resulta incluso más amplia, ya que su concentración en los colectivos más desfavorecidos contribuye a la generación de un problema de mayor calado como es la exclusión social y la pobreza.

Los estudios acometidos en el continente europeo revelan que el 10,1 por 100 de la población total no posee una cuenta bancaria. Dicho porcentaje se eleva hasta el 16,7 por 100 en Portugal e Irlanda, al 17,9 por 100 en Grecia, y al 22, 4 por 100 en Italia. Por el contrario, medida en estos términos, la exclusión financiera adquiere una dimensión por debajo del 5 por 100 en Finlandia (3,3 por 100), Suecia (2 por 100), Holanda (1,1 por 100) y Dinamarca (0,9 por 100). Sorprendentemente, el 21 por 100 de esta población ha alcanzado de forma voluntaria esta situación mediante la cancelación de toda relación contractual mantenida con las entidades bancarias. Asimismo, dichos estudios muestran que las diferencias existentes entre países en esta materia vienen motivadas por la aplicación por parte de las entidades bancarias de estrategias muy heterogéneas en materia de distribución, así como por la existencia de patrones de pago no uniformes.

Las necesidades financieras de los agentes, efectiva y potencialmente excluidos, no difieren sustancialmen-

te de las que muestra la mayoría de la población, por lo que el logro de su inclusión no requiere el desarrollo de reformas profundas. Para ello, resulta necesaria la implantación de un marco regulatorio que, protegiendo a los consumidores vulnerables, sea capaz de crear los incentivos suficientes para estimular la actividad de las entidades financieras en cuya función objetivo tienen cabida los argumentos sociales.

Con los criterios señalados, el diseño de medidas efectivas en la lucha contra la exclusión financiera se ha establecido desde una óptica tanto informal como formal, como ya se ha dicho. A pesar de las ventajas que puede generar la implantación de mecanismos informales en materia de disponibilidad, flexibilidad, coste y reciprocidad en los flujos financieros, puede abocar a una situación de fracaso por la aparición de conflictos sociales y por la tensión que rodea las relaciones personales ante situaciones de impago o incumplimiento de la plenitud de las condiciones pactadas. Las de carácter colectivo, como opción alternativa a la intervención pública y al enfoque individual, se han materializado a través de las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito.

En general, las medidas adoptadas en el «combate» contra la exclusión financiera, pueden agruparse atendiendo a cuatro grandes modelos perfectamente diferenciados. Dentro de ellos, ha ocupado un lugar destacado el denominado «de mercado», en el que las entidades financieras con una clara vocación social y fuerte arraigo territorial han procedido a la universalización de la actividad financiera. Frente al modelo de mercado, en determinados países el Gobierno ha optado por actuar como legislador, estableciendo sistemas de mínimos que garanticen, al menos *ex ante*, el acceso de la población total a los servicios bancarios básicos. Los resultados obtenidos por este enfoque han sido catalogados como controvertidos, y de eficacia más que dudosa, como consecuencia de los costes impuestos a las instituciones financieras y de su traslación sobre los consumidores. Junto a estas dos estructuras polares, se han desarrollado programas impulsados por el sector privado, con la Administración pública como mediadora, consistentes en el establecimiento de acuerdos bilaterales entre asociaciones bancarias y sus diferentes miembros, así como en campañas orientadas al fomento de la cultura financiera y al desarrollo de las operaciones en las redes de distribución de elevado contenido tecnológico, entre otras.

NOTAS

(1) Por vulnerable se entiende aquel individuo que: 1) posee un nivel de renta medio inferior al 50 por 100 de la correspondiente a la población total; 2) se encuentra en situación de desempleo; 3) sufre cualquier tipo de minusvalía; 4) presenta un bajo nivel educativo;

5) es miembro de una minoría étnica, y 6) es mayor de 65 años o menor de 25 años (OFFICE OF FAIR TRADING, 1999).

(2) Los trabajos acometidos en el Reino Unido muestran que el 45,3 por 100 de las cuentas bancarias abiertas presentan un saldo medio inferior a la libra, mientras que sólo el 22,6 por 100 se abren con importes superiores a las 100 libras. Asimismo, señalan que la remuneración ofrecida por el ahorro materializado en aquéllas oscila entre el 0,02 y el 4,25 por 100, si bien más del 40 por 100 de los poseedores de este tipo de instrumento recibe un rendimiento inferior al 0,05 por 100 (DAYSON, 2004).

(3) El núcleo fundamental de la información disponible se deriva de informes sectoriales acometidos por asociaciones de entidades bancarias y usuarios financieros, por lo que sus conclusiones pueden venir marcadas por la naturaleza y finalidad del estudio (DONOVAN y PALMER, 1999).

(4) De acuerdo con DAYSON (2004), en el Reino Unido sólo el 12 por 100 de las entidades operan en todas las regiones, siendo el grado de cobertura medio del 33,4 por 100.

(5) En el caso del Reino Unido, el 11 por 100 de las entidades operativas en el país requieren a los extranjeros una residencia mínima de tres meses para poder proceder a la apertura de una cuenta bancaria. Junto a ello, cabe señalar que sólo el 27 por 100 de las sucursales proporciona información en un idioma diferente al oficial, mientras que el 57 por 100 de estas unidades de negocio no ofrecen ningún tipo de asesoramiento (KEMPSON y WHILEY, 1998).

(6) Este término designa a los territorios que los gestores bancarios de Estados Unidos señalaban hasta no hace mucho en un mapa, con el que indicaban que no abrían oficinas por la mayor pobreza o conflictividad de esas zonas.

(7) Como ejemplos de este tipo de iniciativas, cabe destacar: 1) la concesión de créditos vía catálogo, en la que determinados colectivos ofertan créditos a individuos desfavorecidos, sujetos a la obtención de un mínimo *scoring* derivado del cumplimiento de un formulario, y 2) el envío de remesas mediante centros no autorizados para el desarrollo de actividades financieras tales como los locutorios.

(8) Dentro de las medidas adoptadas por el Gobierno, destaca la creación en el año 2000, por parte de la Innovation Political Units, del Universal Bank, orientado a la provisión de servicios financieros a individuos desfavorecidos y de bajo nivel de renta. El 85 por 100 de las oficinas de esta entidad se encuentran ubicadas en zonas económicamente deprimidas o de carácter rural (MARSHALL, 2004).

(9) Dichos derechos comprenden: 1) la apertura y el mantenimiento de una cuenta bancaria; 2) un cambio de dirección anual; 3) la provisión de códigos bancarios; 4) el establecimiento de transferencias bancarias; 4) la consulta de saldo; 5) la retirada de efectivo a través de los diversos canales de distribución; 6) la obtención de talonarios, y 7) la titularidad de una cuenta bancaria.

BIBLIOGRAFÍA

- AALBERS, M. (2005), «Who's afraid of red, yellow and green?: Redlining in Rotterdam», *Geoforum* (en prensa).
- ALEXANDER, A., y POLLARD, J. (2000), «Banks, grocers and the changing retailing of financial services in Britain», *Journal of Retailing and Consumer Services*, 7: 137-147.
- BANCO CENTRAL EUROPEO (2004), *Blue Book*, Francfort, Alemania, Banco Central Europeo.
- BANCO MUNDIAL (2005), *Focus on Sustainability 2004*, Nueva York, Banco Mundial.
- BOND, P., y KRISHNAMURTHY, A. (2004), «Regulating exclusion from financial markets», *Review of Economic Studies*, 71: 681-707.

- BOYCE, G. (2000), «Valuing customers and loyalty: Rhetoric of customer focus versus the reality of alienation and exclusion (devalued) customers», *Critical Perspectives on Accounting*, 11: 649-689.
- BURCHARDT, T., y HILLS, J. (1998), *Private Welfare Insurance and Social Security: Pushing the Boundaries*, York, Joseph Rowntree Foundation.
- CARBÓ, S.; RODRÍGUEZ, F., y LÓPEZ DEL PASO, R. (2000), «Las cajas de ahorros: Algo más que instituciones financieras», *Cuadernos de Información Económica*, 158: 65-76.
- CARBÓ, S., y LÓPEZ DEL PASO, R. (2002), «La inclusión financiera: Un paso cualitativo más», *Cuadernos de Información Económica*, 170: 79-90.
- COMISIÓN EUROPEA (2000), «Eurobarómetro, Financial Services», *Europeans and Financial Services*, mayo.
- CONATY, P., y VENIDLE, S. (2002), *Ending Fuel Poverty and Financial Exclusion*, Londres, New Economics Foundation and National Energy.
- CONNOLLY, C., y HAJAJ, K. (2001), *Financial Services and Social Exclusion*, University of New South Wales, Chifley Research Centre.
- DAVIE, S. (2005), «The politics of accounting, race, and ethnicity: A story of a Chief-based preferencing», *Critical Perspectives on Accounting* (en prensa).
- DAYSON, K. (2004), *Improving Financial Inclusion. The Hidden Story of how Building Societies serve the Financially Excluded*, Londres, Building Societies Association.
- DEKKERS, G. (2003), «Financial and multidimensional poverty in European countries: Can the former be used as a proxy of the latter?», *Irish Working Papers Series*, n.º 2003-2013.
- DEVLIN, J. (2005), «A detailed study of financial exclusion in the UK», *Journal of Consumer Policy*, 28: 75-108.
- DONOVAN, N., y PALMER, G. (1999), *Meaningful Choices. The Policy Options for Financial Exclusion*, Londres, New Policy Institute.
- GARDENER, E.P.M.; MOLYNEUX, P., y CARBÓ, S. (2004), *Financial Exclusion in the US, UK and Italy: Lessons for the Spanish Market*, Estudios de la Fundación, Fundación de las Cajas de Ahorros, Madrid.
- GOODWIN, D.; ADELMAN, L.; MIDDLETON, S., y ASHWORTH, K. (2001), «Debt, money management and access to finance: Evidence from the 1999 PSE Survey of Britain», *Working Paper*, n.º 8, Centre for Research in Social Policy.
- FRENCH, S., y LEYSHON, A. (2004), «The new, new financial system? Toward a conceptualization of financial reintermediation», *Review of International Political Economy*, 11: 263-288.
- FINANCIAL SERVICES AUTHORITY —FSA— (2000), *In or out, Financial Exclusion: A Literature and Research Review*, Consumer Research 3, julio.
- INTERNATIONAL ASSOCIATION OF INVESTORS IN THE SOCIAL ECONOMY (1999), *Banking and Social Cohesion*, Bruselas, International Association of Investors in the Social Economy.
- JOSEPH ROWNTREE FOUNDATION (1999), *Understanding and Combating Financial Exclusion*, Joseph Rowntree Foundation Findings.
- KEMPSON, E., y WHILEY, C. (1998), *Access to Current Accounts*, Londres, British Banker Association.
- LLOYD, S. (2000), «The culling game: How companies are trying to improve profits by getting rid of their low value customers», *Business Review Weekly*, 22.
- MARSHALL, J. (2004), «Financial institutions in disadvantaged areas: a comparative analysis of policies encouraging financial inclusion in Britain and the United States», *Environment and Planning*, 36: 241-261.
- MICKLEWRIGHT, J. (2002), «Social exclusion and children: An European view for a US debate», *Innocenti Working Paper 90*, Florencia, UNICEF.
- MORRISON, P., y O'BRIEN, R. (2001), «Bank branch closures in New Zealand: the application of a spatial interaction model», *Applied Geography*, 21: 301-330.
- OFFICE OF FAIR TRADING (1999), *Vulnerable Consumers and Financial Services*, The Report of the Director General's Inquiry, Londres, Office of Fair Trading.
- OMEROD, P., y SMITH, L. (2001), *Social Networks and Access to Financial Service in the UK*, Volterra Consulting Ltd, Londres.
- PIACHAUD, D. (2002), «Capital and the determinants of poverty and social exclusion», Centre for Analysis of Social Exclusion, *Working Paper 60*.
- POLLIN, J.P., y RIVA, A. (2002), «Financial inclusion and the role of postal system», en: RUOZI, R., y ANDERLONI, L. (eds.): 213-252.
- RAVICZ, R. (1998), «Searching for sustainable microfinance. A review of five Indonesian initiatives», *World Bank Policy Research Working Paper*, 1878.
- REIFNER, U.; ULRICH, J.; HABSCHICK, M., y JACK, S. (2000), *Across to Financial Services: German National Report for the 5th International Conference on Financial Services*, Universidad de Goteborg, 22-23 de septiembre.
- ROGALY, B. (1999), «Poverty and social exclusion in Britain: Where finance fits in», en ROGALY, B.; FISHER, T., y MAYO, E. (eds.), *Poverty, Social Exclusion and Microfinance in Britain*, Oxford.
- RUOZI, R., y ANDERLONI, L. (eds.) (2000), *Modernisation and Privatisation of Postal Systems in Europe: New Opportunities in the Area Of Financial Services*, Londres, Springer.
- RYDER, N. (2002), «Credit unions and financial exclusion—the odd couple?», *Journal of Social Welfare and Family Law*, 24: 423-434.
- SINCLAIR, S. (2001), «Financial exclusion: An introduction survey», Centre for Research into Socially Inclusive Services: Heriot Watt University Scotland, *Working Paper*.
- SPEAK, S., y GRAHAM, S. (2000), *Service not Included: Social Implications of Private Sector Service Restructuring in Marginalized Neighbourhoods*, Bristol, Policy Press.
- TAYLOR, M. (2000), «Communities in the lead: Power, organizational capacity and social capital», *Urban Studies*, 37: 1019-1035.
- WITCHER, S. (2003), «Reviewing the terms of inclusion: Transactional, processes, currencies and context», Centre for Analysis of Social Exclusion, *Working Paper*, 67.

La exclusión financiera: Un estudio comparativo

Edward Gardener
Philip Molyneux
Santiago Carbó Valverde (*)

I. INTRODUCCIÓN

En el presente documento se resume parte de un estudio encargado por la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS) con la finalidad de analizar el fenómeno de la exclusión financiera en Estados Unidos, el Reino Unido y la Europa ampliada. Los principales objetivos de este análisis son los siguientes:

- Comparar y evaluar la creciente importancia política de la exclusión financiera en Europa.
- Considerar sus repercusiones estratégicas en la banca en general y en las cajas de ahorros en particular.
- Identificar las áreas en las que sería necesario profundizar en el análisis empírico.

También se incluye una selección de diferentes partes del informe presentado a FUNCAS.

II. NATURALEZA Y CAUSAS

La exclusión financiera se refiere, principalmente, a la incapacidad (a veces ocasionada) que experimentan determinados grupos de la sociedad para acceder al sistema financiero. En el ámbito político, este concepto es mucho más amplio, incluyendo la exclusión social y la polarización. Los grupos sociales que no pueden acceder a los servicios financieros tampoco pueden, por regla general, obtener otro tipo de consideración social, por lo que la exclusión financiera se convierte en un elemento potenciador de otras clases de exclusión social.

La exclusión financiera suelen sufrirla mayoritariamente los miembros más pobres de la sociedad. Un

gran número de personas de renta baja se ven apartados de forma manifiesta de un amplio rango de servicios financieros básicos entre los que se incluyen créditos, seguros, servicios de pago y cuentas de depósito. En el Reino Unido, hasta hace muy poco tiempo, cerca de un millón y medio de las economías domésticas (el 7 por 100 del total) carecía de cualquier tipo de producto financiero, y más de 4,4 millones (20 por 100) disfrutaba de los servicios financieros más básicos, que en la mayoría de los casos equivalía a poco más que una cuenta bancaria. A pesar de la leve mejoría que se ha experimentado en los últimos años (BBA, British Bankers Association, 2002: 4-6), la exclusión financiera sigue siendo un importante desafío que superar. Por otro lado, la exclusión financiera parece estar concentrada tanto geográficamente como en determinados grupos de individuos (FSA, Financial Services Authority, 2000: 7).

Una definición más amplia de exclusión financiera sería «la incapacidad de acceder a los servicios financieros básicos de una forma adecuada. Puede surgir como resultado de problemas en el acceso, en las condiciones, los precios, el *marketing* o la autoexclusión en respuesta a diferentes experiencias o intuiciones negativas» (Sinclair, 2001). Se han podido identificar numerosos aspectos o dimensiones del fenómeno de la exclusión financiera (FSA, 2000: 9):

- *exclusión en el acceso*: se restringe el acceso debido a los procesos de evaluación del riesgo;
- *exclusión por las condiciones*: cuando las condiciones inherentes a los productos financieros los convierten en inapropiados para las necesidades de algunos individuos;
- *exclusión vía precios*: cuando ciertos individuos sólo pueden tener acceso a los productos financieros a un precio que no se pueden permitir;

— *exclusión comercial*: cuando determinados individuos se ven apartados en la práctica por las estrategias de venta y *marketing*;

— *autoexclusión*: los individuos deciden que no tiene sentido solicitar un determinado producto financiero porque creen que se lo van a denegar. Esta creencia se suele derivar de sus propias experiencias e intuiciones.

Todos estos diferentes tipos de exclusión financiera conforman, para muchos grupos de la sociedad, un complicado escenario de obstáculos en el acceso a los principales servicios financieros.

La exclusión financiera está suscitando actualmente un enorme interés en el Reino Unido (para el Gobierno, la industria de los servicios financieros y los grupos de consumidores), debido principalmente a sus consecuencias e implicaciones sobre el fenómeno más amplio de la exclusión social. En el Reino Unido, el actual gobierno laborista creó la Unidad de Exclusión Social (Social Exclusion Unit, SEU) nada más acceder al poder en 1997. Tanto la Autoridad de Servicios Financieros (Financial Services Authority, FSA) como el Banco de Inglaterra han llevado a cabo importantes investigaciones y revisiones de las políticas de exclusión financiera, centrándose también en determinados aspectos (como la financiación a la pequeña empresa).

Una causa aparente de la exclusión financiera ha sido el incremento de la pobreza. Entre 1979 y 1994-1995, por ejemplo, la renta real de los segmentos más pobres de la población británica cayó en un 8 por 100, mientras que en este mismo período seguía creciendo, no obstante, la renta media real. Durante la década de 1980 y principios de la de 1990, la distribución de la renta y la riqueza en el Reino Unido empezó a ser más desigual. En este contexto han sido importantes numerosos factores socioeconómicos, entre los que se incluyen las rentas de los particulares y la distribución de la renta en general, los cambios experimentados en el mercado laboral, las tendencias demográficas, la política de vivienda, los cambios en el régimen de tenencia, así como la reforma fiscal y del Estado del bienestar (FSA, 2000: 2).

Resulta contradictorio que el problema de la exclusión financiera se haya derivado de un aumento de la inclusión, que ha tenido como consecuencia que un pequeño grupo de individuos y economías domésticas se hayan visto excluidas. La intensidad de los procesos desreguladores, la globalización y las estrategias de «maximización del valor» (*value maximization*, VM) parecen guardar relación con una mayor incidencia y conocimiento de la exclusión financiera. Boyce (2000), por ejemplo, demuestra que la «valoración del cliente» se ha convertido en un sistema para incrementar la renta

y la riqueza del accionista, a costa de alienar más a los más pobres y desfavorecidos.

La importante reestructuración del sector de los servicios financieros del Reino Unido que tuvo lugar en la década de 1980 y principios de la de 1990 contribuyó de forma directa e indirecta a la exclusión financiera. La década de 1980 se caracterizó por un crecimiento sin precedentes del sector británico de servicios financieros. El aumento de la competencia provocó una continua búsqueda de nuevos clientes y una mayor segmentación de la clientela. Sin embargo, la recesión posterior que tuvo lugar a lo largo de la década de 1990 desembocó en un «salto a la calidad» por parte de las empresas de servicios financieros. Tanto la expansión como la mayor fragmentación en la provisión de servicios financieros han contribuido a la exclusión financiera (FSA, 2000: 17).

La exclusión financiera, por tanto, parece ser consecuencia de un enmarañado conjunto de factores interrelacionados entre sí. El progreso socioeconómico es indudablemente importante. La exclusión financiera se ha visto influida por avances estructurales y estratégicos en la industria de los servicios financieros. En particular, la intensificación de la competencia, la aparición de conceptos tales como «el valor del cliente», han fomentado una mayor segmentación de la clientela y la búsqueda de los clientes más solventes.

III. LOS EXCLUIDOS FINANCIERAMENTE

La Autoridad de Servicios Financieros del Reino Unido ha informado de que, aparte de «la peligrosidad de la exclusión financiera» (debido a que aproximadamente un 7 por 100 de las economías domésticas británicas no disfruta de ninguno de los principales productos financieros), muchos individuos y economías domésticas carecen de acceso a específicas formas de servicios financieros. Para ello citan un reciente estudio (FSA, 2000: 21) en el que se incluyen las estadísticas siguientes:

- entre el 15 y el 23 por 100 de los adultos no posee cuenta bancaria (corriente);
- el 31 y el 37 por 100 de las economías domésticas no dispone de productos de ahorro o inversión;
- el 27 por 100 de los trabajadores no cuentan con planes de pensiones;
- el 45 por 100 de las economías domésticas no dispone de una cobertura de seguro de vida;
- el 29 por 100 no tiene acceso a créditos por parte de proveedores reconocidos.

Del mismo modo, parece que la exclusión financiera está concentrada en grupos específicos, como por ejemplo (Sinclair, 2001):

- los desempleados de larga duración;
- los pensionistas;
- los individuos que no gozan de contraprestación por enfermedad o incapacidad;
- las familias monoparentales compuestas sólo por la madre;
- determinados grupos étnicos minoritarios, especialmente los procedentes de Pakistán o Bangladesh;
- las personas que dependen de subsidios sociales o que viven de alquiler.

La concentración geográfica es otra característica de la exclusión financiera presente en el Reino Unido, ya que cerca del 50 por 100 de la población excluida del uso de productos financieros se concentra en los 50 distritos más desfavorecidos.

IV. CONSECUENCIAS DE LA EXCLUSIÓN FINANCIERA

Aunque la exclusión financiera no es un problema reciente, sus consecuencias son más graves de lo que lo habían venido siendo en el pasado (FSA, 2000: 53). El carecer de acceso a determinados productos financieros básicos (una cuenta bancaria, créditos al consumo, cuentas de ahorro o seguros) puede traer consigo muchos problemas asociados a una sociedad competitiva más exigente y en rápido crecimiento.

La carencia de servicios bancarios es especialmente problemática dentro de un entorno en el que un gran volumen de pagos se efectúa a través de las cuentas bancarias. Diversos estudios han puesto de manifiesto que uno de los productos prioritarios para los sectores excluidos es la cuenta bancaria, mediante la cual pueden recibir ingresos y realizar pagos (Kempson y Whyley, 1999a).

Quienes no tengan acceso a las principales líneas de crédito pueden llegar a enfrentarse a graves dificultades; las facilidades de crédito cubren tanto las necesidades que son a corto plazo (para suavizar los máximos y mínimos presupuestarios de las economías domésticas) como aquellas que incluyen a los diversos tipos de préstamo destinados a adquirir bienes de capital. Como consecuencia de ello, estos grupos se ven impulsados a acudir a «prestamistas sin estatus» (1), que les cobran

un precio muy elevado. Este tipo de préstamos suele tomar como garantía la propiedad del prestatario, las consecuencias que se derivan del impago son especialmente graves.

La exclusión por parte de los seguros se vuelve más problemática a medida que se extienden las posibilidades de cobertura del riesgo. Al mismo tiempo, los sectores excluidos suelen ser más vulnerables a los diferentes tipos de riesgo que puede cubrir un seguro (que van desde lo referido a una casa al seguro de vida, las hipotecas y la cobertura por enfermedad prolongada). Las consecuencias de la exclusión financiera (y social) cobran, en consecuencia, mayor importancia.

La ausencia e inadecuada provisión de pensiones ha llevado aparejado el inevitable resultado de una mayor tendencia a la pobreza o a la precariedad en los últimos años. El impacto de la exclusión se ve potenciado desde que se está extendiendo la tendencia a la afiliación a los planes privados de pensiones. El estudio de la Joseph Rowntree Foundation (1995: 25) señalaba que en el Reino Unido una «minoría considerable» de individuos confiaban plenamente en el sistema de seguridad social. Las personas que no pueden vivir con la renta que reciben de su jubilación tienen un abanico muy limitado de opciones entre las que pueden elegir.

De la no disposición de ahorro se derivan numerosas consecuencias. La principal de ellas es la pérdida de la seguridad y flexibilidad con la que contarían la mayoría de las personas. Al igual que sucede con los seguros, no disponer de algún tipo de protección y seguridad se convierte en una fuente de preocupación para los individuos excluidos del terreno financiero.

Las consecuencias anteriores no solo inciden sobre determinados individuos, también tienen un impacto en las comunidades a las que pertenecen. La retirada en la provisión de servicios financieros de ciertas áreas (lo que se denomina «desertización financiera») se ha relacionado con el deterioro del entorno económico, la debilidad del crecimiento económico y los problemas sociales (Leyshon y Thrift, 1994). Aunque la primera vez que se tuvo conciencia de este fenómeno fue en Estados Unidos, recientemente se ha observado este proceso en el Reino Unido:

En la provisión de servicios financieros al por menor están empezando a aparecer vacíos... El surgimiento de estos espacios de exclusión financiera tiene importantes repercusiones sobre el desarrollo desigual... ya que estos espacios están relacionados con el declive económico y determinados problemas sociales, tales como la pobreza y la exclusión (Leyshon y Thrift, 1995: 313-314).

Leyshon y Thrift (1995: 315) continúan afirmando que «...las áreas ricas tienden a seguir enriqueciéndose y

las pobres a seguir empobreciéndose a causa de la discriminación que el sistema financiero realiza entre individuos y comunidades basándose en el riesgo».

Un aspecto relacionado con este tema es que, a medida que se pierde la información y el conocimiento local, debido a que las empresas de servicios financieros abandonan un área determinada y/o reducen los recursos dedicados a mejorar la conciencia social, dichas instituciones se vuelven más cautelosas en su política de concesión de préstamos. Una posible razón que lo explica es su creciente confianza en los modelos de crédito a escala nacional. Como consecuencia de ello, es posible que se restrinjan las nuevas corrientes de inversión en el área. Las estrategias de comercialización de las instituciones financieras basadas en dichos sistemas de información geográfica pueden acelerar esta clase de «desertización» en determinadas comunidades por parte de los principales proveedores financieros (Thrift y Leyshon, 1997).

V. LA EXPERIENCIA ESTADOUNIDENSE

La experiencia estadounidense con respecto a la exclusión financiera es muy parecida a la del Reino Unido. El estudio más detallado y representativo de ámbito nacional llevado a cabo sobre la economía doméstica en Estados Unidos es la *Encuesta de finanzas de los consumidores* (*Survey of Consumer Finances*, SCF), patrocinada por la Junta de Gobernadores (*Board of Governors*) del Sistema Federal de Reservas. Esta encuesta se realiza cada tres años.

En la encuesta de 1998 se recogía que el 9,5 por 100 de las familias estadounidenses no contaba con ningún tipo de cuenta (cuenta corriente o cartilla de ahorro). Entre los años de 1995 y 1998 se experimentó un notable declive de esta cifra. Los grupos socio-económicos más proclives a no tener cuenta bancaria solían ser mayoritariamente los de renta muy baja, hogares cuyo cabeza familia tenía menos de 35 años o más de 75, o estaba en situación de desempleo, o era de color o hispano, y se encontraba en el 25 por 100 inferior de la distribución de la renta (FSA, 2000: 25). Salvo en lo que respecta a los seguros de vida permanentes y a los planes de pensiones provistos por el empresario a sus trabajadores, las familias sin cuenta corriente rara vez disponen de algún otro activo financiero.

Las economías domésticas estadounidenses optan por tres tipos de crédito: los préstamos garantizados a la vivienda, los préstamos personales y los créditos rotativos con tarjeta de crédito. Al igual que en el Reino Unido, la calificación del crédito es la práctica más extendida para la evaluación de la capacidad crediti-

cia de los solicitantes. A lo largo de las dos últimas décadas, las bases de datos informatizadas y el progreso de los métodos de calificación han permitido a las entidades de crédito clasificar a los solicitantes con una precisión mucho más exacta. Al mismo tiempo, las principales entidades de crédito han estado dispuestas a conceder préstamos (a un precio más elevado) a solicitantes no preferenciales. Esta última tendencia es la que ha hecho crecer la capacidad de las economías de renta baja para acceder al crédito convencional.

A pesar de estas últimas tendencias, la probabilidad de las economías domésticas de renta baja de ser titulares de préstamos garantizados a la vivienda es mucho menor, y también se ha reducido la de obtener préstamos personales (FSA, 2000: 66). La *Encuesta de finanzas de los consumidores* de 1995 puso de relieve que el 66,5 por 100 de las economías domésticas estadounidenses disponía al menos de una tarjeta de crédito —cifra que descendía al 44 por 100 en lo que respectaba a las familias de renta baja. Sólo el 7,7 por 100 de las familias de renta baja que no tenía una cuenta para realizar sus transacciones tenía una tarjeta de crédito. En Estados Unidos se observan similares formas de exclusión financiera para otros servicios financieros convencionales, como las hipotecas, las pensiones y los seguros de vida orientados al ahorro.

En los diferentes estudios que se han llevado a cabo en EE.UU., se ha señalado como una de las principales razones de que las economías domésticas no contasen con ningún tipo de cuenta bancaria la de que estas familias no ahorran prácticamente nada de un mes a otro. Por este motivo, no encuentran sentido el tener una (FSA, 2000: 68). Otras razones que frecuentemente se han esgrimido en contra de disponer de dichas cuentas es el precio de las comisiones bancarias, el requisito de mantener un saldo mínimo, el deseo de privacidad de la información económica particular y el no sentirse cómodos respecto al trato con el banco. El cierre de sucursales bancarias que tuvo lugar en la década de 1980 ha sido también un argumento utilizado por muchos periodistas y activistas como origen de la pérdida de contacto del cliente con su banco, y del cierre de sus respectivas cuentas bancarias.

Las consecuencias de la exclusión son muy parecidas a las que se han detallado en el caso del Reino Unido. Caskey (1997) señala que, en la mayoría de los casos, las economías domésticas estadounidenses «no bancarizadas» pueden obtener servicios de pago alternativos con la mínima dificultad o coste. Prácticamente todas las economías domésticas excluidas del crédito convencional tienen fuentes alternativas de crédito, aunque éstas suelen ser más costosas, más incómodas o prestan escasa protección al consumidor.

VI. LA RESPUESTA A LA EXCLUSIÓN FINANCIERA

La somera exposición de los casos estadounidense y británico confirma que las causas de la exclusión financiera son diversas y complejas. Las barreras a la inclusión son, de igual manera, variadas y complicadas, incluyendo las aparentemente transparentes (como la renta) y las más sutiles (como las creencias o prejuicios personales). Como consecuencia de ello, no resulta fácil abordar este fenómeno. Tanto en un caso como en otro existe un fuerte compromiso del gobierno y del sector financiero en su intento de superarlo.

Las empresas de servicios financieros pueden desempeñar un papel muy importante, en este sentido no tienen que dejarse llevar únicamente por intereses comerciales o de rentabilidad a corto plazo. La encuesta de FSA (2000: 79) destaca la opinión cada vez más extendida de que las asociaciones y la cooperación (de tipo privado-privado, privado-público y privado-sin ánimo de lucro) suelen ser la mejor opción. No es nada realista esperar que las empresas de servicios financieros sean capaces por sí solas de luchar contra la exclusión financiera, y éste es uno de los mensajes fundamentales que se derivan del estudio.

El acceso a los servicios financieros posee muchas vertientes. Éstas se resumen, en el caso del Reino Unido (FSA, 2000: 7), en las siguientes:

— Acceso geográfico

Muchos creen que las asociaciones (*partenariados*) son especialmente importantes. Entre ellos se incluyen los bancos que trabajan con los supermercados, Correos y las organizaciones sin ánimo de lucro (como las cooperativas de crédito, los acuerdos comerciales de intercambio local (*local exchange trading schemes*, LETS) y los diversos tipos de *community bank*). El actual gobierno británico ha apoyado firmemente el desarrollo del movimiento de las cooperativas de crédito. También ha mostrado gran interés por el desarrollo de los *community bank*, especialmente como forma de respuesta al cierre de sucursales bancarias y sociedades inmobiliarias. En lo que se ha podido ver hasta ahora (FSA, 2000: 82), con los LETS se puede hacer muy poco para resolver la exclusión financiera. Muchos creen también que los arrendadores pueden jugar un importante papel en la ampliación del acceso a los servicios financieros en el Reino Unido.

— Acceso de los discapacitados

Aunque la mayoría de las discapacidades no son causa de la exclusión financiera, sí que pueden aumentar los obstáculos a los que se enfrentan las personas que viven con una renta baja. Un área de preocupación

actual en el Reino Unido (para la Oficina para un Comercio Justo) es la forma en que las compañías de seguros justifican la diferencia de riesgo que sufren los discapacitados. Mientras que las estadísticas actuariales apoyan diferentes valoraciones del riesgo, también es cierto que la interpretación de la exclusión en materia de política de seguros se ha tergiversado un poco.

— Valoración del riesgo

Anteriormente se ha hablado de cómo los avances en materia de valoración del riesgo pueden restringir el acceso a muchos productos financieros. La Asociación de Aseguradores Británicos defiende que el reto actual consiste en descubrir aquellas prácticas de reducción del riesgo y encontrar productos que pueden contribuir a ampliar el acceso. Un ejemplo de ello podría ser el diseño de un nuevo tipo de cuenta bancaria, un híbrido de las actuales cuentas de talonario (corriente) y de depósito (ahorro) británicas que no permitan el descubierto y, por tanto, no requieran una calificación del crédito (FSA, 2000: 84). Se están estudiando y desarrollando muchas posibilidades, incluyendo los nuevos acuerdos institucionales y de cartera para la gestión de la valoración del riesgo y las técnicas de gestión y participación.

— Racismo

Aunque no hay pruebas que sustenten la influencia del racismo en la valoración del riesgo, puede ser una causa del aumento de la exclusión financiera. Se utilizan diversos métodos para afrontar este problema, entre ellos el de atraer a trabajadores procedentes de grupos étnicos minoritarios, el de trabajar la conciencia racial del personal que trabaja de cara al público y el de garantizar el cumplimiento de la Ley de Relaciones Raciales de 1976.

— Accesibilidad

Se soluciona a través de algunos de los métodos que se han expuesto anteriormente (como el desarrollo de nuevos productos financieros, más adecuados). Los productos sencillos como *plain vanilla* deberían ser más baratos, y también han de representar un buen valor para la economía.

— Cultura financiera y barreras psicológicas

Un obstáculo muy importante a la hora de adquirir servicios financieros es la existencia de barreras psicológicas de diversa índole. La aparente ausencia de productos financieros adecuados, que estén disponibles y puedan comprenderse bien, ha acelerado la desconfianza y el desinterés hacia los servicios financieros. Se ha intentado solucionar a través de mejorar la

información, de explicar los pormenores de forma que se pueda comprender más fácilmente el mensaje, y en algunos casos se ha abogado por un servicio de asesoramiento libre e independiente. También es un obstáculo añadido la deficiente capacidad de lectura, escritura y manejo matemático.

— Regulación y supervisión

La regulación y su interpretación influyen en la exclusión financiera. Se refiere, por ejemplo, a la reducción en el requisito de identificarse al abrir una cuenta bancaria y a facilitar el aumento de cooperativas de crédito. Algunos exigen que se elabore una nueva legislación que se base en el ejemplo de la Ley de Reinversión Comunitaria de Estados Unidos (1977). También se han seguido muchas iniciativas destinadas a garantizar la estrecha vigilancia de la exclusión financiera.

En Estados Unidos ha habido también muchas respuestas públicas y privadas al problema de la exclusión financiera. La Ley de Reinversión Comunitaria de 1977, por ejemplo, incluye un «test de servicio». Se clasifica a los bancos según el interés que ponen y la eficacia que alcanzan en la extensión de los préstamos hipotecarios a las economías domésticas de renta baja. Estas calificaciones se utilizan cuando los bancos apelan a la aplicación de las leyes en cuestiones como las fusiones bancarias. Entre otras iniciativas norteamericanas, se incluyen las ofertas de cuenta bancaria «básica» o *life-line*, como se las conoce comúnmente, la reducción del coste del cambio a otra entidad, diversas iniciativas destinadas a fomentar el ahorro entre los grupos de renta más baja, la regulación de las políticas de crédito de las entidades del sector financiero alternativo y mejorar la educación del consumidor. Una de las obras con propuestas de política económica que más influencia ha tenido en este terreno es el trabajo de Sherraden (1991), que propuso la creación por parte del gobierno de unas cuentas de desarrollo individual (*individual development accounts*, IDA). Las IDA se conciben para fomentar que las economías domésticas de renta baja consigan mejorar su bienestar al ofrecerles relacionar sus ahorros con un propósito determinado.

VII. EL CONTEXTO DEL MERCADO Y LAS RESPUESTAS DE LA POLÍTICA EUROPEA

En el presente estudio se han recogido una gran variedad de respuestas en forma de políticas desarrolladas en Estados Unidos y el Reino Unido. También es evidente que la exclusión financiera es un asunto destacado en la Unión Europea y en los diversos estados miembros. Parece ser que este fenómeno se ve exacerbado por las fuerzas y el «conjunto estratégico de ideas» de las empresas de servicios financieros, que se ven incen-

tivadas y fomentadas a través de la desregulación. Mientras los beneficios económicos de la liberalización y el incremento de la competencia siguen sin descubrirse, el mercado libre sin ayuda parece no ser capaz de resolver el problema de la exclusión financiera.

El problema puede verse agudizado por otras formas de interferencia reguladora. Un buen ejemplo de ello son las legislaciones sobre blanqueo de dinero (que se iniciaron en Basilea), que han tenido el efecto secundario imprevisto de dificultar el acceso de los grupos excluidos a los servicios básicos del sector financiero. La aparente retirada del Estado de la provisión de prestaciones de seguridad social (como las pensiones) alimenta el problema y convierte en necesaria la «solución» basada en el sector privado. Al mismo tiempo, los gobiernos que convierten a formato electrónico el pago de las prestaciones sociales han promovido algunos movimientos de extensión de la inclusión financiera.

Todo esto se suma a un escenario bastante complicado. Lo que parece evidente es que dirigir las miradas hacia el sector privado no va a poder resolver este problema (ni lo hará). La desregulación y otras tendencias del mercado han avivado el imperativo al que se someten las empresas del sector financiero de perseguir el valor del accionista, la valoración basada en el riesgo, el incremento del capital económico y de la eficiencia en general, tanto productiva (del coste en relación con los ingresos) como asignativa (riesgo y rendimiento). Paradójicamente, en el contexto actual, la nueva legislación de Basilea II referente a la adecuación de capital va a seguir intensificando estas tendencias.

Este mercado libre puede producir muchos «bienes económicos» deseables. Entre ellos, una mayor producción de servicios financieros, una adecuación de los productos a la demanda, un mayor índice de innovación, una mayor eficiencia bancaria, una bajada de los precios y una mejora de la calidad del servicio, por mencionar sólo algunos beneficios. El «bien económico» general a escala macroeconómica es que la economía se ve capacitada para operar a niveles más altos de inversión y sobre unos calendarios de inversión que implican un mayor riesgo (aunque mejor gestionado y salvaguardado a través de un sector financiero más eficaz). Éste es el modelo económico que se persigue en Europa de forma activa a través de la liberalización, la desregulación y la globalización de los sectores de servicios financieros. Dentro de este proceso se pueden ver proyectadas numerosas dimensiones de la inclusión financiera.

En cualquier caso, en este estudio se ha insistido en que el «modelo de valor» que persiguen las empresas del sector financiero se interesa cada vez más por el

«cliente corriente», al que consideran como el segmento más rentable. Los clientes marginales pueden llegar a verse aún más excluidos. Por ejemplo, cuando las empresas de servicios financieros abandonan unos determinados emplazamientos geográficos y segmentos de clientes, disminuye la información destinada a valorar los respectivos riesgos, y empeoran los problemas de información asimétrica. De esta forma, la información de los «riesgos conjuntos» destinados a estos grupos marginales también pueden verse reducidos por determinadas empresas de servicios financieros en particular; el riesgo se vuelve más imprevisible y existe menor tendencia al agrupamiento de riesgos.

Éste es el panorama actual y en desarrollo al que se enfrentan los gobiernos. En cierta forma, la experiencia estadounidense (y, en menor medida, la británica) es singularmente asimilable a la de Europa. El sistema norteamericano es en muchos aspectos el que marca la pauta, el «motor de la innovación» y del desarrollo de los servicios financieros. Por un lado, se producen este tipo de servicios de una forma más eficaz que en muchos otros países de Europa, ajustándose sobremedida al «modelo del accionariado» del mercado libre, y por el otro, esta clase de modelo parece tener por sí misma las consecuencias más negativas sobre la exclusión social y financiera.

Lo mismo parece suceder en el Reino Unido. Los sectores financieros de Estados Unidos y Reino Unido son probablemente los más liberalizados y abiertos al mercado del mundo. En ambas naciones las significativas respuestas en su vertiente política han caracterizado la actuación de sus gobiernos, que han dirigido rigurosos esfuerzos a acabar con la exclusión financiera. La poderosa actuación afirmativa de los Estados Unidos (a través de la Ley de Reinversión Comunitaria) no ha tenido su réplica en el Reino Unido, aunque el gobierno británico ha tenido, sin duda alguna, un papel dominante y coercitivo en este terreno.

En este estudio se ha insistido en la importancia de relacionar la exclusión financiera con el escenario institucional e histórico del sistema financiero actual. En Estados Unidos, por ejemplo, la práctica denominada *redlining* (2) de discriminación arbitraria de clientes parece ser una causa de aparente discriminación y exclusión de determinados grupos de la sociedad, lo que requiere una clara y contundente respuesta. En el Reino Unido, por otra parte, este tipo de discriminación no parece ser una característica del sector de servicios financieros. También es cierto que el sistema británico tiene tras de sí toda una historia de gobiernos coactivos y que emplean la disuasión oral para conseguir sus objetivos. El resultado es una destacada mediación del gobierno, la autorregulación (del sector de servicios financieros y sus asociaciones, en respuesta, por regla

general, a los deseos del Gobierno) y los acuerdos entre el sector público y privado, o viceversa, con objeto de abordar el fenómeno de la exclusión financiera. Quizás esto no siempre funcione de la manera que se pretende, y sea necesario complementarlo con una legislación y unas directrices más estrictas, pero reflejan el modelo del Reino Unido. Como en el caso de Estados Unidos, el Reino Unido ha desarrollado uno de los sectores financieros más satisfactorios del mundo. La flexibilidad, como respuesta a las presiones del mercado, y el respeto a los objetivos del Gobierno son los pilares de la filosofía reguladora británica.

En muchos países europeos, el aparato histórico e institucional ha insistido más en los «modelos públicos» y en la responsabilidad social. Los sistemas financieros y las actitudes estratégicas de muchas entidades bancarias y de los políticos europeos reflejan estas ideologías. No son contrarias en modo alguno a las aspiraciones del Reino Unido y Estados Unidos, pero han influido en el pensamiento bancario y regulador europeo de distintas formas. En Europa, estos modelos están representados por filosofías políticas que se reflejan en limitaciones constitucionales como la *solidarité* francesa, la «mutualidad» italiana o el «estado social» alemán.

Estas filosofías se reflejan a diferentes escalas, dada la forma en que ha evolucionado la banca europea. El trabajo de los bancos con privilegios (*chartered*), las cajas de ahorros y los bancos sociales y regionales reflejan en su conjunto esta «filosofía europea». El debate entre el «valor del accionista» y el «valor del empresario» es otro importante aspecto del planteamiento de la Europa continental. En conexión con ello, Schuster (2000: 7), citando un informe de Coopers y Lybrand del año 1997, señala respecto a la difusión de la orientación del valor del accionista:

— El 90 por 100 de las empresas «pretenden» centrar sus intereses en los accionistas, pero solo el 34 por 100 de ellas emplea técnicas de la teoría del accionista en su planificación, toma de decisiones y comunicación.

— El valor de los accionistas desempeña un papel insignificante en Francia, Bélgica, Italia, Austria y España.

— Los «países en transición» que van integrando intensivamente la filosofía empresarial son Canadá, Suiza, Suecia, Holanda y Hungría.

— El valor del accionista cobra cada vez más importancia en Estados Unidos y el Reino Unido.

La banca europea ha estado en movimiento a lo largo de la década de 1990, y la actitud estratégica del

sector bancario se ha ido modificando, sin duda alguna, durante este período: véase *Economic Research Europe Ltd* (1997) y *Gardener et al.* (2002). Hörter (en Schuster, ed., 2002: 13) señala que, en este contexto: «Los directivos (especialmente los de la Europa continental) que descuidan los intereses del accionista tienen que darse cuenta de que no les van a tolerar durante mucho tiempo este comportamiento. El capital está concentrado cada vez más en manos de poderosos gestores profesionales de fondos». El trabajo de Hörter resulta bastante claro en su afirmación de que el valor del accionista va a cobrar más importancia en la orientación de las empresas europeas de servicios financieros: véase *Gardener et al.* (2002 y 2003).

En cualquier caso, esta encuesta y su debate posterior arrojan luz sobre dos puntos. El primero es que las estructuras y filosofías bancarias de la Europa continental han evolucionado y siguen reflejando una orientación más encaminada hacia el sector público y la banca social. El segundo, que existe una extraordinaria heterogeneidad entre los diferentes sistemas bancarios de la Europa continental.

Dentro de un contexto macroeconómico, regulador y político, los antiguos modelos públicos europeos también deberían cambiar. La agenda de globalización, desregulación y liberalización comunitaria refleja esta nueva perspectiva. Al mismo tiempo, el Estado del bienestar europeo se encuentra en una encrucijada, y un cambio está por venir. Las aspiraciones básicas de estos sistemas tradicionales de bienestar siguen siendo, por regla general, bastante saludables. Sin embargo, la apariencia pública y no competitiva bajo la que se ocultan no parece ser coherente con el proceso de globalización.

En este contexto de mercado en desarrollo, se ha demostrado que la exclusión financiera se convierte inevitablemente en un asunto socioeconómico y de regulación. También ha quedado claro que tanto a escala comunitaria como nacional la exclusión financiera es un aspecto que está adquiriendo importancia. Sin una respuesta por parte de los sectores público y privado, el problema empeorará; éste es el mensaje básico que transmite la experiencia del Reino Unido y Estados Unidos hasta la fecha. En el presente estudio se han identificado y caracterizado varios «modelos» de respuestas a la exclusión financiera que se resumen a continuación:

— Actuación favorable del gobierno (Estados Unidos).

— El interés del mercado, pero cada vez más por parte del sector privado y del gobierno (Grecia, Irlanda e Italia).

— El papel voluntario de los bancos (España, Francia, Alemania y Bélgica).

— El gobierno como mediador (tentativa de Francia y el Reino Unido).

— El gobierno como regulador (Francia, Portugal y Suecia).

Estos «modelos» no son de ningún modo excluyentes. En la práctica, se suele desplegar una combinación de propuestas. Cuando no es evidente la respuesta del sector privado y/o no funciona, se pone de manifiesto la probabilidad y la necesidad de que se produzca una iniciativa más consistente dirigida por el Gobierno. En los próximos dos o tres meses como máximo, parece inconcebible que la lucha contra la exclusión financiera no sea una prioridad para todos los estados miembros de la Unión Europea.

Gobiernos y legisladores tendrán que dedicar una atención especial a los métodos encaminados a superar la exclusión financiera sin desbaratar el modelo competitivo de mercado libre ni dejar en situación de desventaja a ciertos actores. Un modelo de este calibre podría estar orientado hacia algún objetivo concreto encaminado a reducir la exclusión financiera, evaluar el nivel adecuado de subvención pública (si la hubiere) sobre la base de unos objetivos sociales acordados previamente, y luego invitar a un proceso de oferta destinado a seleccionar las empresas más eficientes del sector privado para llevar a la práctica esta «franquicia» societaria. Este tipo de «modelo» ha sido analizado, pero aún no se han estudiado y desarrollado los detalles prácticos con los que poder hacer frente al problema de la exclusión financiera.

Una curiosidad que se ha observado a través de la experiencia de Estados Unidos y el Reino Unido es el aparente atractivo de exigir a los bancos que sean transparentes en su oferta de servicios a los grupos excluidos y más vulnerables de la sociedad. El caso del Reino Unido (a través de la *British Bankers Association*), donde los bancos han empezado a revelar su volumen de crédito a los grupos de renta baja y otros sectores excluidos, supone un paso adelante.

Esta forma de revelación se adapta a la perfección al modelo de mercado libre (al proporcionar estos datos, se permite al mercado tenerlos en cuenta en la evaluación global de dicho banco). Por otra parte, existe una marcada carencia de este tipo de datos. Banqueros, reguladores y el público en general necesitan comprender mejor cómo esos datos se pueden relacionar con estrategias básicas (del lado de la oferta) y el desarrollo de determinados subsectores marginados de clientes y localizaciones geográficas (del lado de la demanda).

VIII. ESTRATEGIAS Y PRODUCTOS BANCARIOS

Cruzarse de brazos no parece que sea una estrategia viable para ningún banco responsable, y esperar noticias del gobierno, la opinión pública o cualquier otra procedencia resulta inapropiado. En una época de enorme conciencia social y medioambiental, la banca tiene que adoptar una actitud proactiva. Para muchos bancos (cajas de ahorros, cooperativas de crédito, bancos cooperativos, etc.), esta estrategia no resulta difícil. En estos sectores de la banca, reafirmar unos objetivos sociales y a largo plazo de este calibre es la forma de avanzar. Lo que también se deduce de este estudio, no obstante, es que el sector privado no puede enfrentarse por sí solo con el problema.

En cualquier caso, la responsabilidad social y las áreas de mayor interés, como el desarrollo regional, han formado parte siempre del posicionamiento competitivo de las cajas de ahorros, mutualidades y cualquier otro tipo de organización de tipo bancario. En este contexto, sin embargo, todas estas variedades de bancos tienen que competir, y cada vez en mayor medida, con los bancos que se guían por el planteamiento del accionista. En Estados Unidos y el Reino Unido las mutualidades se están viendo sometidas a una enorme presión. La consolidación, los «supermercados» financieros y el aumento del tamaño siguen dominando el pensamiento estratégico. Se ha demostrado que, en esta clase de entorno, abordar la cuestión de la exclusión financiera es un tema que hay que plantear estratégicamente como una forma de «propuesta de valor». El estudio también deja entrever, por ejemplo, que cuando los depositantes, entidades proveedoras de crédito y otros accionistas comprenden el significado y las intenciones de conceptos tales como «mutualidad», se muestran a favor de apoyar dichos modelos. Éstos son los retos estratégicos que hay que conseguir. A través del presente estudio se indica que el camino de la asociación parece ser la mejor manera de avanzar en muchas iniciativas.

Cualquiera que sea la vía estratégica que elija un banco o grupo de bancos con similares estrategias (o los propios gobiernos al exhortar a la banca), los aspectos fundamentales son:

- Ajustar los productos a las necesidades.
- Valorar, apoyar y proporcionar dichos productos de forma satisfactoria.
- No poner en peligro los principios de seguridad y solidez de la gestión bancaria (que equivalen a cubrir todos los riesgos con un mínimo aceptable).
- Comunicar la información más relevante y contribuir a mejorar la cultura financiera y la capacidad de

manejo de las economías de los clientes (excluidos) marginales.

- Ser sensibles a las necesidades del cliente durante todo su ciclo de vida.
- Estar preparado para ampliar la perspectiva y explorar nuevos conceptos del LTV (*lifetime value*, valor duradero) que sean viables.

Estos deseos se añaden, a lo más, a una agenda ya de por sí retadora. Algunos de ellos (por ejemplo, mejorar la cultura financiera) sólo se pueden llevar a cabo eficazmente bajo un planteamiento cooperativo y de asociación. Los estudios llevados a cabo en el Reino Unido han puesto de relieve la necesidad de implicar a los beneficiarios en el proceso de desarrollo de los productos. En este contexto, Collard *et al.* (2003) examinan varios productos nuevos desarrollados para facilitar el aumento de la inclusión financiera.

La cuestión más importante de todas es, por supuesto, desarrollar los productos apropiados que se ajusten a las necesidades de las partes excluidas en el terreno financiero. Es posible que conseguir el acceso a un producto financiero no sea la respuesta a la exclusión: si el producto no es apropiado, pueden llegar incluso a empeorar el conflicto. Los productos inadecuados pueden llegar a incrementar la fragilidad financiera de un cliente. Por ejemplo, si se le concede un crédito a un precio excesivo y de un volumen que supere los límites prudenciales, es posible que se produzca una situación de impago, empeorando aún más la calificación crediticia. Al mismo tiempo, la desconfianza psicológica de los bancos y este tipo de práctica bancaria se intensifican, atenuando cualquier posible tendencia a la «autoexclusión».

Pero es necesario combinar estos nuevos productos y el acceso a ellos con una especie de «adaptabilidad al propósito», lo cual no es nada fácil. En países como Suecia y Francia, los bancos se han opuesto (a través de sus propias políticas de actuación) a los mandatos legislativos procedentes de la Administración en materia de servicios bancarios básicos. Para evitar estos conflictos hace falta un modelo más cooperativo, para el cual se requeriría, en algunos casos al menos, una cierta mediación, y en otros, una intensa orientación por parte del Estado. Éste es un campo en el que las cajas de ahorros y otras organizaciones que intervienen en «organizaciones paraguas» suprabancarias podrían estar en situación de ventaja. ¿Por qué son necesarios estos «modelos colectivos»?

Para responder a esto en pocas palabras, serían las economías de escala y de alcance. La recogida, compilación, supervisión y utilización de los datos referen-

tes al riesgo de estas clases de segmentos de clientes lleva consigo una costosa operativa tanto en recursos humanos como monetarios. Una posible salida sería utilizar estas posibilidades colectivas para incrementar las agrupaciones de riesgo, para que así mejorase la eficacia de la gestión del riesgo y su tasación. También se podría favorecer que se pudiese, por medio de un acuerdo colectivo (favorecido por la legislación pertinente), planificar a mayor plazo las provisiones de riesgos crediticios para estos segmentos de clientes.

Una posibilidad que nadie, al menos que se tenga noticia, ha analizado en profundidad es la de aplicar un elemento de «capital social» (que los legisladores hayan autorizado) que se incluya dentro de los recursos propios del capital del banco, y que se pueda utilizar para que, con su ayuda, se pueda neutralizar parte del «capital en riesgo» que se emplea en la fórmula *RAROC (risk adjusted for return over capital)*, rentabilidad sobre el capital ajustada en función al riesgo) para las entidades de crédito diseñadas para los negocios pequeños y de elevado riesgo. La cuantía de este «capital social» podrían fijarla los legisladores, como parte de una inversión a largo plazo en el desarrollo de segmentos de clientes que de otra forma resultarían excluidos. En este tipo de sistema, también podría tenerse en cuenta un cierto esquema de provisiones de insolvencia. Con ello se conseguiría acompasar la idoneidad del capital (riesgo descendente) y el aprovisionamiento (riesgo promedio), dentro de una cantidad de «capital social» superior. En este tipo de sistema, habría que solucionar el riesgo moral. Sin embargo, es posible que pudiera ser necesario tomar este tipo de medidas para desarrollar un ataque «sostenible» a más largo plazo a la exclusión financiera.

Estos tipos de esquemas colectivos implican, inevitablemente, unos niveles distintos de regulación y actuación gubernamental. Esto trae consigo un inevitable y moderado estado de control y dirección en cualquier ataque coordinado (ya sea público o privado) a la exclusión financiera, la regeneración de ubicaciones geográficas marginadas, una educación financiera y el desarrollo activo de una estrategia de empresariado destinada a los individuos y a los pequeños negocios (microempresas). El enfoque del sector privado no parece ser capaz por sí solo de proporcionar todos los beneficios sostenidos y a largo plazo. El reto político del gobierno debe ser la protección del modelo de mercado libre, facilitando a la vez la resolución del fenómeno de la exclusión financiera de una forma sostenida.

Al mismo tiempo, los sectores bancarios pueden conseguir (y lo han hecho) grandes avances en la superación de la exclusión financiera. Queda mucho por hacer. En el debate sobre desarrollo ya se incluyen con renovado énfasis cuestiones tales como la «banca social», la «banca regional», la «banca ética», la «banca de desa-

rollo» y la «banca comunitaria». Las instituciones y los conceptos son extremadamente importantes.

Sin embargo, subyace en los fundamentos de la economía la reconciliación de estas necesidades sociales legítimas a largo plazo que impregnan el intenso debate.

Aunar los objetivos económicos (maximización del valor) y sociales (bienestar) en esta clase de modelo no es tan revolucionario como podría aparentar a primera vista. Los países europeos y la Unión Europea han adoptado unos modelos de globalización y mercado libre. Las filosofías políticas históricas y sus correspondientes estructuras de bienestar social se encuentran ahora en proyecto de reforma. Se planea desarrollarlas de una forma más transparente y más cómoda para el mercado. Al mismo tiempo, se está entrando en una era de cambio significativo en cuanto a regulación bancaria con el desarrollo de Basilea II. Por primera vez, las autoridades reguladoras están construyendo un marco general, sólido y amplio en el que se integran regulación bancaria (anteriormente gobernada por los reguladores) y disciplina del mercado libre. Podría decirse que las propuestas anteriores, en las que se incluía una cuantía determinada de capital social dentro de una adecuada fuente de recursos del capital del banco, encajan en esta participación, más abierta y propicia a la regulación que se está desarrollando en la filosofía de gestión. Sería una condición necesaria exigir que los bancos revelasen todas sus inversiones y crédito social para contribuir a mejorar la inclusión financiera. Por el momento, estas propuestas tienen que limitarse a ser meras especulaciones.

Hasta ahora, la sociedad ha presenciado que los bancos de muchos países han dado su respuesta al desafío de la exclusión financiera. Las experiencias británica y francesa (entre otras) avalan el papel que las oficinas postales pueden desempeñar en esta área. Pollin y Riva (2002: 235) subrayan este aspecto y analizan la función de las oficinas de correo británicas y francesas en los últimos tiempos. Los atractivos de la red de oficinas postales son su amplia cobertura geográfica, su penetración en regiones y lugares que de otro modo estarían «desertizados» financieramente hablando, y su interacción con los más pobres y desfavorecidos miembros de la sociedad.

En España, las cajas de ahorros han realizado una contribución significativa a la reducción de la exclusión financiera, lo que les imprime una importancia estratégica. Algunos ejemplos de actividades de las cajas de ahorros en este dominio son:

— *Exclusión geográfica.* Carbó, Rodríguez y López del Paso (2000) demuestran que en el año 2000 el 3,45 por 100 de la población española ha sido «rescatada

desde el punto de vista financiero» porque las cajas de ahorros poseen una sucursal (o varias) en su ciudad de residencia. En muchas ciudades pequeñas (y con baja densidad de población), las cajas de ahorros son la única institución financiera operativa, lo que reduce la posibilidad de su exclusión financiera por motivos geográficos.

— *Exclusión socioeconómica.* Un estudio posterior de Carbó y López del Paso (2002) demuestra que el perfil económico de las ciudades «rescatadas» de la exclusión financiera por las cajas de ahorros se caracterizan también por sus bajos niveles de renta y por el elevado índice de desempleo.

— *Exclusión étnica.* Muchas cajas de ahorros (de cualquier envergadura) presentan productos y planes para inmigrantes. Entre ellos se incluyen las cuentas especiales de ahorros, instrumentos específicos para que efectúen sus transferencias, facilidades de microcrédito, y otros productos y servicios adaptados a sus necesidades.

— *Exclusión hipotecaria.* Las cajas de ahorros se implican mucho en los programas hipotecarios subsidiados por el gobierno español, que ofrecen a las familias de renta baja, aplicando reducidas tasas de interés, y facilidades para que adquieran su vivienda. También participan en una de las principales iniciativas de microcrédito del sector público a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO). Tanto el programa hipotecario subsidiado como los programas de microcrédito están abiertos también a otras instituciones financieras, pero son las cajas de ahorros las que se muestran particularmente activas en este terreno.

Estos ejemplos seleccionados ilustran cómo las estrategias, productos y servicios de las cajas de ahorros españolas juegan un papel de vital importancia en la estrategia por solucionar la exclusión financiera en España.

IX. CONCLUSIONES

En el presente estudio se han resumido y sintetizado determinados aspectos vitales de la situación actual de la exclusión financiera en Estados Unidos y Europa. En Europa, las respuestas políticas que se están desarrollando y el interés estratégico de los bancos confirman que la exclusión financiera es un aspecto que cada vez cobra mayor importancia. Muchos bancos y sectores financieros ya han empezado a desarrollar diversas respuestas a estos desafíos. España parece ser un primer ejemplo de la reacción del Gobierno a la exclusión financiera. En este sentido, las cajas de ahorros tienen ante sí una buena oportunidad de desarro-

llar esquemas proactivos ante este problema. Lo que está claro es que la exclusión financiera es un problema que está avanzado en Europa y al que la desregulación y una mayor orientación hacia el mercado en las estrategias de los sectores de servicios financieros no parecen sino exacerbar. La importancia de este fenómeno se ve reflejada en que cada vez se realizan más estudios en este campo.

NOTAS

(*) Estudio presentado en la Conferencia Anual de la Asociación Europea de Profesores Universitarios de Banca y Finanzas, Universidad de Cracovia, Polonia.

(1) Los «prestamistas sin estatus» o *non-status lenders*, en el sistema hipotecario inglés, se refiere a aquellas entidades de crédito que facilitan hipotecas sobre la base de una autocertificación de ingresos, que los prestatarios aportan para avalarse a sí mismos.

(2) El *redlining* es una práctica arbitraria mediante la cual los bancos deniegan o limitan la concesión de créditos hipotecarios sobre viviendas ubicadas en zonas empobrecidas. Se denomina de esta forma porque, según se dice, estas zonas se rodean en color rojo sobre los mapas.

BIBLIOGRAFÍA

- BRITISH BANKERS ASSOCIATION (BBA) (2002), *Promoting Financial Inclusion*, Londres, BBA.
- BBA PRESS RELEASE (2003), «Steady growth in bank accounts», 23 de diciembre, Londres, BBA.
- BOYCE, G. (2000), «Valuing customers and loyalty: the rhetoric of customer focus versus the reality of alienation and exclusion of (devalued) customers», *Critical Perspectives on Accounting*, 11: 649-689.
- CARBÓ, S., y LÓPEZ DEL PASO, R. (2002), «La inclusión financiera: un paso cualitativo más», *Cuadernos de Información Económica*, número 170, septiembre-octubre: 79-90.
- CARBÓ, S.; RODRÍGUEZ, F., y LÓPEZ DEL PASO, R. (2000), «Las cajas de ahorros: algo más que instituciones financieras», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 158, septiembre-octubre: 65-76.
- CASKEY, J.P. (1997), *Lower Income American, Higher Cost Financial Services*, Madison, WI: Filene Research Institute.
- COLLARD, Sharon; KEMPSON, Elaine, y DOMINY, Nicola (2003), *Promoting Financial Inclusion: An Assessment of Initiatives Using a Community Select Committee Approach*, Bristol: The Policy Press.
- Economic Research Europe Ltd. (1997), *The Single Market Review: Impact on Credit Institutions and Banking*, Kogan Page: Londres.
- FSA (FINANCIAL SERVICES AUTHORITY) (2000), *In or Out? Financial Exclusion: A Literature and Research Review*, Londres, FSA.
- GARDENER, E.P.M.; MOLYNEUX, P., y MOORE, B. (eds.) (2002), *Banking in the New Europe: The Impact of the Single European Market Programme and EMU on the European Banking Sector*, Basingstoke, UK: Macmillan.
- GARDENER, E.P.M.; MOLYNEUX, Philip, y WILLIAMS, Jonathan (2003), «Competitive banking in the EU and Euroland», capítulo 5 en MULLINEUX, A.W., y MURINDE, V. (eds.), *Handbook of International Banking*, Cheltenham: Edward Elgar.
- JOSEPH ROWNTREE FOUNDATION (1995), *Inquiry into Income and Wealth*, York, Joseph Rowtree Foundation Findings.

- KEMPSON, Elaine, y WHYLEY, Claire (1999a), *Kept Out or Opted Put? Understanding and Combating Financial Exclusion*, Bristol UK: Policy Press.
- (1999b), «Understanding and combating financial exclusion», *Insurance Tends*, 21: 18-22.
- LEYSHON, A., y THRIFT, N. (1994), «Access to financial services and financial infrastructure withdrawal: problems and policies», *Area*, 26: 268-275.
- (1995), «Geographies of financial exclusion: financial abandonment in British and the United States», *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series*, 20: 312-341.
- POLLIN, J.P., y RIVA, A. (2002), «Financial inclusion and the role of postal systems», capítulo 5, en RUOZI, R., y ANDERLONI, L. (eds.), *Modernisation and Privatisation of Postal Systems in Europe: New Opportunities in the Area of Financial Services*, Springer: 213-252.
- SCHUSTER, L. (ed.) (2002), *Shareholder Value Management in Banking*, Basingstoke, UK: Macmillan.
- SHERRADEN, M. (1991), *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*, Nueva York, M.E. Sharpe.
- SINCLAIR, S.P. (2001), *Financial Exclusion: An Introductory Survey*, Heriot Watt University, Scotland: Centre for Research into Socially Inclusive Services (CRSIS).
- THRIFT, N., y LEYSHON, A. (1997), «Financial desertification», en ROSSITER, J. (ed.), *Financial Exclusion: Can Mutuality Fill the Gap*, Londres, New Policy Institute: 11-16.

El programa de microcréditos del ICO

Aurelio Martínez Estévez (*)

I. INTRODUCCIÓN: EXCLUSIÓN FINANCIERA, RACIONAMIENTO DEL CRÉDITO Y MICROCRÉDITOS

Formalmente, los programas de microcréditos son considerados instrumentos que favorecen la reducción de las barreras de entrada al mercado financiero de determinados colectivos de solicitantes de fondos. Esta exclusión financiera es resultado de lo que la teoría económica convencional denomina imperfecciones del mercado de capitales, que impiden una asignación óptima del ahorro y la inversión, debido a estados de información asimétrica (manifestados en selección adversa y/o riesgo moral) que, por la imposibilidad de conocer todas las características del proyecto de las unidades productivas demandantes de un crédito, implican que el rendimiento esperado del principal (prestamista) no se incrementa monótonicamente con el aumento del tipo de interés. De manera que se generan equilibrios competitivos en el mercado de capitales con racionamiento del crédito: un *exceso de demanda de préstamos* debido a que el tipo de interés no actúa como variable capaz de vaciar el mercado de capitales. Los agentes que experimentan racionamiento del crédito, aunque dispongan de planes de inversión capaces de garantizar tasas de retorno elevadas de los préstamos y hacer frente a tipos de interés elevados, no tendrían acceso a financiación por carecer de garantías o historial crediticio, puesto que el incremento del tipo de interés podría reducir el rendimiento esperado del principal o banco, al originarse fenómenos de selección adversa (1) o de incentivos a la selección adversa (riesgo moral) entre los prestatarios.

La *información asimétrica* en el mercado de capitales entre el principal y el agente, derivada tanto de la presencia de selección adversa como de riesgo moral, provoca que se alcance un equilibrio en el mercado de capitales con *racionamiento del crédito* como se puede

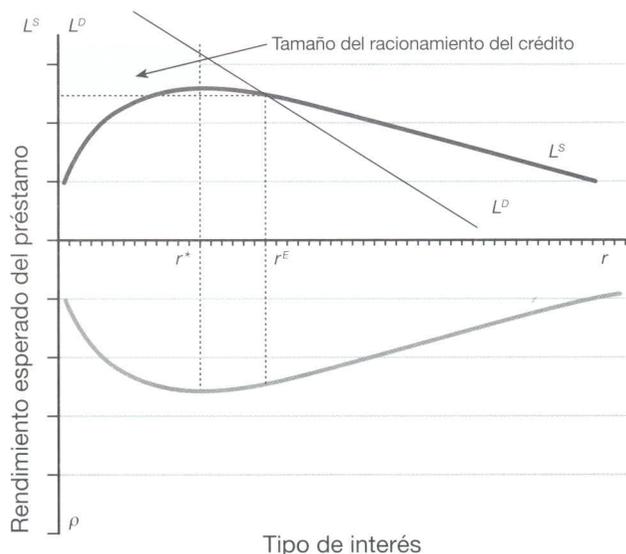
ilustrar en el gráfico 1 (2). La parte superior del gráfico representa la función de demanda (L^D) y de oferta (L^S) de fondos financieros. En él se constata que la demanda es una función decreciente del tipo de interés aplicado por los bancos, mientras que la *oferta de crédito responde a una relación no monótonica* respecto al tipo de interés, resultado de la relación igualmente no monótona entre el tipo de interés y el rendimiento esperado del principal o banco (ρ), representada en el cuadrante inferior del gráfico 1, producto de la selección adversa y del racionamiento del crédito en el mercado de capitales (3).

De manera que, aunque al *tipo de interés* (r^E) se equilibran la demanda y la oferta de fondos financieros en el mercado (se vacía el mercado en el sentido walrasiano a partir del tipo de interés), a dicho tipo de interés corresponde un menor rendimiento esperado para el prestamista que al *tipo de interés* (r^*), por lo que éste no tiene incentivos a extender el crédito. De esta forma, al *tipo de interés* r^* la demanda de fondos de los agentes es superior a la oferta de créditos de los agentes, es decir, no todas las empresas solicitantes de fondos los obtienen, apareciendo una situación de racionamiento del crédito.

En este sentido, el equilibrio con racionamiento del crédito en el mercado de capitales impediría precisamente el acceso a financiación a los agentes destinatarios de programas similares a los de los microcréditos, ya que éstos se caracterizan por ser préstamos de cuantía limitada, sin garantía y/o elevados tipos de interés.

Por otra parte, al margen de la justificación del microcrédito como instrumento financiero para reducir el racionamiento financiero, también se puede encontrar soporte microeconómico a dicha modalidad financiera bajo supuestos teóricos neoclásicos (véase recuadro 1) en la elevada productividad marginal del capital derivada

GRÁFICO 1
EQUILIBRIO CON RACIONAMIENTO
DEL CRÉDITO



de aplicar limitadas inyecciones de capital sobre unidades productivas como las microempresas. Resulta evidente que los proyectos financiados a través de microcréditos se caracterizan por ser intensivos en trabajo y muy poco en capital y que el período de maduración de las inversiones debe ser, si no instantáneo, sí extremadamente corto. Ello es así porque la inversión financiada con el microcrédito debe considerarse como la dotación de capital productivo imprescindible para que el solicitante pueda emprender una actividad en la que ocuparse o, en otras palabras, convertirse en un trabajador por cuenta propia. En consecuencia, adiciones de nuevas unidades de capital determinarán incrementos superiores en el *output* de la empresa.

II. LA PRÁCTICA DE LOS PROGRAMAS DE MICROCRÉDITOS: LOS PROGRAMAS DE MICROCRÉDITOS EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS

Los argumentos anteriores parecerían justificar desde un punto de vista teórico los programas de microcréditos como instrumentos financieros con racionalidad económica y rentabilidad financiera para la eliminación de la exclusión financiera; sin embargo, la implementación de los programas de microcréditos y su diseño, tanto para países en desarrollo como, sobre todo, para países desarrollados, no siempre se adapta al esquema, y a los resultados que se derivarían de la justificación microeconómica neoclásica sobre racionalidad financiera y económica del microcrédito presentada anteriormente (4).

La práctica de las microfinanzas como instrumento financiero tiene su origen a finales de los años setenta en Bangladesh a través de los programas pioneros del Grameen Bank. Desde esa fecha los microcréditos han experimentado una relativa expansión y penetración en los países en desarrollo, de manera que la práctica de las microfinanzas no sólo se ha limitado a instituciones financieras especializadas similares al Grameen Bank, sino también a bancos multilaterales (Banco Mundial, BID, etc.) en países en desarrollo. En este sentido, en el espacio de los veinticinco años transcurridos desde la creación del Grameen Bank hasta la actualidad el número de organismos y entidades que conceden este producto financiero ha aumentado hasta situarse en torno a los 10.000, si bien tan sólo una pequeña parte de ellos (algo más de 200) acaparan cerca del 80 por 100 de los usuarios.

Aunque las instituciones de microfinanzas no desarrollan proyectos subsidiados, y en muchos casos han tenido relativo éxito respecto a la sostenibilidad financiera de los proyectos, la operativa crediticia de las instituciones de microfinanzas se aleja de la propia de las instituciones financieras al uso, y entre sus características destacan las siguientes:

- 1) Préstamos de cuantía limitada sin garantía ni colateral (5).
- 2) La disciplina crediticia de los deudores ante la ausencia de garantía colateral y de medidas legales se obtiene por la combinación de varios elementos:
 - Estudio de la elegibilidad de los prestatarios mediante análisis de los grupos objetivo, y seguimiento y supervisión frecuente de los prestatarios.
 - Responsabilidad colectiva de los prestatarios, de manera que los individuos del grupo deudor se hacen solidarios de los préstamos individuales de cada uno de ellos.
 - Salvaguardas especiales a través de ahorros obligatorios para reducir el riesgo del prestatario.

Esta operativa explica, entre otras razones, que la práctica de los microcréditos no alcance los resultados del modelo teórico en su adaptación a los países desarrollados. En este sentido, la operativa crediticia de las instituciones de microfinanzas en el tercer mundo es difícilmente exportable a los países desarrollados, debido a que el escaso número de préstamos fallidos (en algunos casos inferior a 2 por 100 del total de créditos), aun cuando estos carecen de garantía, se debe a que la disciplina crediticia se alcanza a través de la selección y seguimiento de los prestatarios en el pago de intereses y principal con una elevada frecuencia, y fundamentalmente en la responsabilidad social y colectiva entre los individuos de una comunidad a los cuáles se concede

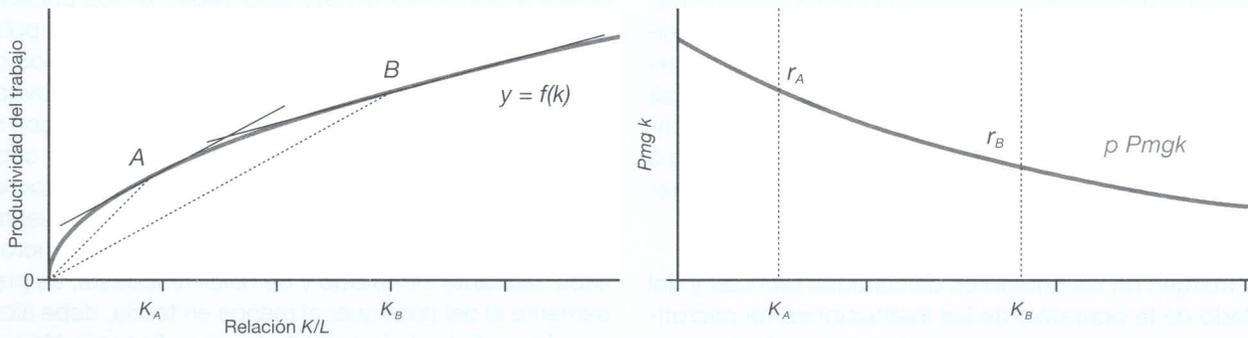
RECUADRO 1

FUNDAMENTO MICROECONÓMICO DEL MICROCRÉDITO

El argumento más directo que proporciona la teoría económica convencional para explicar la existencia de microcréditos e instituciones de microfinanzas se encuentra en la elevada *productividad marginal del capital derivada de aplicar limitadas inyecciones de capital sobre unidades productivas como las microempresas, caracterizadas usualmente por una baja relación capital-trabajo*, dado el supuesto habitual en los modelos de equilibrio parcial de productividad marginal decreciente de los factores.

En el diagrama siguiente se representa una función $y = f(k)$, intensiva en trabajo, que cumple los supuestos neoclásicos habituales, y en particular es homogénea de grado 1, es decir, presenta rendimientos constantes a escala y decrecientes en cada uno de los factores, capital y trabajo. Dadas dos unidades productivas A y B, la microempresa A con una dotación de capital trabajo k_A presenta una mayor productividad marginal del capital, que la microempresa que presenta una dotación de capital k_B . Por lo que una dotación adicional de *stock* de capital en la empresa A genera un aumento mayor del producto por unidad de capital que en la empresa B.

Esta mayor productividad marginal física tiene consecuencias relevantes que explican la existencia del microcrédito como instrumento financiero, por cuanto garantiza una mayor tasa de retorno de los préstamos.



Suponiendo que ambas empresas operan en un mercado competitivo y son precio-aceptantes, entonces, dado que la productividad marginal de la empresa A es más elevada que la de la empresa B, la empresa A puede operar con un coste de uso del capital superior a la empresa B para cada nivel de precios,

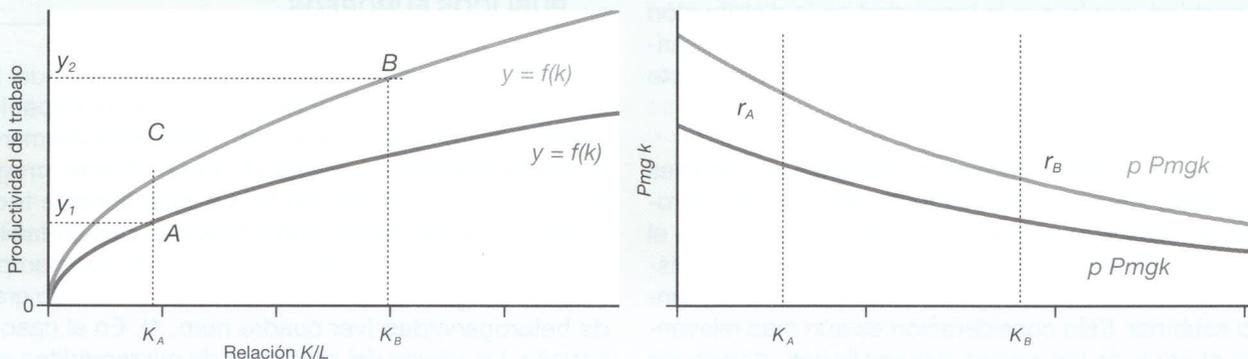
$$(Pmg K)_A > (Pmg K)_B \text{ entonces } r_A > r_B$$

Esto último explica que las microempresas obtengan rendimientos superiores por unidad invertida como para generar altas tasas de retorno en los préstamos, repercutiendo en la viabilidad de las instituciones especializadas en programas de microfinanzas.

Por otro lado, dado su limitado tamaño y sus dificultades de acceso al mercado de capitales, las *unidades productivas a las que se encuentran dirigidos los microcréditos* cumplirían los supuestos realizados hasta este momento para ilustrar la justificación microeconómica neoclásica del microcrédito:

- Escasa relación capital-trabajo.
- Función de producción con rendimientos constantes a escala y decrecientes en cada uno de los factores.
- Inserción en un mercado competitivo con un elevado número de empresas precio-aceptantes, lo que garantiza un precio idéntico para cada uno de las unidades productivas.

La adición de capital a una microempresa supone también frecuentemente un cambio técnico o salto tecnológico en las condiciones de producción de la unidad empresarial, partiendo del mismo modelo neoclásico empleado para formalizar la función de producción de una unidad microempresarial, y suponiendo que el cambio técnico es neutral en el sentido de Harrod-Hicks (*ahorrador de trabajo y capital* en la misma proporción). El incremento de la ratio capital-trabajo al aumentar la dotación de capital, y que supone un descenso de la productividad marginal, se podría compensar en caso de cambio tecnológico. En definitiva, el crecimiento en la dotación de capital que incorpore progreso técnico a una microempresa genera un rendimiento del capital marginal superior, supuestas las condiciones de maximización del beneficio en un mercado competitivo (empresas precio-aceptantes), generándose un correlativo aumento de la capacidad de pago del microcrédito.



un microcrédito. Medida, esta última, extemporánea en el contexto social de los países desarrollados.

Por otra parte, la justificación microeconómica anterior de la viabilidad financiera y la rentabilidad adolece de debilidades teóricas como la conocida hipótesis de que el capital es perfectamente divisible y maleable, dando lugar a funciones de producción de comportamiento neoclásico, monotónicas, continuas y con rendimientos decrecientes del capital, de manera que se puedan originar productividades marginales físicas del capital elevadas mediante adiciones de capital (6) aplicadas a unidades productivas con una escasa relación capital-trabajo. Este modelo teórico puede adaptarse en mayor medida a la agricultura tradicional, donde el salto tecnológico es factible a través de pequeñas adiciones de capital que permitan elevadas tasas de retorno. Sin embargo, la complejidad de los mercados en las economías desarrolladas es mucho mayor, ya que en muchas actividades pueden existir notables barreras a la entrada o economías de escala que impiden que se pueda generalizar como instrumento financiero el microcrédito.

Al margen de las anteriores dificultades teóricas y del traslado de la operativa de las instituciones de microfinanzas en el tercer mundo hasta los países de desarrollados, existen notables controversias en torno al impacto de los microcréditos a escala macroeconómica.

Los programas de microcréditos intentan evitar la exclusión financiera de grupos sociales, con el fin de eliminar las circunstancias que impiden a estos grupos desarrollar sus propias capacidades para participar en los mercados. Sin embargo, aun cuando los programas de microfinanzas sean sostenibles desde el punto de vista financiero, es difícil determinar en qué medida son eficaces como instrumentos para la reducción de la pobreza y/o la exclusión social a largo plazo.

En este sentido, a pesar de la notable penetración de los microcréditos en los países en desarrollo, se observa que la pobreza de la población mundial lejos de disminuir, se incrementa, en contraste con las virtudes atribuidas al microcrédito como eje de lucha contra la desigualdad, por lo que la inequidad en la distribución de la renta responde a factores estructurales o masa crítica insuficiente, que no son abordables a través de este instrumento financiero únicamente (7).

Asimismo, no están claramente definidas las variables *proxy* adecuadas para evaluar los programas de microcréditos, ya que ni las elevadas tasas de retorno ni el bajo grado de fallidos expresan en qué medida ha disminuido la exclusión de un grupo social del sistema financiero estándar. Esta consideración es aún más relevante en el caso de los países desarrollados, donde los beneficiarios de microcréditos, dada la cuantía limitada

del préstamo, se encuentran abocados al autoempleo. Por lo tanto, sería una cuestión imprescindible para ponderar el éxito de un programa de microcréditos en general determinar en qué medida el nivel de ingresos del prestatario es homologable al de la retribución por rendimiento de trabajo en el mercado laboral, al margen de los rendimientos adicionales necesarios para garantizar altas tasas de retorno en los préstamos.

A pesar de la trascendencia de esta cuestión, hay que notar que apenas debe existir literatura económica al respecto. Esta falta de referencias teóricas o empíricas resulta, hasta cierto punto, comprensible, ya que, hasta el momento, la mayor parte de lo escrito sobre el tema se refiere a la incidencia del microcrédito en los países en desarrollo —en muchos casos, en países con una pobreza extrema— y no en países desarrollados, en los que la mayor parte de sus poblaciones gozan de elevados niveles de bienestar. En los países desarrollados, con sistemas asistenciales más o menos generalizados y coberturas más o menos amplias, la concesión de microcréditos tiene, necesariamente, connotaciones muy distintas y obliga a plantear algunos interrogantes. El primero de ellos, bastante incómodo y de difícil respuesta, es precisamente el del nivel que, al menos en teoría, debe alcanzar el beneficio de la actividad que se financia. Ya se ha indicado que este resultado, una vez deducidos de los ingresos brutos del negocio la carga financiera de los créditos, puede entenderse como la retribución que recibe el prestatario por el ejercicio de su trabajo. Desde este punto de vista parece lógico pensar que el rendimiento neto de la actividad a la que se aplique el microcrédito debe situarse, en principio, en un nivel homologable al del salario mínimo. Es más, si se advierte que la pretensión última del microcrédito es sacar a sus prestatarios de una situación de desempleo proporcionándoles los medios para que puedan convertirse en trabajadores o empresarios autónomos, aquella retribución debería alcanzar la altura suficiente para permitir también el pago de las correspondientes cotizaciones a la seguridad social.

III. COMPARATIVA DE PROGRAMAS DE MICROCRÉDITOS DE BANCOS PÚBLICOS EUROPEOS

Cabe señalar que otras agencias financieras del Estado europeo e instituciones financieras especializadas similares al ICO como ALMI (Italia), KfW (Alemania), Finnvera (Finlandia) y BDPME (Francia) ofrecen programas de microcréditos. De forma que, aunque todos estos programas tienen como finalidad común facilitar la creación de pequeñas empresas (o de microempresas), los programas mantienen entre sí un elevado grado de heterogeneidad (ver cuadro núm. 1). En el caso de España, las claves del programa de microcréditos son: su carácter social, que se manifiesta en la selección de

CUADRO NÚM. 1
COMPARATIVA DE PROGRAMAS DE MICROCRÉDITOS

	ICO (ESPAÑA)	KfW (ALEMANIA)	ALMI (ITALIA)	FINNVERA (FINLANDIA)	BDPME (FRANCIA)
BENEFICIARIOS					
Grupo objetivo y preferentes para obtener financiación	– Mayores de 45 años – Hogares monoparentales – Inmigrantes – Mujeres – Discapacitados – Parados de larga duración	– Microempresas – Desempleados – Inmigrantes – Mujeres empresarias – Empresas de nuevas creación a tiempo parcial	– Microempresas – Desempleados – Mujeres empresarias – Empresas propiedad de jóvenes	– Microempresas – Desempleados – Mujeres empresarias – Empresas propiedad de jóvenes y/o inmigrantes	– Nuevas microempresas o de reciente creación – Desempleados – Mujeres empresarias – Empresas con éxito
Tipo de empresa	– Nuevas empresas – Empresas existentes, siempre que el proceso de ejecución no sea inferior a seis meses desde la firma del contrato	– Nuevas empresas – Empresas existentes hasta tres años antes de la concesión	– Empresas existentes o de nueva creación	– Empresas existentes o de nueva creación	– Nuevas empresas – Empresas existentes hasta tres años antes de la concesión del préstamo
Número de empleados de la microempresa	– Máximo 10 empleados	– Máximo de 10	– Máximo de 250	– Máximo de 5	– Sin límite
INVERSIÓN FINANCIABLE					
Tipo de inversión	– Nuevos activos productivos – Circulante no superior al 50 por 100 de la inversión	– Capital fijo – Inversión en circulante	– Capital fijo – Circulante – Desarrollo de negocio	– Capital fijo productivo – Inversión en circulante – Desarrollo de negocio	– Capital fijo – Circulante
Cuantía de la inversión financiable	– 95 por 100 de la inversión – Máximo de 25.000 euros	– 100 por 100 de la inversión – Máximo de 25.000 euros	– 50 por 100 de la inversión – Máximo de 27.144 euros	– 75 por 100 de la inversión – Máximo de 44.489 euros	– 75 por 100 de la inversión – Máximo de 44.489 euros
CONDICIONES DE FINANCIACIÓN					
Plazo de amortización	– Tres o cuatro años sin carencia	– Hasta cinco años, con seis meses de carencia	– Según valoración financiera	– Hasta cinco años con un año de carencia	– Cinco años, con seis meses de carencia
Tipo de interés	– Tipo de interés fijo	– Tipo de interés fijo	– Habitualmente superior al t.i. de la banca comercial	– Tipo de interés variable según euríbor	– Tipo de interés fijo
Colateral	– No es necesario colateral	– Colateral —donde esté disponible— en línea con la práctica bancaria	– 60 por 100 del microcrédito	– Generalmente no necesario	– No es necesario colateral
PROCEDIMIENTO DE DISPOSICIÓN DEL CRÉDITO					
Riesgo de crédito	– 60 por 100 FEI – 20 por 100 institución financiera – 20 por 100 ICO	– 20 por 100 institución financiera – 40 por 100 FEI – 40 por 100 KfW	– 68 por 100 ALMI – 33 por 100 FEI	– 45 por 100 FINNEVERA – 40 por 100 Estado finlandés	– 100 por 100 BDPME
Tasa de falencia		– No disponible	– 2,0 por 100	– 22,8 por 100 microcréditos	– 12 por 100 en media los créditos

los beneficiarios o *target* del programa; la ausencia de garantías colaterales en las condiciones de financiación, y la vinculación entre las instituciones de asistencia social encargadas de la selección de los beneficiarios y las entidades de crédito encargadas de la prestación de los servicios financieros. Entre los bancos públicos europeos comparables, el KfW es el único que ofrece un producto financiero similar (respecto a los grupos objetivo, inversión financiable y condiciones de financiación).

Por otra parte, en un análisis comparativo acerca de características más específicas destacan dos de ellas. En primer lugar, que el programa de microcréditos del ICO es el que tiene un menor plazo de amortización (tres años) frente a los cinco años del resto de los programas analizados. En segundo lugar, de las cinco entidades financieras analizadas, el ICO es la que asume un menor porcentaje de la falencia. No obstante, las tasas de falencia son, en todos los casos, notablemente superiores a las que pudieran considerarse como estándares o propias de la banca comercial, con la excepción del caso de ALMI, en el que los beneficiarios potenciales de los créditos pueden ser empresas con hasta 250 empleados.

IV. EL PROGRAMA DE MICROCRÉDITOS DEL ICO

En el mes de septiembre del 2002, y después de casi un año de análisis sobre las diferentes alternativas propuestas, el ICO pone en marcha un programa de microcréditos en España. Es una iniciativa de ámbito nacional que trata de introducir en un país desarrollado un instrumento financiero que casi exclusivamente tiene aplicación en los países en vías de desarrollo. Aunque las condiciones socio-económicas españolas son sensiblemente diferentes a las de los países antes mencionados, resulta claro que existen en nuestro país, como en todos los de nuestro entorno, grupos de personas que no pueden o les resulta casi imposible acceder a los niveles de bienestar mínimos deseables por no tener acceso a financiación. La idea era crear un instrumento que, en la medida de lo posible, permitiera a estas capas de la población acceder a los recursos financieros existentes en nuestra sociedad y, en definitiva, lograr su plena integración a través del acceso a la entidad financiera, vía que tenían denegada por carecer de garantías.

Como se ha señalado anteriormente, hay que subrayar que en la Unión Europea se han registrado iniciativas para el establecimiento de este tipo de mecanismos (Francia, Finlandia, Alemania, Italia...), y aunque existen ya varias experiencias exitosas, forzoso es reconocer que aún se atraviesa una fase preliminar en su evolución. Ciertamente es que el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), organismo que bajo la órbita del Banco Europeo de Inversiones (BEI) se encuadra dentro de las instituciones financieras comunitarias, ha recibido el mandato de promover su desarrollo.

España no es excepción a esta corriente: el interés de la sociedad española por un instrumento crediticio dirigido a los más desfavorecidos ha estado patente en numerosos foros y así ha sido reiteradamente demandado, tanto por distintos estamentos políticos como por organizaciones sociales no gubernamentales.

Sería injusto olvidar en este punto que en nuestro país existen algunas iniciativas muy encomiables, promovidas generalmente por fundaciones vinculadas a instituciones financieras, aunque estas experiencias no sobrepasan el ámbito regional.

Ante esta demanda, el Instituto de Crédito Oficial (ICO), de acuerdo con sus fines y propia naturaleza, ha dirigido este programa de microcréditos hacia aquellas personas o grupos que no pueden acceder a los recursos financieros formales; esto es, hacia los colectivos financieramente excluidos. Se trata de un mecanismo de financiación para los sectores económicos más desprotegidos, con vistas a que éstos puedan generar sus propios recursos e integrarse en la vida comunitaria.

El contenido de este programa se resume a continuación, aunque convendría destacar que se ha contado con una serie de instituciones cuya participación ha resultado fundamental para lograr el éxito de esta iniciativa.

En primer lugar, las instituciones de asistencia social (IAS): organizaciones no gubernamentales, servicios sociales de ayuntamientos, diputaciones, agencias de desarrollo local, etc. Todas estas instancias resultan imprescindibles para identificar a los beneficiarios, canalizar sus peticiones y facilitarles la necesaria asistencia técnica, por ser de ámbito local y estar en contacto directo con los potenciales beneficiarios finales.

En segundo lugar, las instituciones financieras, bancos y cajas de ahorros, que canalizan los fondos, prestan sus servicios financieros a los potenciales beneficiarios de los microcréditos y comparten el riesgo de las operaciones con el ICO y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI). El papel de este último ha sido esencial, tanto por su experiencia y conocimientos para la definición de un marco general de actuación como por contribuir en la cobertura parcial de riesgo de las operaciones acogidas a este programa.

1. Instituciones integrantes del programa

1.1. Fondo Europeo de inversiones (FEI)

Para el funcionamiento de la Línea de Microcréditos, el ICO firmó un convenio de colaboración con el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) como garante parcial de las operaciones, por el que el FEI asumía el 60 por 100 del

RECUADRO 2

PROGRAMA DE MICROCRÉDITOS DEL ICO

Beneficiarios	Grupos objetivo y preferentes para obtener financiación	Mayores de 45 años Hogares monoparentales Inmigrantes Mujeres Discapacitados Parados de larga duración Así como otros que cuenten con un proyecto de inversión viable, y no dispongan de garantías que avalen la operación, y por tanto no accedan a la inversión por los canales habituales
	Tipo de empresa financiada	Financiación de nuevas empresas Empresa existente, siempre que el proceso de ejecución de la inversión no sea inferior a seis meses desde la firma del contrato
	Número de empleados de la microempresa	Máximo 10 empleados
Inversión financiable	Tipo de inversión	Inversiones en activos nuevos productivos Inversión en circulante con un máximo del 50 por 100 de la inversión
	Cuantía de la inversión financiada	Hasta el 95 por 100 del total de la financiación requerida Cuantía máxima de 25.000 euros El beneficiario deberá participar el proyecto con sus recursos propios
Condiciones de financiación	Plazo de amortización	Tres o cuatro años sin carencia (dos o tres años en el Programa I)
	Tipo de interés	Tipo de interés fijo durante todo el período de amortización: 5,5 por 100 (6 por 100 en el Programa I)
	Colateral	No es necesario colateral
Procedimiento de disposición del crédito	Instituciones de asistencia social (IAS)	Encargadas de identificar a los beneficiarios, prestar asesoramiento técnico y recabar información sobre el beneficiario, servir de enlace entre los beneficiarios y las entidades de crédito, y dar su visto bueno, en función de la viabilidad, al proyecto de inversión correspondiente
	Entidades de crédito	Encargadas de prestar los servicios financieros sobre la base de un acuerdo marco con el ICO Las entidades financieras establecen acuerdos de colaboración con las IAS para la tramitación y solicitud de los créditos
	Fondo europeo de inversiones (FEI)	Garantía parcial

riesgo, hasta un límite máximo que no sobrepase el 15 por 100 del total dispuesto en la línea.

1.2. Entidades de crédito colaboradoras

El ICO tiene una larga y positiva experiencia de trabajo conjunto con las entidades de crédito en lo que se refiere a programas de financiación de pequeñas y medianas empresas, que sirve de base para desarrollar esta nueva iniciativa (i.e.: Línea ICO-Pyme, Línea ICO-Innovación Tecnológica, Línea ICO-Energía Renovables...).

Se solicitó la colaboración de las entidades de crédito para que prestaran sus servicios financieros a los potenciales beneficiarios de los microcréditos asumiendo un 20 por 100 del riesgo de los mismos. Estas entidades son las encargadas de prestar apoyo financiero a los beneficiarios de la Línea. Este apoyo financiero se concreta en la recepción de la operación, su calificación crediticia con base en la viabilidad y garantía de éxito del proyecto (acompañado, en cualquier caso, por el análisis previo efectuado por la institución de asistencia social (IAS), y finalmente la formalización de la operación.

1.3. Instituciones de asistencia social (IAS)

Son instituciones, asociaciones, fundaciones, agencias de desarrollo local, ayuntamientos u organizaciones, públicas o privadas, involucradas en acciones de asistencia económica o social, dirigidas a potenciar la creación de microempresas, fomentar la autoocupación e incentivar la actividad emprendedora.

Las instituciones de asistencia social son las encargadas de identificar a los beneficiarios, así como de canalizar sus peticiones hacia la entidad de crédito mediadora y facilitarles la necesaria asistencia técnica durante toda la vida de la operación.

Las funciones de las IAS son las siguientes:

— Servir de enlace entre los beneficiarios finales de los microcréditos y las entidades de crédito mediadoras.

— Recabar información sobre el beneficiario final, así como sobre el proyecto a financiar, con el fin de determinar su idoneidad.

— Prestar asesoramiento y asistencia técnica al beneficiario en la presentación y viabilidad del proyecto para lo cual valorarán, entre otros los siguientes aspectos:

- Plan de negocio.
- Implicación personal en el mismo.
- Repercusión local.
- Alternativa laboral precaria.
- Aportación dineraria del 5 por 100.
- Valoración de bienes personales.

— Presentar a las entidades de crédito los proyectos analizados y considerados viables.

— Acreditar que el proyecto de inversión que se financia no tiene una antigüedad superior a seis meses.

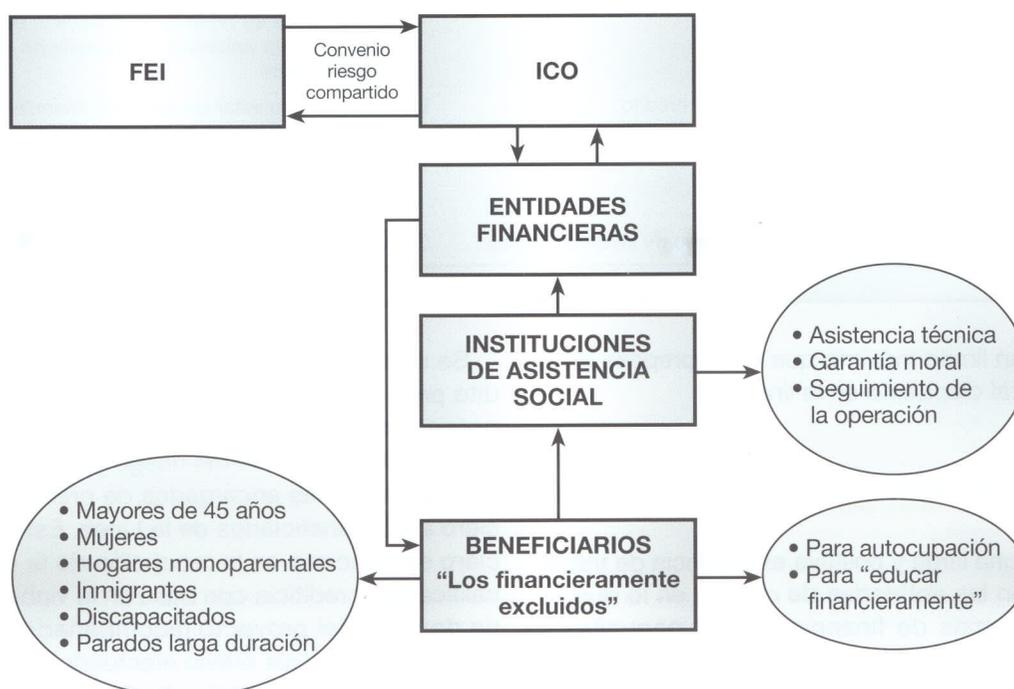
— Seguimiento trimestral del proyecto de inversión durante toda la vida de éste.

Este programa de microcréditos, cuyo funcionamiento se sintetiza en el gráfico 2, se materializó en dos líneas (2003 y 2004) que tuvieron una evolución y unas características que se describen a continuación.

2. La línea microcréditos 2003 (programa I)

En el período 2002-2003, las condiciones financieras de las operaciones de microcréditos fueron:

GRÁFICO 2
ESQUEMA OPERATIVO



CUADRO NÚM. 2
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DEL VOLUMEN TOTAL DE PRÉSTAMO
PROGRAMA I

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	NÚMERO DE OPERACIONES	IMPORTE PRÉSTAMO EN MILLONES DE EUROS	PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL
Madrid	177	3,57	23,61
Andalucía.....	143	2,79	18,42
Cataluña	121	2,12	14,04
Comunidad Valenciana.....	67	1,22	8,10
Canarias	57	1,06	6,98
Castilla y León.....	57	0,97	6,43
Región de Murcia	45	0,80	5,29
País Vasco.....	32	0,68	4,52
Asturias.....	31	0,54	3,59
Galicia.....	27	0,48	3,19
Navarra.....	12	0,24	1,57
Cantabria	14	0,24	1,57
Aragón	11	0,20	1,33
Castilla-La Mancha	7	0,12	0,79
Baleares.....	2	0,04	0,29
Extremadura	2	0,04	0,28
Ceuta (*).....	0	0,00	0,00
La Rioja.....	0	0,00	0,00
Melilla (*)	0	0,00	0,00
Totales (euros)	805	15,12	100,00

(*) Ceuta y Melilla son «ciudades autónomas» englobadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía

— Tipo de interés fijo a lo largo de la vida del préstamo: 6 por 100 TAE.

— Plazo: dos o tres años sin carencia.

— Importe máximo por beneficiario: hasta 25.000 euros.

— Sin solicitud de aval o garantía. El aval será de tipo moral y en función de la viabilidad del proyecto de inversión.

— Cuota máxima préstamo/mes: (préstamo 25.000 €): 779 €.

— Aportación beneficiario final: 5 por 100 inversión.

A fecha 31 de diciembre de 2003, se habían formalizado un total de 805 operaciones por un importe global de préstamo de 15,120 millones de euros.

Para ello, se firmaron contratos de financiación con 31 entidades de crédito, formalizando operaciones finalmente un total de 21 entidades de crédito. A su vez, las entidades de crédito han suscrito acuerdos de colaboración con 95 instituciones de asistencia social, estando operativas finalmente un total de 67 instituciones de asistencia social.

En los cuadros y gráficos que siguen se examina con cierto detalle la falencia de las operaciones de la Línea de Microcréditos. El total de créditos de la Línea asciende a 805, y el número de fallidos, a 236; de ellos, los que corresponden a beneficiarios de nacionalidad española se elevan a 504 y 157, respectivamente, lo que representa una participación en unos y otros del 62,6 y 66,5 por 100.

CUADRO NÚM. 3
DISTRIBUCIÓN POR TIPOLOGÍA DEL BENEFICIARIO
PROGRAMA I

TIPOLOGÍA BENEFICIARIO	IMPORTE PRÉSTAMO EN MILLONES DE EUROS	PORCENTAJE SOBRE TOTAL PRESTADO
Mujeres.....	7,35	48,6
Emprendedoras.....	1,9	12,6
Paradas	2,81	18,6
Inmigrantes	2,64	17,5
Hombres.....	6,64	43,9
Emprendedores.....	0,89	5,9
Parados.....	2,92	19,3
Inmigrantes	2,83	18,7
Sociedades	1,13	7,5
Total	15,12	100,0

CUADRO NÚM. 4
**DISTRIBUCIÓN REGIONAL DEL VOLUMEN TOTAL DE PRÉSTAMO
PROGRAMA I**

ACTIVIDAD ECONÓMICA	NÚMERO DE OPERACIONES	IMPORTE PRÉSTAMO EN MILLONES DE EUROS	PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL
Comercio mayor/menor; reparación de vehículos ..	255	4,59	30,37
Actividades inmobiliarias; servicios a empresas; intermediación financiera.....	162	3,04	20,09
Hostelería.....	131	2,66	17,58
Otros.....	123	2,35	15,51
Textil, papel e industria química	47	0,82	5,41
Transporte, almacenamiento y comunicaciones...	32	0,56	3,70
Construcción	20	0,37	2,43
Maquinaria, equipos electrónicos y material de transporte.....	14	0,31	2,02
Industria agroalimentaria	9	0,21	1,38
Metalurgia y minerales no metálicos	8	0,15	0,97
Producción/distribución energía eléctrica; gas y agua.....	2	0,04	0,28
Agricultura, ganadería y pesca.....	2	0,04	0,24
Totales (euros).....	805	15,12	100,00

La tasa de falencia de los microcréditos resulta ser excepcionalmente alta (29,3 por 100), sobre todo por tratarse de una línea de muy reciente creación. Esta circunstancia aumenta la gravedad de la situación, pues todo hace pensar que la proporción de los créditos fallidos respecto del total de los dispuestos se hará aún mayor con el transcurso del tiempo. (En este sentido, las conclusiones extraídas en los siguientes cuadros y gráficos parecen incontestables).

Los españoles en paro son los beneficiarios de la Línea de Microcréditos que presentan la tasa de falencia más elevada (35,2 por 100), y los que se encuentran en otras situaciones, no especificadas, la más reducida (17,0 por 100). La proporción de créditos fallidos presenta valores inferiores a la media en las operaciones con personas jurídicas (24,0 por 100) y mujeres inmigrantes (22,8 por 100), y superiores a ésta en las concedidas a mujeres de nacionalidad española (32,85) y a

CUADRO NÚM. 5
MICROCRÉDITOS. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE BENEFICIARIOS

TIPO	OPERACIONES		FALLIDOS		TASA DE FALENCIA (Porcentaje)
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	
1. Españoles.....	504	62,61	157	66,53	31,15
1.1. Hombres.....	192	23,85	59	25,00	30,73
— En paro.....	145	18,01	51	21,61	35,17
— Otras situaciones	47	5,84	8	3,39	17,02
1.2. Mujeres.....	262	32,55	86	36,44	32,82
— En paro.....	156	19,38	53	22,46	33,97
— Otras situaciones	106	13,17	33	13,98	31,13
1.3. Personas jurídicas	50	6,21	12	5,08	24,00
2. Inmigrantes	296	36,77	79	33,47	26,69
2.1. Hombres.....	151	18,76	46	19,49	30,46
2.2. Mujeres.....	145	18,01	33	13,98	22,76
3. Discapacitados y otros (*).....	5	0,62	0	0,00	0,00
Total.....	805	100,00	236	100,00	29,32

(*) De los cuales dos de nacionalidad española y tres inmigrantes.

CUADRO NÚM. 6

MICROCRÉDITOS. DISTRIBUCIÓN POR INSTITUCIONES DE ASISTENCIA SOCIAL

TIPO	OPERACIONES		FALLIDOS		TASA DE FALENCIA 5 = 100 (3/1)
	Número 1	Porcentaje 2	Número 3	Porcentaje 4	
I.A.1.....	311	38,6	88	37,3	28,3
I.A.2.....	76	9,4	27	11,5	35,5
I.A.3.....	46	5,7	16	6,8	34,8
I.A.4.....	39	4,9	9	3,8	23,1
I.A.5.....	33	4,1	13	5,5	39,4
I.A.6.....	25	3,1	2	0,9	8,0
I.A.7.....	24	3,0	9	3,8	37,5
I.A.8.....	22	2,7	13	5,5	59,1
I.A.9.....	18	2,3	6	2,5	33,3
I.A.10.....	16	2,0	5	2,1	31,3
I.A.11.....	13	1,6	3	1,3	23,1
I.A.12.....	12	1,5	4	1,7	33,3
I.A.13.....	10	1,2	6	2,5	60,0
Subtotal.....	645	80,1	201	85,2	31,2
Resto IAS.....	160	19,9	35	14,8	21,9
Total.....	805	100,0	236	100,0	29,3

inmigrantes varones (30,5 por 100). Los créditos a discapacitados y a otros beneficiarios son tan pocos (cinco operaciones) que no pueden extraerse conclusiones.

Las principales conclusiones que se pueden extraer del examen de la distribución de los microcréditos por IAS son, por un lado, el alto grado de concentración de operaciones que se tramita a través de las más activas

de éstas, ya que tan sólo cinco de ellas han canalizado un 62,7 por 100 del total de las operaciones concedidas, y por otro lado, la dispersión de la tasa de falencia de las operaciones tramitadas a través de las distintas IAS, cuyo abanico oscila entre el 8 y el 59,1 por 100.

El análisis de la Línea atendiendo a su distribución por entidades de crédito arroja el dato de una concen-

CUADRO NÚM. 7

MICROCRÉDITOS. DISTRIBUCIÓN POR ENTIDADES DE CRÉDITO

	OPERACIONES		FALLIDOS		TASA DE FALENCIA	
	Número 1	Importe 2	Número 3	Importe 4	Número 5 = 100 (3/1)	Importe 6 = 100 (4/2)
E.C.1.....	174	3.434	58	993	33,3	28,9
E.C.2.....	129	2.531	34	594	26,4	23,5
E.C.3.....	109	2.127	34	608	31,2	28,6
E.C.4.....	108	2.116	29	506	26,9	23,9
E.C.5.....	57	1.000	16	270	28,1	27,0
E.C.6.....	55	1.082	26	441	47,3	40,8
E.C.7.....	46	864	16	261	34,8	30,2
E.C.8.....	35	399	—	—	—	—
E.C.9.....	29	558	7	123	24,1	22,0
Subtotal.....	742	14.111	220	3.796		
Resto entidades.....	63	1.009	16	220		
Total.....	805	15.120	236	4.016	29,3	26,6

tración de las operaciones todavía mayor que la comentada en el caso de las IAS, con tan sólo cuatro entidades crediticias a través de las cuales se ha canalizado el 64,6 por 100 del número total de operaciones. Sin embargo, la dispersión en cuanto a los índices de falencia no es tan acusada como la registrada para las IAS, ya que oscila entre un 22 y un 40,8 por 100, siendo la media del 26,6 por 100 muy representativa del índice de cada una de ellas.

Adicionalmente, en el gráfico 3 puede comprobarse que la mayor parte de los fallidos se produce con un número muy bajo de cuotas pagadas o, lo que es lo mismo, en fechas muy próximas a las de disposición de los créditos. (En ocasiones, 5,5 por 100 de los casos, no ha llegado a satisfacerse ninguna cuota). Del total de los 236 fallidos registrados al final del pasado ejercicio, 126 (53,4 por 100) habían pagado menos de 6 cuotas y 211 (89,4 por 100) menos de 10. Tan sólo una decena de fallidos (3,8 por 100) llegaron a pagar 12 o más cuotas mensuales.

Al relacionar los créditos fallidos con el número de orden que se les asignó al formalizarlos, es decir con su antigüedad, se comprueba que existe entre ambas variables una estrecha relación de causalidad (gráfico 4).

Puede observarse que la falencia registrada en los cien primeros microcréditos formalizados alcanza el 41,0

por 100, en los cien siguientes el 36,0 por 100 y que desciende paulatinamente a medida que las formalizaciones se hacen más recientes. La tasa media de falencia de los créditos con un número de orden comprendido entre el 600 y el 805, último asignado, se sitúa en el 20,0 por 100. De lo anterior se sigue que, previsiblemente, el número de fallidos de las últimas operaciones tenderá a aproximarse al registrado por las más antiguas y que no es arriesgado pensar que la tasa de falencia de la Línea de Microcréditos se acabará situando en torno al 35,0 por 100.

Como punto final de este análisis sobre la falencia del programa de microcréditos 2003, resulta interesante destacar que las operaciones tienden a concentrarse en los tramos de mayor importe unitario. Así, el número de créditos comprendidos entre los 20.000 y 25.000 euros es de 406 (50,4 por 100 del total), el de los que se sitúan por encima de los 15.000 euros, de 551 (68,5 por 100), y la suma de los que tienen importes inferiores a éste, de 254 (31,5 por 100).

La tasa de falencia muestra una cierta correlación positiva con el importe unitario de las operaciones, de manera que, por lo general, resulta tanto más elevada cuanto más alto es el préstamo. Sus valores se mueven entre el mínimo del 12,0 por 100 en créditos de hasta 5.000 euros y el máximo del 33,8 por 100 en el tramo de los 15.000 a los 20.000 euros.

GRÁFICO 3
MICROCRÉDITOS. FALLIDOS

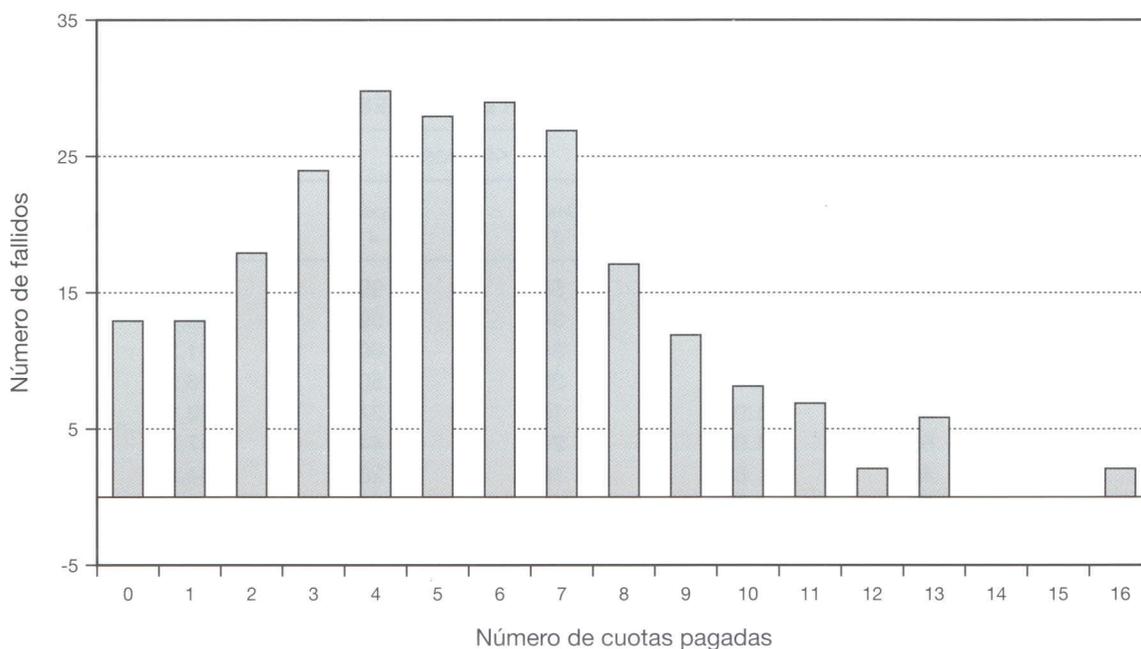
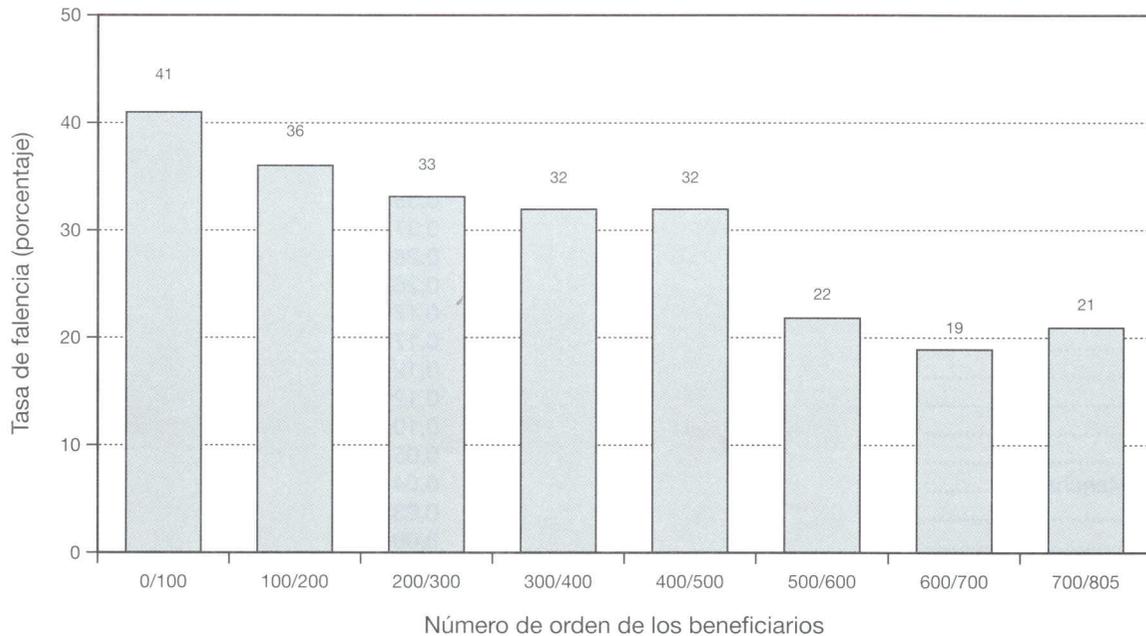


GRÁFICO 4
MICROCRÉDITOS. FALLIDOS



3. La línea microcréditos 2004 (programa II)

El ICO, en noviembre de 2003, lleva a cabo la renovación del Convenio de Colaboración ICO-FEI, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2004. Con la experiencia de los cinco trimestres anteriores (septiembre 2002-diciembre 2003) se introducen algunas mejoras en el esquema operativo. De igual forma, se alcanzan algunas mejoras en las condiciones financieras de las operaciones acogidas al programa microcréditos del ICO: el mercado financiero nos permite reducir el tipo de interés; la experiencia solicita mayor plazo de amortización para las operaciones.

Durante el año 2004, las condiciones financieras de las operaciones acogidas al programa microcréditos han sido:

- Tipo de interés fijo a lo largo de la vida del préstamo: 5,5 por 100 TAE.
- Plazo: tres o cuatro años sin carencia.
- Importe máximo por beneficiario: hasta 25.000 euros.
- Sin solicitud de aval o garantía. El aval será de tipo moral y en función de la viabilidad del proyecto de inversión.

— Cuota máxima préstamo/mes: (préstamo 25.000 €): 594 €.

A fecha 31 de diciembre de 2004 se han formalizado un total de 234 operaciones por un importe global de préstamo de 4,713 millones de euros, sin que hasta la fecha se haya producido ninguna operación fallida.

Para ello, se firmaron contratos de financiación con 37 entidades de crédito, de las que 20 han formalizado operaciones. A su vez, las entidades de crédito han suscrito acuerdos de colaboración con 48 instituciones de asistencia social, de las cuales han estado operativas en la Línea un total de 27.

V. LA EXPERIENCIA DE LOS PROGRAMAS DE MICROCRÉDITOS DEL ICO

La evolución y los resultados del programa de microcréditos 2002-2003, ha puesto de manifiesto que la instrumentación de la Línea tiene que mejorarse para alcanzar, de forma efectiva, los objetivos que han impulsado su creación. En la renovación de la Línea para 2004, se introdujeron algunas modificaciones que afectaban al tipo de interés y al plazo de amortización con la idea de conseguir una reducción en las cuotas de amortización. Se introdujo, asimismo, una modificación por la cual las entregas de fondos se hacían directamente a los proveedores, asegurando, de este modo

CUADRO NÚM. 8

**DISTRIBUCIÓN REGIONAL DEL VOLUMEN TOTAL DE PRÉSTAMO
PROGRAMA II**

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	NÚMERO DE OPERACIONES	IMPORTE PRÉSTAMO EN MILLONES DE EUROS	PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL
Andalucía.....	72	1,72	36,50
Comunidad Valenciana.....	27	0,52	11,03
Castilla y León.....	25	0,40	8,44
Madrid.....	16	0,38	8,00
Canarias.....	19	0,37	7,78
Asturias.....	14	0,28	5,92
Región de Murcia.....	16	0,26	5,43
Galicia.....	8	0,17	3,65
País Vasco.....	11	0,17	3,58
Navarra.....	6	0,12	2,63
Aragón.....	8	0,12	2,55
La Rioja.....	7	0,10	2,16
Cataluña.....	2	0,05	0,95
Castilla-La Mancha.....	2	0,04	0,85
Baleares.....	1	0,03	0,53
Cantabria.....	0	0,00	0,00
Extremadura.....	0	0,00	0,00
Ceuta (*).....	0	0,00	0,00
Melilla (*).....	0	0,00	0,00
Totales (euros).....	234	4,72	100,00

(*) Ceuta y Melilla son «ciudades autónomas» englobadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía

que la financiación se destinaba al proyecto de inversión aprobado. Las consecuencias más evidentes de estas dos medidas, y fundamentalmente de la segunda, han sido las siguientes:

— El número de operaciones financiadas a través de la Línea 2004, ha pasado a ser de 234, frente a las 805 de la Línea 2003.

— No se ha registrado todavía ningún fallido en la nueva Línea, mientras que los últimos datos de microcréditos 2003, arrojan una tasa de falencia del 29,3 por 100.

La experiencia adquirida por el ICO con los dos programas de microcréditos nos lleva a concluir que la evolución de la Línea podría orientarse hacia una flexibilización de las condiciones financieras de los préstamos otorgados y al establecimiento de un sistema eficaz de seguimiento de los proyectos financiados en cada una de sus fases de ejecución.

CUADRO NÚM. 9

**DISTRIBUCIÓN POR TIPOLOGÍA DEL BENEFICIARIO
PROGRAMA II**

TIPOLOGÍA BENEFICIARIO	IMPORTE PRÉSTAMO EN MILLONES DE EUROS	PORCENTAJE SOBRE TOTAL PRESTADO
Mujeres.....	1,99	42,3
Emprendedoras.....	0,44	9,3
Paradas.....	0,49	10,4
Inmigrantes.....	1,06	22,5
Hombres.....	2,41	51,2
Emprendedores.....	0,70	14,9
Parados.....	0,84	17,8
Inmigrantes.....	0,87	18,5
Sociedades.....	0,31	6,6
Total.....	4,71	100,0

1. Condiciones financieras

Hemos apreciado, al analizar los programas de microcréditos de otros bancos públicos europeos, que, por regla general, los plazos de amortización son más amplios que los tres años que el ICO ha establecido para sus líneas y que se contempla, asimismo, la posibilidad de añadir un período de carencia en el calendario de pagos.

La adopción de estas dos medidas, que ya se están contemplando en la elaboración del próximo programa de microcréditos, tendrá como consecuencia para el beneficiario el abaratamiento de las cuotas, lo que, sin

CUADRO NÚM. 10
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DEL VOLUMEN TOTAL DE PRÉSTAMO
PROGRAMA II

ACTIVIDAD ECONÓMICA	NÚMERO DE OPERACIONES	IMPORTE PRÉSTAMO EN MILLONES DE EUROS	PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL
Comercio mayor/menor; reparación de vehículos ..	69	1,41	29,87
Hostelería.....	45	0,95	20,20
Otros.....	39	0,64	13,53
Transporte, almacenamiento y comunicaciones...	22	0,52	10,92
Actividades inmobiliarias; servicios a empresas; intermediación financiera.....	21	0,42	8,85
Construcción	14	0,29	6,09
Textil, papel e industria química	11	0,22	4,69
Metalurgia y minerales no metálicos	6	0,13	2,80
Maquinaria, equipos electrónicos y material de transporte.....	3	0,06	1,23
Agricultura, ganadería y pesca.....	2	0,05	0,95
Industria agroalimentaria	2	0,04	0,87
Producción/distribución energía eléctrica; gas y agua.....	0	0,00	0,00
Totales (euros).....	234	4,71	100,00

duda, favorecerá la puesta en funcionamiento de los proyectos. Esta disminución de la carga financiera, sobre todo en la fase inicial de la inversión, resulta fundamental ya que, de otro modo, el beneficiario debe hacer frente a las primeras cuotas en plena fase de ejecución del proyecto cuando en muchos casos no se ha generado ingreso alguno.

Otra posibilidad que está en estudio y que permitiría también aligerar el servicio de la deuda durante los primeros años es la de establecer un calendario de amortización con cuotas crecientes. Se trataría, en definitiva, de adaptar la financiación a las posibilidades de cada proyecto de generar los recursos suficientes para hacer frente a los pagos del préstamo.

2. Seguimiento de los proyectos

Entendemos que esta labor podría desarrollarse en distintas etapas:

1) *Análisis de los proyectos*

Esta fase es fundamental de cara al buen fin de los proyectos, ya que a través del microcrédito se está aportando financiación sin otra garantía que la capacidad de la inversión para generar los ingresos suficientes como para remunerar el factor trabajo y devolver el capital invertido más los intereses.

2) *Entrega de los fondos*

El sistema establecido en la Línea 2004 permite asegurar que los fondos facilitados se destinan efectivamente a financiar la inversión aprobada. Esta medida podría acompañarse con la constitución en la fase de entrega de los fondos de garantías reales sobre los bienes financiados (reserva de dominio a favor del ICO) que permitiesen, en caso de impago, recuperar una parte de la deuda.

3) *Seguimiento del proyecto*

El seguimiento del proyecto, permitiría al prestatario tener acceso a profesionales con conocimientos en la gestión y financiación y a los prestamistas tener un mejor control sobre el destino de los fondos entregados (8).

4) *Gestión y recuperación de fallidos*

La puesta en marcha de una unidad de gestión y recuperación de fallidos permitiría recuperar una gran parte de los importes impagados, refinanciando operaciones o, en su caso, ejecutando las garantías previamente constituidas sobre los bienes financiados.

Evidentemente una labor de seguimiento de este tipo implica unos costes elevados y difícilmente imputables, en términos de rentabilidad, a un programa de finan-

RECUADRO 3

MICROCRÉDITOS DEL ICO EN EL EXTERIOR

Adicionalmente al programa de microcréditos que viene desarrollando desde 2002, el ICO, a través de la gestión de la AECI (Agencia Española para Cooperación Internacional) y previa aprobación del Consejo de Ministros, financia microcréditos en el extranjero a través del Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM). Las competencias del ICO en este caso se limitan al análisis de la solvencia de la entidad receptora, la formalización de las operaciones y la gestión financiera de los programas. El número de programas de microcréditos aprobado por el Consejo de Ministros a marzo de 2005 fue de 42, y el importe total aprobado de 295,63 millones de euros, con un tipo de interés medio del 4 por 100, un período de amortización 10 años, y un período de carencia media del principal de cinco años. Siendo la distribución geográfica de los programas financiados la siguiente:

Países beneficiarios	Importe (euro)	Porcentaje por países
Albania	4.500.000,00	1,5
América Central y Caribe	1.202.024,00	0,4
Argentina	3.000.000,00	1,0
Bolivia	35.904.958,23	12,1
Colombia	40.470.139,13	13,7
Ecuador	33.616.192,63	11,4
Egipto	12.020.240,00	4,1
El Salvador	6.010.121,04	2,0
Filipinas	9.015.181,56	3,0
Libano	4.000.000,00	1,4
Marruecos	6.000.000,00	2,0
México	19.000.000,00	6,4
Mozambique	1.000.000,00	0,3
Nicaragua, Honduras, El Salva	27.045.544,08	9,1
Panamá	2.704.554,47	0,9
Paraguay	3.750.000,00	1,3
Perú	40.825.808,65	13,8
República Dominicana	20.565.181,57	7,0
Serbia	15.000.000,00	5,1
Uruguay	10.000.000,00	3,4
Total	295.629.945,38	100,0

ciación como el de microcréditos. Ante este hecho, una posible solución, sobre la que ya se está trabajando, es la consideración de estos costes como parte de la obra social de los agentes financieros que intervienen en la línea (ICO y cajas de ahorros).

VI. RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. El microcrédito está sometido —o debe someterse— a un proceso de revisión. En los países en desarrollo, de donde surge y donde está cada vez más implantado, su papel como impulsor del crecimiento y de la cohesión social está bastante lejos de alcanzar las metas prometidas. En los países desarrollados su finalidad no acaba de concretarse y sus resultados, al menos en España, son poco satisfactorios.

2. En las sociedades avanzadas, el objeto del microcrédito —o, bajo otra denominación, de las microfinanzas— debe ser no sólo incorporar al sistema económi-

co a los excluidos financieros, sino también, mediante incorporaciones sucesivas, proporcionar recursos al conjunto de los emprendedores, es decir a los inversores que sólo pueden garantizar los fondos recibidos con la rentabilidad de sus proyectos.

3. El resultado de la Línea de Microcréditos indica que su diseño e instrumentación ha incurrido en errores. Entre otros pueden considerarse defectos sustanciales el no haber establecido un período de carencia para el reintegro del principal y haber utilizado siempre el sistema de amortización con cuotas constantes en lugar de modular en el tiempo el importe de la carga financiera, de acuerdo con la evolución prevista del negocio. En opinión de los expertos (SECOT) el nivel señalado como máximo al importe de los créditos (25.000 euros) es razonable y, casi sin excepciones, suficiente.

4. A los tres años de su apertura, la tasa de morosidad de la Línea se sitúa cerca del 30 por 100; un valor

ciertamente elevado, pero que es necesario matizar. Muy posiblemente los índices de impago y de falencia no serán mayores que los que registren la media de negocios de nueva creación. En buena lógica, la mortalidad empresarial de los pequeños negocios se concentra en sus tres o cuatro primeros años de vida, y ésta depende mucho menos, por no decir que nada, de la modalidad que haya adoptado su financiación —microcrédito, crédito ordinario o fondos propios— que del acierto en la elección de la actividad puesta en marcha por el emprendedor y de su capacidad de gestión.

5. Para no caer en graves errores de apreciación, es forzoso reconocer que no todos los considerados emprendedores reúnen las cualidades y atributos que los definen como tales. Con mucha frecuencia son personas que, forzadas por las circunstancias, deciden «huir hacia adelante». El microcrédito les ofrece una oportunidad excelente para hacerlo, ya que la apuesta les resulta, en el peor de los casos, gratuita. En lo sucesivo, sería muy prudente establecer alguna limitación para cerrar el paso a estos presuntos emprendedores.

6. Contra lo que se pudiera pensar, la mayor parte de los prestatarios de la Línea de Microcréditos se muestra reticente, cuando no se niegan en redondo, a recibir el apoyo técnico que les ofrecen de manera altruista organizaciones especializadas y prestigiosas. Teniendo en cuenta lo dicho en el punto 4, a propósito de las dificultades que atraviesan los negocios recién creados en su fase de consolidación, esta resistencia resulta incomprensible. A menos que tenga algo que ver con el manejo de fondos no registrados contablemente. En lo sucesivo, estos controles deberían hacerse sistemáticos y ser obligatorios.

7. El llevar a cabo las propuestas anotadas en los dos puntos anteriores, selección y, en la medida de lo posible, formación de emprendedores y tutoría a los prestatarios implica, obviamente, el soportar costes considerables. Podría ser razonable que fueran las administraciones públicas —central y territorial— y/o las instituciones participantes en el programa de microcréditos, como parte de su obra social, las que los asumieran, dentro de un vasto programa de alcance nacional de apoyo a la iniciativa empresarial y al autoempleo.

8. Un reproche, al parecer fundado, a la gestión de la Línea de Microcréditos es el de la aparente inhibición de las entidades prestamistas y del propio ICO en los procesos de recuperación de la deuda en mora y en la renegociación de las condiciones financieras de los créditos en dificultad. De ser ello cierto, significaría que los bancos y cajas prefieren asumir inmediatamente la pérdida del 20 por 100 que les corresponde antes que iniciar un procedimiento cerca de los deudores de muy incierto resultado.

9. En relación con el microcrédito hay algo que nadie se atreve a decir, pero que todo el mundo sobreentien- de. El crédito a los emprendedores ocasiona inevitablemente unas elevadas tasas de falencia y, al no contar con más afianzamiento que el de los activos del proyecto (suponiendo que se hayan hecho las oportunas reservas de dominio), un considerable nivel de pérdidas. Ante ello cabe pensar que, por el momento y hasta que las cosas no cambien, el microcrédito va a verse por las entidades crediticias más como una cuestión de imagen, con costes controlados, que como un instrumento financiero a desarrollar, con pérdidas que pueden quedar fuera de control.

NOTAS

(*) Este artículo ha sido elaborado con la colaboración de la Subdirección de Estrategia del Instituto Crédito Oficial.

(1) La *selección adversa* se produce al reducirse el rendimiento esperado del principal o prestamista, dado que depende del riesgo de los prestatarios, y éste aumenta cuando, ante incrementos del tipo de interés, abandonan el mercado de crédito aquellos agentes con un menor riesgo.

(2) Elaboración propia a partir de JAFFE y STIGLITZ (1990).

(3) En STIGLITZ y WEISS (1981b), se demuestra que, en presencia de información asimétrica en el mercado de capitales, por la presencia de selección adversa y/o riesgo moral, existe un tipo de interés r^* para el que las entidades financieras maximizan el rendimiento esperado, de manera que un incremento de dicho tipo de interés por encima de este nivel supone un descenso del rendimiento esperado del principal o banco. Esto último explica que la oferta de crédito responda a una relación *no monótona* respecto al tipo de interés, generándose, como se muestra en el gráfico 1, el citado racionamiento del crédito.

(4) En cierto modo, la polémica sobre el microcrédito en los países desarrollados no es sino una variante, una versión puesta al día, de las discusiones sobre el papel de la banca en el enlace del ahorro con la inversión o, para ser más precisos, con los proyectos de inversión que no pueden presentarse ante los prestamistas con todas las garantías que éstos les exigen.

(5) La novedad que supone el acceso al crédito sin aportar los correspondientes afianzamientos es una novedad relativa. La idea de que, por lo que respecta a la concesión de créditos para inversiones, la mejor garantía debería ser la de la suficiente rentabilidad de los proyectos financiados y no la de los afianzamientos aportados por los solicitantes es cualquier cosa menos un pensamiento original. Durante décadas se pensó que este papel debería ser asumido por las entidades oficiales de crédito, pero el hecho de que estas manejaran fondos públicos hizo que la experiencia apenas llegara a intentarse. En realidad, la opción elegida fue más bien la contraria, es decir, impulsar y apoyar las formaciones de capital señalando a los créditos unas condiciones financieras de interés y plazo extraordinariamente generosas, y al mismo tiempo exigir a los clientes unas garantías casi usuarias por los fondos dispuestos. Las excepciones a este comportamiento son mucho menos frecuentes y relevantes que las operaciones que siguieron esta regla general.

(6) En la conocida polémica sobre el capital entre los dos Cambridge, quedaron establecidas algunas de las principales inconsistencias teóricas de la teoría neoclásica del capital. Entre ellas, la no maleabilidad del capital, ante las dificultades de encontrar una medida homogénea del capital, o la ausencia (provocada por los llamados efectos Wicksell) de una relación inequívoca y directa entre el tipo de beneficio o de interés y la productividad marginal del capital, lo que cuestiona los fundamentos teóricos mismos de algunas

de las aplicaciones de las funciones de producción neoclásicas estándar (COHEN y HARCOURT, 2003).

(7) Según datos del World Institute for Development Economic Research de Naciones Unidas, que recoge diferentes estudios estadísticos de distribución de la renta, y el Bureau of Census norteamericano, durante las últimas dos décadas se ha producido una tendencia generalizada a la concentración del ingreso medido a través de Índices de Gini (acotado entre 0 y 100 indica respectivamente máxima igualdad/desigualdad entre grupos de renta). Así, en Bangladesh, país pionero en el desarrollo de los programas de microcréditos a través del Grameen Bank a finales de los setenta, si a comienzos de la década de los ochenta el índice de Gini tomaba valor 39, a finales de la pasada década aumentó hasta 43.

(8) La asistencia técnica a los usuarios del *microcrédito* resulta obligada por muchas razones. En una primera fase, el contacto de aquéllos con organizaciones o entidades especializadas será necesario para comprobar las verdaderas capacidades gerenciales de los presuntos emprendedores y verificar la viabilidad económico-financiera de los proyectos. Más adelante, una vez se hayan dispuesto de la financiación concedida, será preciso vigilar la puesta en marcha del proyecto y asesorar al prestatario indicándole los procedimientos para enfrentarse a los problemas que inevitablemente surgirán en los primeros años del negocio.

BIBLIOGRAFÍA

- BESLEY, T., y COATE, S. (1996), «Group lending, repayment and social collateral», *Journal of Development Economics*, 46: 1-18.
- COHEN, A.J., y HARCOURT, G.C. (2003), «Whatever happened to the Cambridge capital theory controversies?», *Journal of Economic Perspectives*, 17, n.º 1, invierno: 199-214.
- GAILE, G., y FOSTER, J. (1996), *Review of methodological approaches to the study of the impact of microenterprise credit programs*, AIMS, USAID.
- GULLI, H. (1999), *Microfinanzas y pobreza, ¿son válidas las ideas preconcebidas?*, Unidad de microempresa, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo.
- HIRSCHMAN, A. (1961), *La estrategia del desarrollo económico*, México, FCE.
- JAFFE, D., y STIGLITZ, J.E. (1990), «Credit rationing», en FRIEDMAN B.M., y HAHN F.H. (eds.), *Handbook of Monetary Economics*, vol. II, North Holland, Amsterdam.
- JOHNSON, S., y ROGALY, B. (1997), *Microfinance and Poverty Reduction*, Oxfam, Oxford.
- KHANDKER, S.; KHALY, B., y KHAN, Z. (1997), *Grameen Bank, Performance and Sustainability*, World Bank Discussion Papers, Washington.
- LAL, D., y MYINT, H. (1996), *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth, A Comparative Study*, Clarendon Paperbacks. Oxford University Press Inc., Nueva York.
- LEDGERWOOD, J. (1999), *Microfinance Handbook*, World Bank, Washington.
- ROBINSON, J. (1971), «The measure of capital: The end of the controversy», *Economic Journal*, 81, n.º 323, septiembre: 597-602.
- SEN, A. (1973), *On Economic Inequality*, Clarendon Press, Oxford.
- SOLOW, R. (1957), «Technical progress and productivity change», *Review of Economic and Statistics*, 39: 312-320.
- STIGLITZ, J. E. (1990), «Peer monitoring and credit markets», *The World Bank Economic Review*, 4, n.º 3: 351-366.
- STIGLITZ, J.E., y WEISS, A. (1981a), «Credit rationing: Reply», *American Economic Review*, 77, n.º 1, marzo: 228-231.
- (1981b), «Credit rationing in markets with imperfect information», *American Economic Review*, 71, n.º 3, junio: 393-410.
- VAN TASSEL, E. (1999), *Group Lending under Assymetric Information*, *Journal of Development Economics*, 60, n.º 1: 3-25.

La experiencia de una caja de ahorros para combatir la exclusión financiera

Antonio-Claret García García

I. INTRODUCCIÓN

La exclusión financiera es un fenómeno creciente en los países occidentales, que existe en la España del siglo XXI y que ocasiona multitud de problemas y disfunciones para un sector de la población cada vez más numeroso.

Por exclusión financiera, un término recientemente acuñado por la doctrina, se entiende la imposibilidad, incapacidad o falta de acceso a los productos y servicios financieros más elementales, como pueden ser cuentas de ahorro, medios de pago, créditos, etcétera.

La sociología más avanzada defiende la necesidad de adoptar un modelo de ciudadanía que trascienda los límites que el término ha abarcado hasta ahora. En las sociedades occidentales, cada vez hay un consenso más generalizado acerca de la necesidad de incorporar a sus habitantes a un triple concepto de ciudadanía:

1) Ciudadanía política, que en un sistema democrático implica la posibilidad de elegir y ser elegido en votaciones y procesos electorales de diferente ámbito.

2) Ciudadanía civil, que conlleva unos derechos y libertades básicos: libertad de expresión, libertad de asociación, derecho a una justicia rápida, etcétera.

3) Ciudadanía social. Este tercer punto habría de incluir, inexcusablemente, una serie de componentes socioeconómicos que garantizaran unos estándares mínimos de vida, una cierta seguridad y estabilidad económica a las personas: sanidad, educación, vacaciones pagadas y, sobre todo, acceso a diferentes instrumentos financieros apropiados para cada persona y ocasión.

Hoy por hoy, si obviamos este último elemento, no podemos hablar, en puridad, de ciudadanía, por muchas libertades que proclamen los textos constitucionales

europes, tanto los comunitarios como los de los estados que conforman la Unión Europea.

II. LAS CAUSAS QUE PROVOCAN LA EXCLUSIÓN FINANCIERA

La exclusión financiera es un fenómeno complejo que surge por la conjunción de una amplia y variada serie de factores, detectados y reconocidos en el «Informe Rowntree sobre la Exclusión Financiera» (*) y, por el que pasaremos rápidamente, ya que sus tesis y conclusiones son bien conocidas.

Las personas que estarían en un máximo riesgo de exclusión serían:

- Personas solteras que viven solas.
- Padres y madres solteros.
- Personas residentes en zonas de baja densidad de población.
- Personas residentes en áreas en que la marginación está presente.
- Inmigrantes.
- Personas sin, o con un bajo nivel de, estudios.
- Personas con un bajo nivel de rentas.

Los principales factores que propician y potencian la exclusión serían, brevemente:

- El desempleo, sobre todo, el de larga duración.
- Cambios industriales, con las consecuencias que tienen para los trabajadores menos cualificados.

— Cambios en las estructuras sociales y familiares tradicionales, especialmente con el debilitamiento y la fragmentación de estas últimas.

— Hundimiento de los valores de cohesión y de las formas tradicionales de solidaridad.

— Incremento de los fenómenos migratorios.

— Procesos de concentración y fusión de entidades financieras, que proliferaron durante los años noventa y que hoy se siguen dando a escala continental.

Hoy día es evidente la importancia creciente que tienen los servicios bancarios y financieros para poder vivir en una sociedad de forma integrada. La mayoría de nuestros cobros y pagos están intermediados y el dinero de plástico se utiliza cada día más, en detrimento del dinero en metálico.

Para las economías domésticas y para buena parte de las empresas, la financiación bancaria sigue siendo la única fuente de recursos para acometer sus planes de inversión y consumo. Es importante mantener la banca comercial en condiciones competitivas para evitar fenómenos de exclusión financiera.

Esta exclusión financiera sobrevenida se está produciendo en los países desarrollados, en buena parte, como consecuencia de procesos de concentración y fusión que están suponiendo el cierre de sucursales en pueblos pequeños, en barriadas marginales y en áreas económicamente deprimidas.

Otro factor que, paradójicamente, está colaborando a fomentar la exclusión financiera es la bajísima tasa de los tipos de interés. Hasta hace relativamente poco tiempo, buena parte de los beneficios de las entidades financieras se obtenían en el mercado del dinero, gracias a los altos tipos de interés.

La reducción de márgenes ha hecho que, de un tiempo a esta parte, el cobro de comisiones se haya hecho imprescindible en la cuenta de resultados de las entidades financieras, lo que repercute directa y exponencialmente en las economías más débiles. Si hace unos años tener una cuenta en el banco era prácticamente gratis, ahora cuesta un dinero del que muchas personas no pueden disponer.

III. FORMAS DE EXCLUSIÓN EN ESPAÑA

Así las cosas, ¿cómo se produce, efectivamente, la exclusión financiera en España? Los factores antes reseñados, que la favorecen y la potencian, actúan desde

dos vertientes: la estrictamente física y otra que se podría definir como psicológica.

La vertiente física de la exclusión financiera se representa en la ausencia de puntos de atención a los clientes, en la ausencia de sucursales. Hemos de hacer referencia, así, a la distribución geográfica de las redes de esas sucursales, ya que la ausencia de entidades financieras en una población dificulta a los habitantes de la misma el uso de cualquier tipo de instrumento financiero.

En España, el 40 por 100 de los municipios no cuenta con ninguna oficina bancaria (tampoco de cajas), lo que, en términos de población, supone un 3,24 por 100 de ciudadanos excluidos. Además, hay un 13,4 por 100 de municipios en que sólo existen sucursales de cajas de ahorros, lo que representa un 3,45 por 100 de la población (Carbó y López del Paso, 2002; García Delgado, 2004).

Teniendo en cuenta que, tras los grandes procesos de fusión de los últimos años, no han hecho sino cerrarse decenas y decenas de oficinas bancarias, nos encontramos con que las cajas de ahorros se erigen en la España de hoy en día como el muro de contención más fuerte que tenemos contra la exclusión financiera, como veremos más adelante.

La otra vertiente de la exclusión, la psicológica, opera de una forma menos nítida, menos transparente. Porque, en este caso, el cliente en riesgo de exclusión tiene libertad de acceso a las entidades bancarias, pero le sirve de muy poco. En primer lugar, porque las entidades bancarias no se dirigen a ellos, no quieren atraerlos con ningún tipo de oferta especial ni preparan un *marketing* directo para ese sector de la población. En segundo, porque este tipo de cliente se siente en «inferioridad» con respecto a la entidad bancaria y a los empleados de la misma. Si acude a alguna, lo hace como pidiendo perdón, como pidiendo un favor, sabiendo que es casi imposible que le concedan lo que necesita.

Porque, y ésta sería la tercera variable de la ecuación, dichas entidades bancarias no suelen tener los productos que demandan las personas en riesgo de exclusión financiera. O, si los tienen, les resultan muy caros y de difícil acceso. El crédito, por ejemplo, que no debemos olvidar que sigue siendo el producto más necesario y más demandado por todo tipo de clientes.

IV. LAS CAJAS DE AHORROS COMO INSTITUCIONES QUE PROMUEVEN LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN ESPAÑA

Hemos de destacar la labor que hacen las cajas de ahorros en España, ya que, tal y como dice el profesor

Carbó Valverde (1999), «Dentro de las entidades de depósito españolas, se debe destacar el papel que juegan las cajas de ahorros, con una intensa vocación de servicio minorista para todos los grupos sociales y zonas geográficas que, sin duda, ha servido para eliminar, o en el peor de los casos reducir sustancialmente, los potenciales problemas de exclusión financiera que pudieran existir».

De hecho, y como el mismo profesor Carbó sostiene, si en España no se produce el fenómeno exclusivo con la misma intensidad que en otros países europeos es gracias a la labor que desarrollan las cajas de ahorros en su territorio de implantación natural.

La labor desarrollada por las cajas de ahorros en España para favorecer la inclusión financiera de las personas en riesgo de exclusión se sustenta en aspectos como el mantenimiento de sucursales abiertas en esas áreas poco rentables a que anteriormente se hizo referencia. En España, como antes se señaló, hay un 13,4 por 100 de municipios en que sólo existen sucursales de cajas de ahorros, lo que representa un 3,45 por 100 de la población que, sin la oficina de una caja de ahorros, estaría completamente desabastecida por lo que respecta a servicios financieros. Mantener abiertas estas oficinas posibilita ese acercamiento de las entidades financieras a los ciudadanos en riesgo de exclusión a que antes hacíamos referencia.

Una vez abiertas las puertas de las entidades financieras a los clientes, es necesario tratar a los que se encuentran en riesgo de exclusión de una forma especial. Es necesario hacerles sentir queridos y estimados, dedicarles tiempo y hablarles en un lenguaje claro y que puedan entender.

Las cajas son entidades de vocación minorista. No lo olvidemos. Y atender a las personas que, por su edad, su formación o sus diferencias culturales, encuentran difícil y complejo el trato con entidades financieras es su obligación. Una obligación que, en España, están cumpliendo ejemplarmente. Y las cifras así lo acreditan: después de Bélgica, España es el país europeo con menor número de habitantes por oficina bancaria; es decir, que es el segundo país europeo en que los clientes gozan de una mejor y más personalizada atención. Mientras que en el Reino Unido la proporción es de más de 5.000 habitantes por oficina, en España apenas supera las 1.000 personas por sucursal.

Para que esta vocación minorista que desarrollan las cajas no se quede en una mera declaración de intenciones o sea algo puramente retórico, una vez que el cliente en riesgo de exclusión está en una sucursal de una entidad bancaria, es necesario ofertarle los productos que más útiles y necesarios les pueden resultar.

Es necesario que las entidades financieras estén dotadas de una batería de productos, amplia y variada, que sirvan al cliente en riesgo de exclusión y que le ayuden a mejorar su precaria situación.

Hoy por hoy, estos productos son, fundamentalmente: las cuentas corrientes o de ahorro y el crédito social.

1. Cuentas de inclusión

El producto financiero más básico que ofertan todas las entidades, la cuenta corriente y de ahorro, es, a su vez, el primer eslabón por el que se puede y se debe integrar financieramente a una persona en riesgo de exclusión. En países como Francia así lo han entendido, promulgando una legislación precisa y específica sobre el conocido como «Derecho a la cuenta», que garantiza el acceso de todos los ciudadanos a un instrumento tan básico como necesario.

Y es que, hoy día, para poder vivir en nuestra sociedad, tener una cuenta en una entidad financiera es prácticamente imprescindible, como anteriormente se expuso. Hay que domiciliar los suministros básicos (luz, agua, gas...), los ingresos (nómina, becas, subvenciones, subsidios, prestaciones...), hay que enviar dinero a terceros por diversos motivos mediante transferencias, etcétera.

Además, las entidades financieras han sufrido en los últimos años un fuerte recorte del margen financiero como consecuencia de la fuerte bajada de los tipos de interés. Para suplirlo, se ha incrementado el cobro de comisiones por prestación de servicios. Por ello, la necesidad de tener una cuenta, en combinación con el incremento de los costes asociados a la mera tenencia y gestión de la misma, ha ocasionado que la amenaza de exclusión financiera se cierna sobre cada vez más personas.

Es el momento de plantearse que las cajas de ahorros, por su vocación minorista y la responsabilidad social que les resulta inherente, den respuesta a esta problemática a través de la implantación de un producto financiero que atienda las necesidades de las personas en riesgo de exclusión.

Un tipo de cuentas de inclusión, o cuentas sociales, que las cajas pondrían a disposición de una parte muy específica de sus clientes y que se caracterizarían por ofrecer unos servicios muy básicos y estar totalmente exentas de gastos para su titular. Los beneficiarios potenciales de las mismas serían:

— Inmigrantes recién llegados a nuestro país buscando una mejor calidad de vida. Consideraremos únicamente aquellos inmigrantes legalmente establecidos,

con su documentación en regla. Este grupo, con el tiempo, se integra en nuestro país y deja de necesitar este tipo de productos o bien regresa a su país de origen.

- Perceptores de prestaciones no contributivas.
- Parados de larga duración.
- Madres solteras o separadas sin trabajo y con hijos a su cargo.
- Personas mayores de 45 años que han perdido su empleo y para los que es difícil en muchos casos un reciclaje profesional.
- Personas con ingresos inferiores al salario mínimo interprofesional o con dificultades económicas derivadas de actividades propias de la economía sumergida.

Como se puede comprobar, los potenciales beneficiarios de este tipo de cuentas son los mismos que estaban en riesgo de exclusión según pudimos ver en los resultados del Informe Rowntree.

2. El acceso al crédito: el crédito social

Tener una cuenta bancaria es importante para las personas en riesgo de exclusión financiera, como hemos visto. Pero el siguiente escalón que hay que subir para prosperar en una sociedad moderna, para integrarse en una estructura productiva y de mercado como la que tenemos actualmente en España, es tener acceso al crédito.

Si el acceso a una cuenta bancaria es relativamente fácil de conseguir, el acceso al crédito es mucho más complicado. Las vías normales para conseguir un préstamo en una entidad financiera requieren de: capacidad acreditable de reembolso y garantías reales y/o personales, requisitos todos ellos muy difíciles de cumplir por las personas en riesgo de exclusión.

A través del crédito social, son las cajas de ahorros las entidades que posibilitan a los más desfavorecidos el acceso al crédito, a través de dos figuras tan distintas como complementarias: el crédito prendario y el microcrédito.

2.1. El crédito prendario

El crédito prendario o pignoraticio es una figura que, contando con varios siglos de historia, sigue teniendo una gran vigencia y trascendencia en España. Nació en la Europa del siglo XVII con el objetivo principal de luchar contra la usura, muy en boga por aquellos entonces, al

facilitar préstamos a cambio de una garantía entregada en prenda, con plazos y tipos de interés muy ventajosos en comparación a los que ofrecían los prestamistas usurarios. La garantía de la devolución del préstamo era ese objeto que, con valor intrínseco, se dejaba en manos del prestamista hasta que le era restituido el importe adeudado.

La entrega de los préstamos pignoraticios se canalizó a través de los montes de piedad, que son la primera forma reconocida e institucionalizada de crédito y en cuyo nacimiento hubo dos componentes histórico-económicos esenciales: por un lado, una necesidad generalizada de capital y de acceso al crédito por parte de los habitantes de una Europa sumida en un renacimiento económico y, por otra, una evolución cultural vinculada a la orden franciscana, que apelaba a la necesidad y al derecho de los más pobres y desposeídos de tener recursos y de escapar de la usura.

No podemos olvidar que, cuando se permitió a los montes de piedad captar dinero de terceras personas con el que seguir financiando los préstamos pignoraticios, se puso la semilla de lo que hoy son las cajas de ahorros.

De hecho, en España son precisamente las cajas quienes mantienen abiertos los 21 montes de piedad existentes, que vienen incrementando su volumen de negocio año tras año. Así, y con los últimos datos disponibles proporcionados por CECA, en 2004 se concedieron 256.743 nuevos préstamos prendarios, lo que se traduce en 106.068.480 euros prestados. Igualmente, se renovaron 129.460 préstamos por un importe de 52.303.000 euros (cuadro núm. 1).

A lo largo de 2004 se han subastado 25.510 objetos pignorados, habiéndose obtenido en dicho concepto 13.927.000 euros. En el caso concreto del Monte de Piedad de Caja Granada, por ejemplo, a lo largo de 2004 se han concedido 9.056 préstamos pignoraticios por importe de 3.296.835 euros.

CUADRO NÚM. 1
CLASIFICACIÓN DE LOS PRÉSTAMOS
CONCEDIDOS EN 2004

	NÚMERO DE PRÉSTAMOS	IMPORTE EN EUROS
Hasta 150 euros.....	74.963	7.694.479
De 150,01 a 300 euros.....	80.863	17.853.506
De 301,01 a 600 euros.....	60.797	25.682.066
De 600,01 a 1.500 euros.....	31.915	29.317.140
De 1.500,01 a 3.000 euros...	6.499	12.870.904
Más de 3.000 euros.....	1.706	12.650.385
Total.....	256.743	106.068.480

La fórmula del crédito pignoraticio fue exportada a diferentes países de América, África y Asia, en los que arraigó con fuerza y evolucionó favorablemente, hasta el punto de que la actividad de los montepíos absorbe hoy en día altísimas cantidades de recursos y alcanza notables cotas de negocio.

En los países europeos, por ejemplo, tiene entre sus nuevos clientes a los inmigrantes, fundamentalmente, para los que el crédito prendario supone una vía esencial para encontrar financiación con la que superar los difíciles momentos con que se encuentra en sus países de adopción.

2.2. El microcrédito

El crédito social, además del crédito prendario, engloba otra iniciativa de reciente implantación: el microcrédito, una fórmula financiera que permite a los más desfavorecidos el acceso a las herramientas de producción, sin necesidad de que tengan que prestar garantía real o personal para ello.

Como es bien conocido, para que una entidad financiera conceda un préstamo a una persona, ésta ha de garantizar la devolución del mismo por medio de una garantía real (fincas, inmuebles, joyas, etc.) o bien una garantía personal de alguien con solvencia que pudiera hacerse cargo de la devolución del préstamo en caso de incumplimiento.

En el caso del microcrédito, la garantía es un proyecto empresarial con visos de éxito y perdurabilidad en el futuro. La garantía es la persona que lo presenta, su ilusión y sus ganas de trabajar. La garantía es la palabra del microcredista.

Esta modalidad de préstamo contra palabra o, más ajustado, de préstamo contra proyecto, supone una revolución en el mundo financiero tal y como lo conocemos.

2.3. Breve historia del microcrédito

a) El origen

El microcrédito es un término que poco a poco se va popularizando en todo el mundo, hasta el punto de que, a veces, se le da un sentido que desvirtúa su auténtica esencia.

El microcrédito nace en un lugar muy concreto y en unas circunstancias muy particulares: el Bangladesh de los años setenta y ochenta. Y fue inventado, implantado y popularizado, a través del Grameen Bank, por el profesor Muhammad Yunus.

Tras ampliar sus estudios en Estados Unidos gracias a una beca Fulbright, el joven economista Muhammad Yunus se incorpora en 1972 a la Universidad de Chittagong (Bangladesh) como jefe del Departamento de Economía Rural.

En 1974 una hambruna que provocó miles de víctimas en Bangladesh hizo que el profesor tomara conciencia de la precaria situación de millones de personas. «Se muere de muchas maneras, pero la muerte por inanición es la más inaceptable», escribe Yunus (1998) en su libro *Hacia un mundo sin pobreza*.

La atenta observación de la realidad a pie de calle le llevó a una conclusión: con muy poco dinero, esas personas podrían aspirar a salir adelante a través de pequeñas iniciativas empresariales y comerciales. Necesitaban un capital inicial tan pequeño, tan exiguo, que los bancos comerciales tradicionales ni los consideraban como potenciales clientes. Primero, porque carecían de avalistas y/o garantías para responder de la devolución del préstamo. Y segundo, porque prestar cantidades de dinero tan pequeñas, sencillamente, no era rentable.

Lo primero que hizo Yunus fue avalar, personalmente, los préstamos que una entidad bancaria concedía a los más desfavorecidos. Y rápidamente pudo constatar empíricamente un hecho que ya venía presumiendo: más del 98 por 100 de los préstamos eran reembolsados.

A partir de ahí, finales de los años setenta y principios de los ochenta, Yunus se centró en luchar de forma decidida contra la pobreza. Sobre la base de una sociedad con unas tasas de analfabetismo del 75 por 100, tradicionalmente machista y que alberga a muchos millones de personas viviendo bajo el umbral de la pobreza, Yunus estaba convencido de que la banca tradicional, con sus formularios, comités de estudios, comisiones de aprobación, avales, garantías, etc., no podía dar respuesta a las necesidades de buena parte de la población de Bangladesh.

b) El Grameen Bank y su expansión

Para poder luchar contra la pobreza, contra la usura y contra la exclusión financiera, Yunus creó un banco, el Grameen Bank, basado en la confianza en las personas. En las mujeres, especialmente. E inventó una herramienta, el microcrédito, basado en la iniciativa de los clientes, en sus proyectos empresariales y comerciales. Y, contra los más pesimistas vaticinios, contra las previsiones más catastrofistas, el Grameen Bank se mostró no sólo como solidario, integrador y beneficioso para la comunidad, sino también como económica y financieramente rentable.

Grameen Bank ha ido ampliando su ámbito de actuación para financiar el acceso a la vivienda de la población de Bangladesh y posibilitar el acceso a las modernas vías de comunicación telefónica e informática. Además, en 1989 el profesor Yunus creó el Grameen Trust, una organización paralela orientada a fomentar la aplicación del sistema en otros países. De hecho, su modelo ha servido de inspiración para entidades tan diferentes como Bancosol, de Bolivia.

Toda vez que la acción Grameen se ha volcado, fundamentalmente, en países asiáticos y que la situación actual de determinados sectores sociales de muchos países de África, América Latina y Europa es, por desgracia, bastante precaria, en los últimos meses se ha constituido la Fundación Latino Grameen para, aprovechando la experiencia y el buen hacer del Grameen Bank, del Grameen Trust y de su fundador, dar respuesta a las necesidades particulares de los habitantes más desfavorecidos de estos países, contribuyendo así a erradicar la pobreza en los mismos, propiciando su integración financiera y social.

c) El modelo *Grameen* en España

En España, han sido las cajas de ahorros las entidades que han tomado el testigo de Yunus en la implantación de un sistema de concesión y gestión de microcréditos. Adaptado a la realidad de una sociedad occidental, por supuesto.

Las Cajas son entidades financieras tradicionales, pero que, como hemos visto anteriormente, no olvidan su vocación minorista y social. Y con la implantación del microcrédito las cajas vuelven a su origen fundacional de lucha contra la exclusión financiera social de las personas más desfavorecidas.

Desde hace tres años, convencidos de que la fórmula del microcrédito podría tener una gran aceptación, CajaGranada puso en marcha un sistema de concesión y gestión de microcréditos en Andalucía. Coincidió el arranque de la actividad microcrediticia con la visita a Granada de Muhammad Yunus para recoger, de manos de Su Majestad la Reina de España, Doña Sofía, el Premio a la Cooperación Internacional que CajaGranada concede desde 1998.

El sistema de microcréditos se ha canalizado a través de la Fundación CajaGranada para el Desarrollo Solidario, creada ex profeso para su concesión y gestión, y en la que trabaja un grupo de profesionales especializados en microfinanzas.

Las primeras reacciones que provocó el anuncio de la puesta en marcha de esta iniciativa fueron de estu-

por y perplejidad. Porque dar préstamos sin garantizar la devolución de la deuda, dar microcréditos a personas sin solvencia acreditable, podría parecer que iba contra la naturaleza una entidad financiera.

Evidentemente, la sombra del impago y de la morosidad se cernía sobre el proyecto. Y es que es muy difícil cambiar, de un día para otro, con toda una filosofía de trabajo basada en garantías reales, personales y todo tipo de avales. Pero, poco a poco, a base de esfuerzo, trabajo y dedicación, el personal de la Fundación para el Desarrollo Solidario de CajaGranada se han encargado de eliminar todos los recelos y las suspicacias que originó el anuncio del sistema de microcréditos.

Porque la tasa de morosidad es del 4,3 por 100. Y eso que, como en todos los comienzos, se cometió algún error de cálculo y se financió algún proyecto que, con la experiencia acumulada, ahora no se habría financiado. De hecho, si nos referimos a los préstamos concedidos en los dos últimos años, cuando el sistema estaba ya más rodado, la morosidad de los microcréditos no alcanzaría el 3 por 100.

Para que el sistema de microcréditos funcione realmente bien es necesario que la entidad concedente tome una actitud activa y atenta desde el primer momento en que un microcredista le plantea un proyecto.

El perfil medio del cliente que ha sido beneficiario de un microcrédito viene a ser: mujer, inmigrante, de unos cuarenta años de edad y con familia a su cargo.

Para conseguir el mejor fin es necesario un análisis exhaustivo, serio y profesional del proyecto que acredite su viabilidad y su perdurabilidad en el futuro. No podemos olvidar que, según datos de las cámaras de comercio, sólo el 50 por 100 de las empresas andaluzas consiguen superar los cuatro años de vida. Por eso, es necesario un análisis en profundidad del proyecto.

Además, en una modalidad de préstamo cuya única solvencia se basa en el proyecto empresarial que presenta el solicitante, la experiencia nos indica que la pieza angular sobre la que se hay que basarse para la concesión del préstamo es la persona, ya que un proyecto puede ser bueno sobre el papel, pero, y dado que no hay avales de ningún tipo que garanticen el cumplimiento por parte del prestatario, la figura de éste cobra todo el protagonismo y la trascendencia.

Por eso es necesario trabajar con el solicitante, hablar con él, escucharle, aportarle ideas y, en general, conducirlo de la mejor manera posible. Es necesario estar atento a la actitud que muestran, ya que un buen proyecto puede mostrar las aptitudes, pero la línea que marcará el éxito o el fracaso del mismo es la actitud que

muestre el microempresario. Su ilusión, sus ganas de trabajar, su voluntad e interés.

En este sentido, a la hora de firmar el préstamo, se hace mucho hincapié en la responsabilidad que el microcredista está contrayendo, y no sólo con CajaGranada, sino con toda la sociedad. Para ello, todos los microcréditos los suscribe el Presidente de la Caja, personalmente. Y el acto de la firma se rodea de toda la formalidad y la solemnidad posibles, ya que se realiza en la sala donde se reúne el Consejo de Administración de CajaGranada, en la sala más noble de la sede central, para realzar la importancia y el respeto que merece cada uno de los microcredistas. Lo que, sirve además para concienciarles del compromiso adquirido.

Porque a medida que el microcredista va devolviendo, mes a mes, el importe que se le ha prestado, esa cantidad vuelve al fondo del que se siguen nutriendo posteriores microcréditos. Es necesario hacerles saber que si ellos fallan, están perjudicando a otros posibles beneficiarios.

Una vez convencidos tanto por el proyecto como por la persona que lo plantea, desde CajaGranada no nos limitamos a conceder el microcrédito y esperar a que el prestatario vaya reintegrando las cuotas.

Es necesario hacer un exhaustivo y continuo seguimiento de la marcha de los negocios financiados a través de microcréditos. No debemos olvidar que, en España, buena parte de los beneficiarios de los microcréditos son inmigrantes. Y que, por eso, se encuentran con todas las dificultades de los empresarios nativos... y con otras extraordinarias. Por ello no es raro que empleados de la Caja ayuden a los microcredistas a vencer trabas burocráticas, solicitar permisos o conseguir subvenciones. En una palabra, colaborar con los microcredistas en todo lo que puedan necesitar para que su evolución empresarial sea la mejor posible.

Para colaborar en el seguimiento de los negocios, CajaGranada cuenta con sus propias redes de apoyo. Como SECOT (Seniors Españoles para la Cooperación Técnica) una Asociación de jubilados que, aprovechando su amplia experiencia vital y profesional, asesora desde el punto de vista legal y empresarial a nuestros microcredistas. Igualmente, los microcredistas cuentan con el apoyo de los diferentes institutos municipales de fomento de empleo y otras asociaciones de ayuda a los empresarios.

Además de contar con redes de apoyo externas, se impulsan las redes de apoyo mutuo entre microcredistas, promoviendo encuentros entre ellos para que puedan conocerse, intercambiar experiencias y permitir que, cuando las cosas vayan mal, puedan ayudarse, y así, en un momento dado, prestarse el dinero necesario para pagar un recibo pendiente.

Como todos los comienzos son duros, para favorecer la consolidación de los negocios puestos en marcha por los microcredistas se aplica una carencia de capital de entre tres y seis meses, con lo que, consecuentemente, las primeras seis cuotas a satisfacer por parte de los prestatarios sólo llevan amortización de intereses, lo que les permite un respiro y una cierta tranquilidad en los primeros y más exigentes momentos.

Pero es inevitable que, aun poniendo todo de nuestra parte, haya situaciones imposibles de prever o imponderables de la vida que impidan al microempresario hacer frente al pago de su cuota. Para el caso de impago de cuotas es necesario tener establecido un protocolo de actuación que, con el menor perjuicio para el beneficiario, permita la recuperación de las cuotas pendientes a la entidad. En primer lugar, es necesario averiguar el porqué del impago. La información es la clave. Saber qué ha ocurrido es la mejor vía para buscar una solución. Y, junto a la información, un concepto cobra una importancia capital: flexibilidad.

Los microcréditos de CajaGranada no tienen interés de demora y, por eso, la flexibilidad es la mejor aliada de sus clientes. Ante situaciones imprevistas, accidentes y cualquier tipo de avatar impremeditado, siempre que se cuente con la información precisa y suficiente, es necesario ser flexibles con el microcredista y seguir apoyándole, especialmente cuando las cosas van coyunturalmente mal.

Pero, *sensu contrario*, cuando no se ve una respuesta positiva a los requerimientos de información sobre las causas que han provocado el incumplimiento, la gestión del impago pasa a hacerse de la forma más fría, aséptica y profesional posible.

En este caso extremo, la gestión de cobros es asumida por la misma agencia especializada que gestiona la morosidad del resto de operaciones otorgadas por CajaGranada. Una gestión llevada a cabo a través de cartas, llamadas telefónicas y visitas personales con las que se intenta conseguir la puesta al día de la operación. Igual que para el estudio del proyecto y para la concesión del préstamo se utilizan los métodos más profesionales a nuestro alcance para análisis y toma de decisión, a la hora de gestionar el cobro de impagados es necesario actuar con la misma rigurosidad. Con comprensión y flexibilidad, sí, pero también con absoluta profesionalidad.

Con datos a 31 de marzo de 2005, CajaGranada, sobre 476 proyectos presentados ha concedido 181 microcréditos, de los que el 63,5 han sido entregados a mujeres y el 36,5 a hombres. El importe medio de los microcréditos es de 9.686 euros, y cada uno de ellos sirve para crear 1,9 empleos (cuadro núm. 2).

CUADRO NÚM. 2
SECTORES DE POBLACIÓN

	ESPAÑA/CE										
	INMIGRANTES		Desempleados/ empleos precarios		Minorías étnicas		Otros colectivos (discapacitados/ extoxicómanos/...)		TOTALES		
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujeres	Hombres	Total
Presentados.....	102	127	161	65	5	1	1	14	269	207	476
Porcentaje sobre total presentados ..	21,4	26,7	33,8	13,7	1,1	0,2	0,2	2,9	56,5	43,5	100,0
Aprobados	45	55	67	7	3			4	115	66	181
Porcentaje sobre total aprobados	24,9	30,4	37,0	3,9	1,7			2,2	63,5	36,5	100

El comercio y la hostelería son los sectores que absorben un mayor número de microempresas constituidas, el 39,8 por 100, y en la misma proporción las que mayor número de puestos de trabajo generan, el 38,5 por 100 del total (cuadro núm. 3).

De los 181 microcréditos concedidos, 74 lo han sido a españoles (el 40,9 por 100), mientras que el 59,1 por 100 restante ha sido entregado a inmigrantes. Personas originarias de Sudamérica y de países del Magreb son, por ese orden, los que más microcréditos han reci-

bido, debiendo hacer especial mención a los argentinos, con 46 microcréditos concedidos, el 25,4 por 100 del total (cuadro núm. 4).

Según datos de CECA, y en el período 2002-2005, las ocho cajas de ahorros españolas que han puesto en marcha un sistema propio de microcréditos han concedido 2.679 microcréditos en España, por un importe total de 28.330.000 euros. El tipo de interés medio es del 4 por 100 y una tasa de morosidad del 3 por 100.

CUADRO NÚM. 3
ACTIVIDADES MICROEMPRESAS

ACTIVIDADES	PROYECTOS RECIBIDOS	PORCENTAJE		PORCENTAJE		EMPLEO GENERADO	PORCENTAJE SOBRE TOTAL EMPLEO
		SOBRE TOTAL RECIBIDOS	PROYECTOS APROBADOS	SOBRE TOTAL APROBADOS			
Actividades recreativas, culturales, deportivas, turísticas.....	27	5,7	8	4,4	12	3,6	
Alimentación (elaboración, venta).....	57	12,0	28	15,5	41	12,1	
Artes gráficas/reproducción.....	23	4,8	1	0,6	3	0,9	
Artesanía (fabricación y venta).....	17	3,6	14	7,7	22	6,5	
Comercio (excepto alimentación)	94	19,7	41	22,7	58	17,2	
Educación	4	0,8	1	0,6	5	1,5	
Hostelería	76	16,0	31	17,1	72	21,3	
Industrias.....	19	4,0	9	5,0	16	4,7	
Informática/telefonía	37	7,8	8	4,4	15	4,4	
Restauración/reciclado	7	1,5	5	2,8	15	4,4	
Servicios de limpieza y mantenimiento (hogar, empresas,vehículos)	9	1,9	6	3,3	18	5,3	
Construcción/reformas	23	4,8	6	3,3	16	4,7	
Servicios administrativos, técnicos, comerciales.....	15	3,2	1	0,6	5	1,5	
Servicios personales	35	7,4	11	6,1	20	5,9	
Textil (confección)	13	2,7	5	2,8	13	3,8	
Transportes	4	0,8	1	0,6	1	0,3	
Talleres (reparaciones varias)	10	2,1	4	2,2	5	1,5	
Agricultura	4	0,8					
Otras actividades	2	0,4	1	0,6	1		
	476	100,0	181	100,0	338	100,0	

CUADRO NÚM. 4
PAÍS DE ORIGEN DE LOS SOLICITANTES

PAÍS ORIGEN	RECIBIDOS	PORCENTAJE/ TOTAL RECIBIDOS	APROBADOS	PORCENTAJE/ TOTAL APROBADOS	PORCENTAJE APROBADOS/ PRESENTADOS
Argentina	92	19,3	46	25,4	50,0
Bolivia	1	0,2			
Brasil.....	7	1,5	1	0,6	14,3
Bulgaria.....	1	0,2	1	0,6	100,0
Chile.....	3	0,6			
Colombia	15	3,2	8	4,4	53,3
Corea Sur.....	1	0,2			
Cuba	9	1,9	2	1,1	22,2
Ecuador	11	2,3	4	2,2	36,4
España.....	234	49,2	74	40,9	31,6
Georgia	1	0,2			
Guinea Ecuatorial	4	0,8	1	0,6	25,0
Marruecos.....	16	3,4	8	4,4	50,0
México	4	0,8	3	1,7	75,0
Pakistán.....	1	0,2	1	0,6	100,0
Perú	7	1,5	3	1,7	42,9
Rep. Congo	2	0,4	1	0,6	50,0
Rep. Dominicana	3	0,6	1	0,6	33,3
Rusia.....	4	0,8	2	1,1	50,0
Senegal.....	20	4,2	9	5,0	45,0
Ucrania	1	0,2	1	0,6	100,0
Unión Europea.....	18	3,8	6	3,3	33,3
Uruguay	7	1,5	3	1,7	42,9
Venezuela	13	2,7	6	3,3	46,2
Zimbawe.....	1	0,2			
Totales	476	100,0	181	100,0	38,0

2.4. Lo que el microcrédito no es (ni debe ser)

Muchas veces se plantean dudas sobre qué debe considerarse un microcrédito. Hasta ahora hemos hablado sobre qué es, qué características tiene y cómo se gestiona desde una caja de ahorros. Pero es igualmente ilustrativo hablar sobre lo que no es un microcrédito.

1) El microcrédito no es caridad

De todo lo dicho hasta ahora es necesario concluir que un microcrédito no es caridad ni dinero entregado a fondo perdido. El microcrédito es un préstamo que se concede para montar un negocio, una microempresa o una pequeña industria y facilitar el acceso al autoempleo y a las herramientas de producción. Un préstamo que, con unos intereses de mercado y, en su caso, con carencia, ha de ser devuelto mensualmente, de tal forma que el dinero recuperado pueda volver a entregarse a otros microcredistas.

Hasta tal punto el microcrédito es un producto financiero como otro cualquiera, aunque con sus especificidades, tal y como hemos visto, que para la gestión de las cuotas impagadas se emplean los métodos tradicionales de recuperación de otras operaciones financieras tradicionales... con sus especificidades propias, por supuesto.

Igual que a la hora de poner en marcha el negocio se debe apoyar de forma especial al microcredista, en el caso de que le surja alguna dificultad o inconveniente coyuntural, es necesario mostrarse generosos y comprensivos, aplazando el pago de una cuota, por ejemplo.

Pero, sobre todo, es necesario ser imaginativos y amplios de miras para, en caso de que haya complicaciones de más alto alcance, reconducir la situación lo más pronto posible y buscar soluciones positivas que permitan la pervivencia de la empresa iniciada con el microcrédito. Como se dijo anteriormente, la clave es la perdurabilidad del negocio.

2) El microcrédito no es una subvención

En la misma línea de lo expuesto anteriormente, el microcrédito no se da a fondo perdido. No es una subvención. El importe concedido, más los intereses, ha de ser devuelto por el prestatario. De hecho, para que el sistema funcione, el fondo original del que sale el dinero para los microcréditos ha de verse realimentado con las cuotas mensuales atendidas, para que ese dinero pueda volver a convertirse en otro microcrédito. Y así sucesivamente.

3) El microcrédito no es (sólo) entregar un préstamo de pequeño importe

Ya lo dijimos antes, pero es necesario reiterarlo: para que el microcrédito cumpla su función de inclusión financiera y social de los más desfavorecidos, es necesaria una implicación directa de la entidad concedente con el beneficiario.

Por la idiosincrasia de los prestatarios, sólo darles el dinero no es suficiente. Para la pervivencia de su empresa o su negocio en el futuro es esencial hacer una labor de seguimiento continua y constante del mismo, apoyándoles en todo lo posible.

Y es igualmente importante fomentar la interrelación entre los microcredistas, colaborando a tejer esa red de solidaridad entre ellos que les permita encontrar apoyo y ayuda cuando les resulte necesario.

2.5. *El futuro del microcrédito*

La figura del microcrédito se va extendiendo, poco a poco, en todo el mundo. En los países asiáticos es una realidad de la que se benefician muchos millones de personas. En África y América Latina, cada vez son más las instituciones específicas que se dedican en exclusiva a la concesión y gestión de microcréditos, además de que las instituciones financieras tradicionales se van abriendo a la más preclara figura financiera que se ha inventado para luchar contra la pobreza. En los países desarrollados, aunque más lentamente, la idea empieza a fraguar con fuerza.

La designación por parte de la ONU de 2005 como Año Internacional del Microcrédito debe significar el espaldarazo definitivo para una herramienta que es necesario popularizar desde todos los ámbitos y estamentos. En este sentido, estamos ante la mejor ocasión para profundizar en un concepto revolucionario llamado a jugar un papel trascendente en el mundo de las finanzas para los más desprotegidos, para definir cuáles son los mejores medios de gestión y, en definitiva, para elaborar un

sólido trabajo doctrinal que sirva de referencia a quienes se acerquen al mundo del microcrédito.

V. CONCLUSIONES

Durante un coloquio internacional celebrado en París en 2004, organizado por la Asociación Internacional de Entidades de Crédito Prendario y Social, se planteó la cuestión de si les corresponde o no a las entidades financieras tradicionales el posibilitar la inclusión financiera de las personas en riesgo de exclusión y, de esa manera, ayudar a evitar situaciones de pobreza, marginalidad y delincuencia.

En el debate se encontraron posturas enfrentadas, ya que algunos de los concurrentes opinaban que, para favorecer la inclusión financiera, debían crearse organismos o entidades especializados, siguiendo el ejemplo de lo que se ha hecho en EE.UU., donde las entidades financieras han de colaborar económicamente a la financiación de entidades especializadas de carácter inequívocamente social, que serían las encargadas de propiciar buena parte de las mejoras, logros y consecuciones que se han ido desgranando en las anteriores páginas.

En España, sin embargo, gracias a la inestimable labor que desarrollan diariamente las cajas de ahorros, éstas se han convertido en el mejor y más sólido muro de contención del fenómeno de exclusión que existe en nuestro país.

Si su origen lejano y su razón fundacional fue la lucha contra la usura, las cajas de ahorros españolas, en el siglo XXI, siguen jugando un papel esencial para conseguir la inclusión financiera de todos los ciudadanos. Y lo hacen a través de una extensa y diversificada red de sucursales, de su implementación tecnológica, del trato cálido y cercano a los clientes en riesgo de exclusión por parte de una plantilla cada vez más amplia y mejor preparada y, además, fomentan la inclusión financiera a través de una variada y amplia oferta de productos que les resultan útiles y apropiados a estos clientes: las cuentas corrientes o de ahorro a bajo coste, el crédito prendario y el microcrédito, fundamentalmente.

Así las cosas, y tras este rápido recorrido por la labor inclusiva que realizan las cajas de ahorros, en España cabe contemplar el futuro económico-financiero de las personas susceptibles de exclusión con un cierto optimismo.

NOTAS

(*) El popularmente conocido como «Informe Rowntree» fue realizado por los investigadores KEMPSON y WHYLEY bajo el patrocinio de la Fundación Joseph Rowntree, por lo que la referencia bibliográfica hace referencia a los autores de Informe.

BIBLIOGRAFÍA

- CARBÓ VALVERDE, Santiago (1999), «La exclusión financiera en las sociedades occidentales», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 148/149: 163-168.
- CARBÓ VALVERDE, Santiago, y LÓPEZ DEL PASO, Rafael (2002), «La inclusión financiera: un paso cualitativo más», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 170: 79-90.
- CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORROS (2005a), *Estadística de los Montes de Piedad correspondiente a 2004*.
- (2005b), *Situación del microcrédito en las Cajas de Ahorros españolas*.
- FUNDACIÓN CAJAGRANADA. Desarrollo Solidario (2005), *Memoria de Actividades*.
- GARCÍA DELGADO, José Luis (2004), *Las cuentas de la economía social. El tercer sector en España*, Biblioteca Civitas Economía y Empresa, Colección Economía: 140-142.
- KEMPSON, E., y WHYLEY, C. (1999), *Kept out or opted out? Understanding and combating financial exclusion*, The Policy Press, Bristol, Reino Unido.
- YUNUS, Muhammad (1998), *Hacia un mundo sin pobreza*, Ed. Andrés Bello.

La lucha contra la exclusión financiera en Bolivia: del microcrédito a las microfinanzas

Mateo García Cabello

I. INTRODUCCIÓN: QUÉ SE ENTIENDE POR MICROFINANZAS Y MICROCRÉDITO

El primer objetivo de este artículo es definir qué se entiende por *microfinanzas* y qué se entiende por *microcrédito*. La definición de microfinanzas comúnmente más aceptada es la recogida por el Banco Mundial, que las define como la provisión de crédito, ahorro y otros servicios financieros básicos a personas de bajos ingresos (Ledgerwood, 1999). Por otro lado, la Fundación Grameen, vinculada al Grameen Bank, define el microcrédito como la provisión de pequeños capitales, habitualmente menores de 200 USD (*), a individuos, especialmente mujeres, con el objeto de crear o expandir microempresas autosostenibles (Grameen Foundation, 2005). De aquí se concluye que el microcrédito es una de las partes que conforman las microfinanzas; la parte más conocida quizá, pero en definitiva sólo una de sus partes.

La popularidad del término *microcrédito* se puede explicar basándose en el hecho de que, en todo el mundo, la mayor parte de las instituciones del sector actúan bajo la fórmula jurídica de organizaciones no gubernamentales (ONG) y como tales sólo poseen capacidad legal para otorgar crédito, teniendo prohibido captar ahorros del público y prestar servicios financieros auxiliares (giros y transferencias, pagos y domiciliaciones, cambio de moneda extranjera, etc.). Como se verá más adelante, uno de los objetivos fundamentales del proceso de regularización de estas instituciones es dotarlas con capacidad jurídica para prestar servicios financieros integrales. Sin embargo, el crédito sigue teniendo un rol preponderante, al estar apoyado por una corriente de pensamiento que relaciona directamente la pobreza con la falta de acceso a los mercados de capital y minimiza el impacto positivo del ahorro formal y los servicios auxiliares. De esta forma, se fomenta el microcrédito en la creencia de que un mejor acceso al capital por parte de los microempresarios es

garantía de un mayor rendimiento productivo, lo que se traduce en mayor capacidad de inversión y de repago, lo que, a su vez, genera círculos virtuosos de crecimiento. Esta perspectiva contradice la cada vez más aceptada visión de la pobreza como fenómeno multidimensional. Así, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define la pobreza como «el resultado de privaciones materiales, los bajos niveles de educación y salud, la exposición a la vulnerabilidad y al riesgo y la ausencia de empoderamiento y capacidad de interlocución política» (Hulme *et al.*, 2001). Es decir, que la pobreza no se origina por un factor aislado sino que es el resultado de la combinación de diversos elementos, de ahí que su erradicación pase por actuaciones que aborden el problema desde una perspectiva integral. El microcrédito, implementado de forma aislada, resulta habitualmente insuficiente para reducir los niveles de pobreza, siendo ésta una de las razones que explican el cuestionamiento constante que hay sobre su eficacia real.

Adicionalmente, este protagonismo del microcrédito responde a una visión sesgada de la realidad social de los países en vías de desarrollo: mientras que no todo el mundo posee el emprendimiento, la capacidad o la oportunidad para ser microempresario, la mayoría de las personas que viven por debajo de la línea de la pobreza sí ahorran y sí tienen necesidad de servicios formales de ahorro. Esto lo refleja perfectamente Vogel (1984), que demuestra que la imposibilidad de los pobres para ahorrar no es más que un mito, y que son precisamente las personas que viven en las condiciones más extremas quienes son más conscientes de la importancia del ahorro como instrumento de reducción de su vulnerabilidad. La incertidumbre y la alta exposición al riesgo son características básicas de la pobreza. Por ello, una catástrofe natural, la enfermedad o muerte de un familiar, un nacimiento o una boda, o simplemente una oportunidad repentina de negocio, son

acontecimientos que generan gastos imprevistos cuyos efectos negativos para la economía doméstica sólo pueden ser mitigados a través de mecanismos de seguridad como el ahorro.

La falta de acceso al ahorro formal en América Latina se remedia habitualmente a través de instrumentos informales, como el ahorro en especie (acumulación de mercaderías o compra de animales domésticos, como vacas o cerdos) o grupos rotatorios de ahorro (tales como los llamados *pasanaku* en Bolivia o *vaquitas* en México), generalmente constituidos por amigos o vecinos, en los que se realizan aportaciones regulares y a cuyos fondos se puede acceder de forma rotatoria. Sin embargo, estos sistemas son altamente ineficientes, ya que rara vez permiten acceder al ahorro en el momento y en las condiciones oportunas en que éste se necesita. Así, si se ha optado por el ahorro en especie, ante un gasto repentino es difícil vender con rapidez una vaca, por ejemplo, y recuperar todo el dinero invertido. La ineficiencia del sistema se pone especialmente de manifiesto en el caso, nada infrecuente, de que el animal contraiga una enfermedad o muera, perdiéndose de esta forma todo el dinero ahorrado. Con la compra de mercaderías ocurre algo similar: éstas se deprecian o deterioran, están expuestas al robo o simplemente no permiten la recuperación de la inversión en las condiciones y plazos en que se necesita. La conclusión que obtiene Vogel es que no es el hecho de ser pobre lo que impide ahorrar, sino más bien es la imposibilidad de acceder a servicios formales de ahorro lo que incrementa las posibilidades de ser pobre.

La falta de acceso a servicios financieros auxiliares también tiene un efecto decisivo sobre el nivel de pobreza. Por ejemplo, la ausencia de servicios de giros y transferencias en la mayoría de las zonas rurales de países en vías de desarrollo dificulta y encarece el acceso a las remesas, las cuales constituyen la principal fuente de ingresos en muchas de estas regiones. De esta forma, el problema no consiste en enviar dinero, por ejemplo, de Madrid a Quito (Ecuador) o a Santo Domingo (República Dominicana), por citar dos países con importantes contingentes de inmigrantes en España, sino hacer llegar ese dinero desde Quito o Santo Domingo hacia las zonas rurales más remotas y pobres del país, donde viven los familiares del inmigrante. El traslado físico de ese dinero, además de los riesgos de robo o pérdida que conlleva, también acarrea importantes gastos en desplazamientos. La ausencia de servicios financieros auxiliares afecta a otros colectivos, como los funcionarios públicos (maestros, policías, etc.) de estas zonas rurales, que deben desplazarse para cobrar sus salarios a las capitales donde existen bancos o instituciones financieras formales, generando no sólo ese gasto extra por el desplazamiento, sino también un absentismo laboral adicional.

En resumen, la lucha contra la exclusión financiera no puede ser sólo la lucha del microcrédito, sino que debe ser una lucha que se afronte desde la integridad de los servicios financieros. Esto es, desde la perspectiva de las microfinanzas. Es por ello por lo que este artículo explica cómo los sistemas de microcrédito en Bolivia se transformaron en sistemas de microfinanzas con el objetivo de satisfacer las necesidades financieras de los colectivos más empobrecidos del país más pobre del continente.

II. LA EXCLUSIÓN Y LA INFORMALIDAD COMO PUNTO DE PARTIDA DE LAS MICROFINANZAS

La exclusión financiera que sufre una gran parte de la población de América Latina es el elemento determinante para entender el desarrollo de las microfinanzas en la región. Sin embargo, la exclusión no es un fenómeno que pueda ser estudiado de forma aislada, sino que debe ser contextualizado en relación con un marco social más amplio. Siguiendo la línea marcada por Sen (1999) sobre ciudadanía, para que un individuo alcance su pleno desarrollo como ciudadano deben existir unas condiciones básicas en tres esferas diferentes:

- La de la ciudadanía política, que se refleja fundamentalmente en la capacidad de elegir y ser elegido.
- La de la ciudadanía civil, que se traduce en derechos inherentes al individuo, como la libertad de expresión o la presunción de inocencia.
- La de la ciudadanía social, referida al derecho a una mínima calidad de vida y a una cierta seguridad y estabilidad económica.

Por tanto, la exclusión financiera no solamente coarta la capacidad del individuo para desarrollarse económicamente, sino que está impidiendo su integración en la sociedad como sujeto de pleno derecho. La importancia de la exclusión queda perfectamente reflejada por Robinson (1933) cuando afirma que para un trabajador dentro de un sistema capitalista lo único que es peor a ser explotado es no ser explotado. Ahora bien, ¿cuáles son las causas que producen la exclusión? La teoría de la exclusión de Figueroa (1) tiene como principal utilidad explicar la persistencia de elevados niveles de desigualdad en los países en vías de desarrollo y la incapacidad de los gobiernos de estos países para acompañar sus niveles de crecimiento económico con un mayor nivel de equidad social (Copestake, 2003). De acuerdo con esta teoría, la desigualdad y la pobreza no son accidentes, sino resultados directos del proceso económico y, por tanto, variables endógenas de éste. De esta forma, la exclusión de los mercados básicos (mercado laboral, mercado de capital y mercado de

seguros) sirve para reproducir, basándose en la desigualdad, el equilibrio del sistema.

Figuroa (2001) explica su teoría basándose en tres tipos de sociedades capitalistas. En el modelo de sociedad *epsilon*, el capital humano se distribuye de forma mayoritariamente homogénea y el desempleo actúa como instrumento para inducir a los trabajadores a obtener su máximo rendimiento laboral, bajo la amenaza de quedar desempleados, y por tanto perder su fuente principal de ingresos, que es el salario. La sociedad *omega* se diferencia de la *epsilon* en que cuenta con una gran abundancia de mano de obra, como consecuencia de su gran tasa de natalidad, de forma que este exceso de oferta se equilibra por la existencia de la economía informal, que emplea a todos aquellos trabajadores que no tienen cabida en el empleo formal. El mecanismo regulador en la sociedad *omega* ya no es el desempleo, sino el mantenimiento del nivel salarial del sector formal por encima del ingreso de los trabajadores del sector informal. La reducción de los ingresos generados en la economía informal a niveles de subsistencia se consigue mediante la exclusión financiera. La falta de acceso a servicios financieros formales constituye un freno de primera magnitud para el crecimiento y el desarrollo de los beneficios del sector. De esta forma, la diferencia de renta entre los asalariados formales y los trabajadores informales actúa como elemento de coacción para que los trabajadores del sistema formal mantengan su eficiencia. Asimismo, la existencia de un sector informal hace que los propietarios del capital físico no tengan que preocuparse por el excedente de mano de obra. Las diferencias de ingresos motivan que la sociedad *omega* sea más desigual que la sociedad *epsilon*. Finalmente, la sociedad *sigma* presenta unas características similares a la sociedad *omega*, con la diferencia de que su sector informal se subdivide en dos grupos: los trabajadores Z y los trabajadores X, siendo estos últimos de origen indígena, con lo que a la exclusión en relación con los mercados básicos se une también la exclusión social y política. Como es lógico, la sociedad *sigma* es la más desigual de las tres. De esta forma, cualquier país occidental desarrollado, como España o Francia, respondería al modelo de sociedad *epsilon*. Naciones como Argentina o Costa Rica, a medio camino entre el desarrollo y el subdesarrollo, y con sectores económicos formales de tamaño limitado, podrían ser caracterizadas como sociedades *omega*. En la última posición de esta clasificación, se encontraría países como Bolivia o Guatemala, identificados como sociedades *sigma*, en donde al problema del subdesarrollo económico se le suman graves problemas étnicos y de integración social.

Las condiciones iniciales de las sociedades son esenciales para entender sus diferencias actuales, ya que todas las variables endógenas del sistema tien-

den a la perpetuación de éste. En otras palabras, el sistema funciona gracias a la existencia de la exclusión. Por ello, siguiendo la perspectiva de Figuroa, la exclusión financiera no debe considerarse como un fallo del sistema, sino como un elemento de primera magnitud para mantener su equilibrio. Sin embargo, esta teoría admite también la influencia que pueden tener las variables exógenas sobre la evolución de los niveles de desigualdad de las sociedades. Dado que la inversión de capital físico necesario para transformar las estructuras económicas que fomentan la exclusión depende en gran parte de la estabilidad social del país, y ésta a su vez depende de los niveles de desigualdad, la intervención puramente económica no es suficiente para romper el círculo vicioso que retroalimenta el sistema. Una sociedad con alto grado de desigualdad conlleva altos costes de transacción: el riesgo de incumplimiento de contratos es alto, al igual que los costes de supervisión, a lo que hay que unir la desconfianza general producida por la inestabilidad del sistema. Para que los países en vías de desarrollo puedan luchar contra los efectos perversos generados por la exclusión «tiene que modificarse la distribución no sólo de los activos económicos sino también de los activos políticos y culturales» (Figuroa, 2001: 29). Este enfoque viene a reforzar la perspectiva de Naciones Unidas sobre el subdesarrollo como elemento multidisciplinar, que a su vez se apoya en gran parte en las teorías de Amartya Sen, quien determina que la lucha contra la pobreza debe tener unas miras mucho más amplias que la mera circunscripción al crecimiento económico como único elemento capaz de medir el nivel de desarrollo. Para el Premio Nóbel de Economía de 1998, la finalidad del desarrollo debe ser incrementar la libertad de las personas, y por tanto el crecimiento económico debe ser considerado como un medio para alcanzar un mayor grado de libertad, y no como un fin en sí mismo.

De acuerdo con Centeno y Portes (2003), la economía informal puede definirse como toda actividad económica llevada a cabo al margen del marco regulador o que carece de la protección de éste. Sus principales características son: a) bajas barreras de entrada; b) reducido tamaño de negocio; c) escasa capacidad tecnológica; d) limitado acceso a servicios financieros formales; e) poca o nula capacidad de gestión, y f) un gran involucramiento familiar, lo que conlleva la no separación entre la actividad laboral y la economía doméstica.

La informalidad es un fenómeno creciente en América Latina, tal y como queda reflejado en el cuadro número 1. Así, mientras que en 1990 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) cifraba en un 51,6 por 100 el porcentaje de trabajadores latinoamericanos empleados por el sector informal, en

CUADRO NÚM. 1

	1979	1980	1981	1984	1986	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1997	1998
Argentina.....		46,2					40,3				44,5			42,1
Bolivia.....						59,1					55,8		59,5	
Brasil.....	37,5						45,0			43,1			44,1	
Chile.....							37,0				32,1			30,8
Colombia.....		31,4						32,9			30,3			37,5
Costa Rica.....			32,2				31,7				31,5			30,8
Ecuador.....							50,3				49,0			50,6
El Salvador.....							52,7					46,0		46,7
Guatemala.....					55,2	51,7								
Honduras.....							51,6				45,9			47,7
México.....				27,3		21,6					24,1			39,5
Nicaragua.....													57,9	
Panamá.....	23,1							34,6			33,5			31,2
Paraguay.....					49,1		47,3				47,9		52,2	
Republica Dominicana.....									36,0			34,4	44,2	
Uruguay.....			34,0				36,2				36,5			37,7
Venezuela.....			44,3				34,2				40,6			48,0

Fuente: CEPAL (1999-2000).

1997 esta cifra se elevaba hasta un 57,4 por 100. Este crecimiento de la informalidad tiene varias causas, que van desde el exceso de burocracia y reglamentación, que hace que sea muy costoso para los pequeños empresarios desarrollar su actividad dentro de los márgenes legales, hasta los escasos medios de las administraciones públicas para hacer cumplir la legislación vigente, lo que acaba promoviendo el crecimiento de las actividades informales. Otras causas detrás del crecimiento de la informalidad son la falta de crecimiento económico, la creciente oferta laboral y el uso cada vez más extendido de tecnologías de uso intensivo de capital en los sectores primario y secundario (Freije, 2002).

III. EL CONTEXTO BOLIVIANO: LOS EFECTOS DE LA CRISIS MINERA Y LA HIPERINFLACIÓN

La situación económica de Bolivia a finales de los años setenta y principios de los ochenta no era muy diferente a la de cualquier otro país del entorno en el mismo período. El encarecimiento del precio del petróleo en 1973 había producido un enorme excedente de dólares en el mercado internacional, el cual se canalizó en gran parte hacia América Latina en forma de préstamos que sirvieron, en un principio, para enmascarar los problemas de gestión macroeconómica existentes en la mayoría de los países del área. Así, el volumen de préstamos netos que llega a la región pasa de 5.460 millones de dólares en el período 1966-1970 a más de 29.000 millones de dólares entre 1978-1981 (French-Davis *et al.*, 1994). El fuerte incremento de las importaciones, unido al crecimiento de la inflación como

consecuencia de las presiones sobre la demanda, a la reducción del control sobre el gasto público y a la salidas de capitales provenientes del ahorro interno por el temor a las devaluaciones de las monedas nacionales, crearon un cóctel explosivo que derivó en la imposibilidad de la mayoría de los estados para hacer frente a la deuda externa y, como consecuencia de ello, se produjo la mayor crisis de endeudamiento en la historia del hemisferio.

En Bolivia, los efectos del sobreendeudamiento se vieron agravados por la crisis minera que atravesaba el país: los precios del estaño, cuya producción se había nacionalizado en 1952 y cuyos ingresos significaban la mayor fuente de divisas del Estado, estaban en continuo descenso (y continuaron así hasta su total desplome en 1985), provocando el cierre de minas y el incremento de la inestabilidad social y política. Así, entre 1979 y 1985 en Bolivia tienen lugar tres elecciones generales, se producen tres golpes de estado y otros tantos más fallidos, y se suceden seis presidentes al mando de la nación. Ante este panorama de inestabilidad continua, la banca internacional decide cortar el flujo de crédito hacia Bolivia, lo que actúa como detonante para el estallido de la hiperinflación (2) en la primera mitad de la década de los ochenta. La imposibilidad de obtener préstamos internos, como consecuencia de la limitación del mercado nacional de bonos, y la desaparición del crédito exterior dieron lugar a una drástica reducción del activo circulante que se intentó paliar con la impresión de dinero sin ningún tipo de control por parte del Estado. Como resultado, a mediados de 1985 los precios estaban incrementándose a una tasa anual del 20.000 por 100 y, por ejemplo, un par de zapatos que en 1982 costaban 300 pesos bolivianos

se vendían en mayo de 1985 por alrededor de 700.000 pesos (Thorp, 1998). La hiperinflación convirtió el efectivo existente en papel mojado y, mientras que la élite económica y política tenía la posibilidad de transferir sus capitales al extranjero, la mayoría de los ciudadanos sufrieron duramente las consecuencias de la continua subida de precios. A nivel popular, estos efectos se intentaron paliar de diversas formas, pero el método más habitual fue la acumulación de bienes intercambiables, de forma que para finales de 1985 el trueque casi había sustituido al dinero como medio de efectuar transacciones. Al objeto de acabar con la anarquía monetaria, la primera prioridad del recién elegido Presidente Paz Estenssoro fue implementar un programa radical de estabilización que incluyó una política salarial inflexible, importantes recortes del empleo público, y estrictas medidas de política fiscal y monetaria. En la práctica, estas medidas significaban la sustitución del modelo de capitalismo de Estado existente en Bolivia desde la revolución de 1952 por un sistema de economía de libre mercado, alejado de cualquier tipo de tentación intervencionista.

Como resultado de estas políticas de estabilización y cambios estructurales, la hiperinflación pudo ser controlada, aunque a un alto coste, ya que «el ajuste fiscal, la reorganización del sector minero y la flexibilización del mercado laboral produjeron una enorme contracción de la demanda de trabajo en el sector formal de la economía» (Emmerij 1988: 11). La crisis económica, unida a las duras condiciones de vida en las áreas rurales del altiplano boliviano, también contribuyó a intensificar la inmigración hacia las zonas urbanas del país, lo que dio lugar, por ejemplo, a que la zona de suburbios de La Paz llamada de El Alto (3) incrementara su población desde 20.000 habitantes a principios de la década de los setenta hasta 400.000 en tan sólo 15 años. Esta explosión demográfica, unida a la contracción en el empleo formal, genera que la única salida laboral para la mayoría de los recién llegados a la ciudad sea la economía informal de subsistencia: entre 1976 y 1983 el empleo informal crecerá cuatro veces más que el empleo formal, hasta alcanzar un nivel en 1983 en que el 57 por 100 del trabajo de La Paz se desarrollará en el sector informal (Casanovas y Escobar, 1988: 22). La informalidad de la economía contribuye a perpetuar las estructuras de pobreza y exclusión en las zonas de recepción de inmigrantes, de manera que, por ejemplo, todavía en la actualidad el 92 por 100 de los 695.000 habitantes de El Alto tienen sus necesidades básicas insatisfechas. En otras palabras, la conjunción de factores como la inmigración masiva y la pobreza de los suburbios de La Paz y El Alto, el crecimiento de la economía informal y la exclusión financiera son el caldo de cultivo ideal en el que se genera la eclosión de las microfinanzas en Bolivia a finales de los ochenta.

IV. EL BOOM DEL MICROCRÉDITO Y SUS PRIMEROS PASOS HACIA LA REGULARIZACIÓN

A la Fundación para la Promoción y el Desarrollo de la Microempresa (PRODEM), fundada en 1986 con el apoyo, entre otros, de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia y la ONG Acción Internacional, se la considera como la institución pionera del microcrédito en Bolivia, gracias a la puesta en marcha de un programa para microempresarias de La Paz y El Alto en febrero de 1987. Si bien anteriormente diversas cooperativas ya habían realizado operaciones de préstamo al sector, PRODEM fue la primera organización en desarrollar un producto específicamente orientado hacia la microempresa, capaz al mismo tiempo de resolver el problema de la ausencia de garantías reales y ser viable desde un punto de vista financiero. Hasta la aparición de PRODEM, las instituciones financieras formales consideraban a los microempresarios y otros clientes de bajos ingresos como «clientes inviables» o «de alto riesgo», y por tanto les negaban el acceso a sus servicios debido a la informalidad de sus actividades económicas, al pequeño monto de sus operaciones y, especialmente, a la ausencia de garantías con las que respaldar el riesgo asumido, a lo que se unía la imposibilidad jurídica de ejecutar tales garantías en caso de impago. Estos problemas son comunes en la mayoría de los países en vías de desarrollo, y constituyen lo que se ha dado en llamar *the credit screening and enforcement problem* (Hulme y Mosley, 1996), el problema del seguimiento y el repago del crédito.

La tecnología de grupos solidarios empleada por PRODEM, copiada de un modelo sobre el que Acción Internacional había trabajado en Centroamérica, solucionaba la mayor parte de estos problemas, ya que se basaba en las garantías personales ofrecidas por grupos auto-creados de mujeres con base en vínculos de confianza ya existentes entre ellas. La inexistencia de capacitación o de excesivos elementos burocráticos, así como la simplicidad de los mecanismos de concesión y recuperación de créditos hacían que los costes del sistema se mantuvieran bajos en todo momento. Asimismo, la presión personal ejercida dentro de los grupos solidarios generaba que los niveles de impago fueran prácticamente insignificantes: en sus cuatro primeros años de actividad, la mora de PRODEM se mantuvo por debajo del 1 por 100. Con estos elementos, el éxito alcanzado fue tal que en 1992 la organización ya contaba con más de 22.000 operaciones de crédito por un valor superior a 4,5 millones de dólares (Rhyne, 2001) y había puesto los cimientos para la creación de BancoSol, el primer banco comercial privado del mundo dedicado exclusivamente a la atención de la microempresa. El monto promedio de los créditos concedidos por PRODEM en este período es de 150 USD, siendo el 85 por 100 de sus destinatarios mujeres dedicadas a actividades

comerciales. Gran parte del éxito de PRODEM estuvo basado en que, a pesar del apoyo de donantes y agencias internacionales, fue una iniciativa boliviana sustentada sobre un fuerte conocimiento de la realidad local (problemática social, idiosincrasia cultural, estructuras sociales, etc.), siendo éste un elemento clave para solucionar los retos a los que se enfrenta la entidad en sus inicios. Por encima de sus logros individuales, se puede afirmar que el gran mérito de PRODEM fue su capacidad para desmontar el tabú financiero sobre la inviabilidad de otorgar créditos a personas de escasos recursos, y esto lo hizo de una forma simple: su éxito estuvo basado en la capacidad de adaptar los productos financieros a las necesidades de sus clientes. La ausencia de competencia y el anhelo de acceso a fuentes de financiación que tenían los microempresarios del sector informal hicieron el resto.

Siguiendo el ejemplo de PRODEM, otras organizaciones comienzan a incursionar en el terreno del microcrédito a finales de los ochenta. Así, las ONG ProMujer y Crecer, que hasta ese momento se dedicaban a prestar apoyo no financiero a mujeres emprendedoras, deciden lanzar sus propios programas de microcrédito, para lo que copian la metodología crediticia de grupos solidarios que estaba empleando PRODEM. Sin embargo, para estas organizaciones pronto se hizo evidente que este enfoque, basado exclusivamente en el crédito, era insuficiente, ya que las carencias de formación y educación de la mayoría de las mujeres constituían un gran obstáculo para el avance de sus actividades económicas. A través de su experiencia, también se puso de manifiesto la influencia negativa que algunos factores personales, como la falta de autoestima, la ausencia de conocimientos sobre salud reproductiva e infantil o problemas de malos tratos, ejercían sobre el rendimiento de los micronegocios. Así, por ejemplo, se observó que la ausencia de información sobre higiene básica infantil era causa de frecuentes enfermedades de los hijos, lo que motivaba no sólo gastos extraordinarios para la economía doméstica, sino también el tener que dejar de trabajar para cuidar a los niños enfermos, con la consiguiente reducción de ingresos que esto generaba. Por ello, ProMujer decide desarrollar programas basados en la combinación de crédito y formación, estando esta última no sólo enfocada hacia la capacitación en técnicas empresariales y de contabilidad básica, sino especialmente hacia el empoderamiento de género y en el reforzamiento del rol de la mujer dentro del ámbito familiar y social. Con estas medidas se buscaba proveer una atención integral a las necesidades de las microempresarias. Con el apoyo de la ONG norteamericana Freedom From Hunger, Crecer también desarrolló sus actividades en una línea similar a la de ProMujer, estableciendo que su razón social era «ayudar a las mujeres de escasos recursos a luchar contra la malnutrición crónica a través de la

formación y el crédito». Esta vinculación entre microcrédito y mujeres, al igual que ocurrió con PRODEM, no es casual, ya que, de acuerdo con los datos de la CEPAL (1995), las mujeres desarrollaban el 62 por 100 del total del empleo informal en Bolivia en 1992, y esta cifra se incrementaba a razón de un 1,5-2,5 por 100 anual. Tal y como afirma Ledgerwood (1999: 49), las mujeres «son el pan y la sal del microcrédito en sus inicios, y un paseo por cualquier mercado de cualquier país en vías de desarrollo es más que suficiente para explicar las razones de este hecho».

Mediante la combinación de crédito y capacitación, ProMujer y Crecer consiguieron atraer no sólo a clientas todavía mucho más pobres que aquellas que estaban siendo atendidas por PRODEM, sino incluso a mujeres que habían sido rechazadas por esta institución por no ofrecer las suficientes garantías de repago. Dicho de otra forma: PRODEM, que había nacido con la misión de luchar contra la exclusión financiera, comenzaba a su vez a excluir a los colectivos más vulnerables de mujeres, en los que, sin embargo, se apoyarán ProMujer y Crecer para desarrollar sus programas. Esta segmentación del mercado del microcrédito pone de manifiesto que la pobreza no es una condición homogénea y que dentro de ella se puede establecer un amplio número de categorías sociales, cada una de ellas con necesidades financieras distintas. Esta diversidad de nichos de mercado no atendidos va a provocar que en muy corto plazo de tiempo se multipliquen en Bolivia las instituciones de microcrédito, las cuales proveerán servicios a diferentes sectores meta mediante el uso de diferentes tecnologías. De esta forma, instituciones como la Fundación para el Fomento a Iniciativas Empresariales (FIE), Procrédito, la Fundación para Alternativas de Desarrollo (FADES), IDEPRO, Sartawi, etc., fueron adaptando sus metodologías a las características y necesidades de los segmentos de la población a los que se dirigen. Así, Procrédito se convirtió en la primera IMF boliviana en desarrollar tecnologías individuales de crédito, aceptando garantías reales pero haciendo del análisis pormenorizado de la capacidad de pago del cliente y de su entorno familiar y social el eje central de su estrategia de colocación de crédito. Lógicamente, los clientes de Procrédito, si bien igualmente excluidos del sistema formal, eran menos pobres que los clientes de PRODEM o ProMujer. Asimismo FADES, usando una combinación de créditos individuales y solidarios, comenzó en 1990 a incursionar en un terreno todavía virgen para el microcrédito boliviano: las zonas periurbanas y rurales próximas a la capital. Esta nueva iniciativa planteaba muchas incógnitas, no sólo por la necesidad de adaptar las técnicas crediticias a las necesidades de las actividades agrícolas, sujetas a ciclos productivos más largos que los de las actividades comerciales urbanas, sino especialmente por la dificultad de desarrollar economías de

escala en áreas con menor densidad de población que las superpobladas laderas de La Paz.

El crecimiento del microcrédito en Bolivia desde su creación en 1987 hasta 1994 es espectacular: en apenas siete años las diversas instituciones del sector acumulaban ya una cartera total de 51,6 millones USD repartidos entre cerca de 180.000 clientes (Finrural, 1998). Este éxito se basa en la multiplicidad de enfoques, estrategias, metodologías y objetivos empleados por estas organizaciones, y pone de manifiesto no sólo su capacidad de innovación y adaptación, sino, por encima de todo, la gran demanda de capital existente por parte del sector informal de la economía boliviana que no estaba siendo atendida por las finanzas tradicionales.

Este crecimiento del sector no hubiera sido posible sin la colaboración de diversas agencias de cooperación de países como Estados Unidos (USAID), Alemania (GTZ) y Suiza (COSUDE), las cuales jugarán un papel determinante no sólo en la fase de nacimiento y desarrollo de las organizaciones de microcrédito, sino especialmente en su etapa de maduración institucional. En un primer momento, el apoyo prestado por estas agencias se centró en dos aspectos fundamentales: por un lado, en la mejora de la capacidad técnica de las nuevas organizaciones de microcrédito mediante el apoyo a la formación de su personal y la mejora de sus sistemas gerenciales y de información; y por otro lado, en la provisión de fondos con los que abastecer sus necesidades de cartera. Este último aspecto es crítico, pues sin los fondos provenientes de la cooperación internacional las nuevas organizaciones no habrían podido acceder a financiación con la que sostener el crecimiento de sus carteras. Así, por ejemplo, PRODEM pudo iniciar sus actividades al contar con una subvención a fondo perdido por parte de USAID por valor de 560.000 USD. El resto de las organizaciones contaron con ayudas similares para lanzar sus programas. Desde la perspectiva de la cooperación internacional, esta ayuda tan generosa se justificaba por el impacto beneficioso que los programas de microcrédito tenían en la lucha contra la pobreza, lo que se reflejaba a su vez en las tasas de interés subvencionadas que la mayoría de las IMF aplicaba a sus clientes como consecuencia de los acuerdos establecidos con sus donantes para la patrimonialización de los fondos recibidos. En este sentido, es necesario recordar que en ese período al que nos estamos refiriendo (finales de los ochenta y principios de los noventa) era un hecho comúnmente aceptado que el crédito tenía un impacto social altamente beneficioso en la lucha contra la pobreza, a pesar de que tanto las agencias de desarrollo como las propias organizaciones de microcrédito carecían de herramientas adecuadas con las que evaluar ese impacto (4).

Si bien en un principio el flujo de donaciones hizo posible el crecimiento del sector, pronto se evidenció que también acarrearba contrapartidas negativas, siendo la más importante de ellas los vínculos de dependencia que generaban estas donaciones. Esto se pone de manifiesto en el estudio realizado por Funda-Pro, que establecía que en 1993 no existía una sola entidad de microcrédito autosostenible en todo el país, y que más de la mitad de ellas eran total o casi totalmente dependientes de los fondos exteriores. Es a partir de este momento, en que el nivel de dependencia comienza a ser demasiado elevado y se empiezan a percibir signos de la llamada «fatiga del donante», cuando la búsqueda de la sostenibilidad financiera, entendida como la capacidad para cubrir costes operativos, incluyendo el coste de la inflación y la generación de excedentes que permitan el crecimiento institucional, se convertirá en la principal preocupación de las IMF de Bolivia. La regulación del sector, necesaria en vista del tamaño que estaban alcanzando las entidades de microcrédito, comienza también a perfilarse como la opción más viable para mejorar la estructura institucional de las organizaciones y sus posibilidades de crecimiento, así como para incrementar su capacidad de intermediación financiera.

La regulación acarrearba que las organizaciones que se acogieran a este proceso pasarían a estar bajo el control y la supervisión de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF). Ello implicaba profundos cambios institucionales, siendo el más notable abandonar la personalidad jurídica de ONG que se había ostentado hasta el momento y adoptar la nueva figura de Fondo Financiero Privado (FFP), creada ad hoc para este proceso. A diferencia del carácter altruista de las ONG, los FFP nacen como sociedades anónimas con ánimo de lucro, debiendo contar con un capital social aportado por accionistas con el que hacer frente a las obligaciones derivadas de la captación de pasivos. Expresado de otra forma, el cambio implicaba que las IMF dejarían de ser asociaciones civiles regidas por el Código Civil para actuar como empresas basándose en el Código de Comercio. De acuerdo con la SBEF, el objetivo que se pretendía era «canalizar la iniciativa privada hacia la atención de demanda de crédito insatisfecha». En otras palabras, se buscaba que las nuevas instituciones fueran capaces de atraer capitales privados hacia el sector que permitieran sustituir los fondos provenientes de donaciones como fuente principal de financiación.

La existencia de un capital social, que podía ser ampliado o repuesto siempre que se contara con la aprobación de la Superintendencia, debía servir para solucionar el otro gran problema al que se enfrentaban las IMF hasta ese momento: la imposibilidad para prestar otros servicios financieros que no fueran exclusivamente crédito. Hasta ese momento, la mayoría de las

IMF, pero especialmente aquellas que trabajaban con grupos solidarios, trataban de estimular el ahorro entre sus clientes, e incluso algunas, como ProMujer, haciéndolo a través de cuotas obligatorias mensuales como mecanismo de reducción del riesgo y también como un método para mejorar la disciplina económica de sus clientes. Se trataba de inculcar la «cultura del ahorro» entre los clientes, por ser ésta considerada como vital para el desarrollo del país, pero que sin embargo había sido continuamente desincentivada por las políticas económicas del Gobierno, tal y como había sucedido durante el reciente período de hiperinflación. No obstante, estas prácticas de ahorro obligatorio rozaban la ilegalidad, y en ningún caso la institución podía hacerse cargo de los montos ahorrados, con lo que estos quedaban en manos de los directivos de los grupos solidarios, con el consiguiente riesgo de pérdida, robo o fraude.

La posibilidad de prestar servicios de pasivo era vista por los dirigentes de las IMF bolivianas como un elemento imprescindible para la satisfacción de las necesidades financieras de sus clientes, pero las malas experiencias del sector bancario durante la década de los ochenta, cuando se habían producido varias quiebras que habían dejando sin ahorro a miles de depositantes, hacía que hasta la fecha las autoridades financieras del país hubieran sido intransigentes respecto de esta eventualidad. Sin embargo, tras este interés no sólo estaba el afán por proveer una atención más completa a los clientes, sino que la captación de ahorro se contemplaba como una forma óptima de obtener financiación adicional a bajo coste. De este modo, la mutación de ONG a FFP abría la posibilidad de abandonar el microcrédito como servicio único para transformarse en entidades financieras integrales, al incorporarse también los servicios auxiliares al rango de servicios que los nuevos FFP podían prestar.

En resumen, con la regulación de las IMF y su transformación de ONG sin ánimo de lucro en sociedades anónimas, se busca incorporar a las entidades de microcrédito al sistema financiero boliviano mediante un régimen específico para el control de sus operaciones y de los riesgos asumidos. Se pretendía que la nueva estructura de fiscalización y seguimiento actuara como garantía de seguridad y transparencia no sólo para los accionistas de las instituciones, sino especialmente para los ahorristas y depositantes de éstas, lo que al mismo tiempo serviría para solucionar los problemas de financiación del sector. El Decreto Supremo 24000, de 12 de mayo de 1995, por el que se autorizaba la creación de los fondos financieros privados (FFP), culmina una década en la que se había avanzado a pasos de gigante en la lucha contra la exclusión financiera a través del microcrédito. El reto del futuro era continuar luchando contra esta exclusión, pero ya desde la perspectiva integral de las microfinanzas.

V. LA REGULARIZACIÓN DEL SECTOR: DE LA EUFORIA AL SOBREENDEUDAMIENTO Y LA CRISIS

Tres meses después de la aparición del DS 24000, Caja Los Andes obtenía la licencia de la Superintendencia de Bancos para operar como FFP, convirtiéndose en la primera institución financiera del país en completar la transición de ONG a sociedad anónima. Caja Los Andes era la continuación de la ONG financiera Procrédito, quien aportaba el 60 por 100 del capital requerido y, por tanto, controlaba la nueva entidad. El resto del accionariado lo conformaban la Corporación Andina de Fomento (CAF), con un 20 por 100 del capital, la Cooperación Suiza, con un 10 por 100, y diversos inversores privados que controlaban el restante 10 por 100. Este esquema, basado en la aportación mayoritaria de capital por parte de la ONG que se transforma, con el apoyo de diferentes entidades públicas y de cooperación internacional, se repetirá sistemáticamente. De esta forma, la cooperación internacional en Bolivia cambió su rol de donante de microcrédito por el de accionista de las microfinanzas.

Desde un primer momento, las autoridades financieras mostraron un gran interés por garantizar que las nuevas instituciones fueran lo más seguras y sólidas posible, y esta inquietud, casi obsesión, es algo que se puede apreciar en todos los elementos del diseño de los fondos. Así, por ejemplo, el capital mínimo a partir del cual se podía crear un FFP era de 1.000.000 USD, tan sólo tres veces menor que el capital requerido para crear un banco. Esta cifra limitaba el nivel de apalancamiento de la entidad, de acuerdo con los principios prudenciales establecidos por el Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria, que la Superintendencia de Bancos aplicaba estrictamente. De igual manera, y al objeto de reforzar la seguridad y solidez de los Fondos, su reglamentación exigía que las nuevas instituciones aplicaran unos principios de liquidez, control interno, calidad de cartera, adecuación de capital y estructuras de gobierno idénticos a los exigidos a los bancos comerciales. Teniendo en cuenta las diferencias de volumen de negocio entre ambos tipos de entidades, desde un principio quedaba de manifiesto que la Superintendencia iba a aplicar unas normas prudenciales mucho más estrictas para los Fondos que para los bancos tradicionales. Así, el coste aproximado de transformación de ONG financiera a FFP se calcula alrededor de 700.000 USD (Wiedmaier y Pastor, 2001), correspondiendo la mayor parte de estos costes a la mejora de sistemas de información, *hardware* y *software*, sistemas de seguridad y gastos legales. El mayor coste relativo de todas estas medidas se justificaba por el mayor riesgo de los clientes de los fondos, lo que también se reflejaba en el régimen de provisiones por mora que debían constituir las entidades, y que era muy superior al del siste-

ma bancario. Adicionalmente, otra parte importante del coste del *scaling-up*, o crecimiento institucional necesario para adaptarse a los requisitos de la supervisión, era la formación y adaptación del personal de acuerdo con la nueva orientación comercial de la institución, ya que hasta la fecha la mayoría de los empleados habían desarrollado su actividad desde una perspectiva fundamentalmente social, y ahora debían reciclarse para adaptarse a las demandas de una entidad con ánimo de lucro.

La ausencia de flexibilidad en cuanto a los requerimientos que debían cumplir los Fondos supuso de antemano una enorme reducción de su mercado potencial. Así, la obligación de comunicar diariamente a la SBEF los estados de cierre, balance de operaciones, saldos y otra información relevante hacía imposible que los FFP se plantearan el desarrollo de su actividad en las zonas rurales de Bolivia, en las cuales, incluso en las localidades de mayor tamaño, no existían (y siguen sin existir) las infraestructuras necesarias capaces de permitir ese nivel de comunicación diaria. Ello condenaba en la práctica a los FFP a circunscribir sus áreas de operaciones a las zonas urbanas del país: las nueve capitales departamentales (e incluso no todas, ya que en junio de 2000 tan sólo un Fondo de entre todos los existentes tenía abiertas sucursales en Trinidad y Cobija, capitales de los departamentos de Pando y Beni, en el área amazónica del país) y las zonas periurbanas próximas a La Paz, Santa Cruz o Cochabamba. Como se verá más adelante, esta limitante será un elemento crucial para entender el sobreendeudamiento y la ulterior crisis del sector, motivados por una competencia creciente circunscrita a mercados restringidos.

A pesar del elevado coste de transformación, el sector contempla el proceso con euforia, siendo ésta especialmente evidente entre las autoridades bolivianas, así como en la cooperación internacional: las primeras, por haber impulsado un modelo de microfinanzas pionero en el mundo entero, capaz (al menos desde una perspectiva teórica) de solucionar el problema de la exclusión financiera sufrida por sector informal de la economía; la cooperación internacional, porque el nuevo esquema viene a solucionar los dos grandes caballos de batalla del sector en el pasado: sus problemas para ser sostenible y su incapacidad legal para prestar servicios financieros integrales. Es decir, el nuevo modelo teóricamente servirá para incrementar la autonomía de las nuevas instituciones al garantizar su acceso a fuentes de financiación diversificadas y, por otro lado, para garantizar un mayor impacto en la lucha contra la pobreza por su capacidad para atender mejor las necesidades de los clientes más desfavorecidos.

En medio de este clima, otras ONG deciden iniciar el camino de la transformación. De esta forma, para el año

1999 habían completado el proceso FIE y PRODEM, provenientes de las ONG del mismo nombre, y ECO Futuro, que será el resultado de la unión de cinco ONG de menor tamaño que las anteriores. El caso de ECO Futuro es interesante porque ilustra que este ambiente de optimismo no es compartido en todos los ámbitos del sector. Así, aunque el proceso de regularización era voluntario, existía la creencia generalizada de que aquellas instituciones que no se regularan estarían condenadas a desaparecer, debido a la imposibilidad de acceder a fuentes de financiación con las que respaldar sus operaciones (Wiedmaier y Pastor, 2001). Esta idea será fomentada desde la Administración, que desea que el mayor número posible de ONG emprendan lo que ya consideran un exitoso camino. La lógica que subyace a este planteamiento es muy simple: si las ONG financieras y los FFP iban a desarrollar la misma labor social de lucha contra la pobreza y la exclusión, ¿quién va a querer aportar fondos a una ONG pudiendo hacerlo como accionista a un FFP (y por tanto, conservando capacidad de decisión) cuando estas últimas son entidades teóricamente más seguras y confiables que aquéllas y además pueden prestar muchos más servicios? Las reticencias de las ONG creadoras de ECO Futuro al proceso de regularización se reflejan en el peculiar contrato de venta de cartera de estas entidades al Fondo, que estipulaba un traspaso gradual de tan sólo una parte de la cartera urbana, reservándose las ONG el resto de la cartera urbana y la totalidad de la cartera rural. De esta forma, las socias que crean ECO Futuro podían seguir desarrollando sus operaciones de microcrédito en áreas donde el Fondo todavía no hubiera comenzado su actividad. Este mecanismo de salvaguarda de la propia identidad pone de manifiesto que las rigideces y limitaciones del sistema de regulación creaban dudas entre las instituciones que supuestamente debían beneficiarse de éste. Estas mismas reticencias habían hecho también que otras ONG financieras, como ProMujer o Crecer, hubieran descartado regularizarse (y, por tanto, asumir el riesgo de ver desaparecer sus fuentes de financiación) debido a que, desde su perspectiva, los costes del proceso eran tan altos que les imposibilitarían el poder seguir desarrollando su actividad social.

Sin embargo, los altos costes de arranque no supusieron un freno para el crecimiento de las instituciones que habían decidido regularizarse. Así, Caja Los Andes, entre 1995 (fecha de su transformación) y diciembre de 2002 había cuadruplicado el número de sus clientes (pasando de 10.000 a más de 45.000) y había multiplicado por 16 el volumen de su cartera (de cuatro a más de 64 millones USD) para lo que había tenido que realizar diferentes ampliaciones de capital, incorporando entre sus accionistas a entidades como el Banco Interamericano de Desarrollo, a través de su Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). De igual manera, FIE, desde su regularización en marzo de 1998, casi triplicaba el

valor de su cartera, aunque este incremento no tendrá un reflejo en su número de clientes, que pasarán de 23.344 a 26.500 en este período, lo que significa un crecimiento de tan «sólo» un 13 por 100. En el caso de PRODEM, el crecimiento de cartera (de 21 a más de 44 millones USD) en el mismo período conlleva, sin embargo, la pérdida de casi la mitad de sus clientes, que pasan de más de 35.000 a apenas 21.000 (5).

Las expectativas de un fácil crecimiento harán que aparezcan nuevos fondos en el panorama de las microfinanzas bolivianas. Sin embargo, los recién llegados (Acceso, FASSIL y el Fondo de la Comunidad) se incorporan al sector con una mentalidad inequívoca de lucro y orientados hacia el crédito de consumo, cuyas características son radicalmente diferentes al crédito productivo que hasta la fecha había sido el producto casi exclusivo de las microfinanzas en Bolivia. Estas técnicas de crédito consumo replicaban el modelo desarrollado en Chile (de hecho, Acceso contaba con capital chileno mayoritario), basado en condiciones de concesión muy flexibles y tomando como única referencia el nivel salarial del solicitante. Así, mientras que el crédito productivo contaba con metodologías y personal adecuado para evaluar la capacidad de pago y endeudamiento de los clientes, las entidades de crédito consumo desarrollaron políticas de asignación, control y seguimiento mucho más relajadas. Como ejemplo basta decir que mientras que para una institución de microcrédito productivo un sólo día de mora ya era suficiente para incluir al cliente en la lista de morosos y enviarle un oficial de seguimiento a su casa para evaluar las razones del retraso y cómo afrontar éste, las entidades que se dedicaban al crédito consumo consideraban como mora el impago sólo a partir de los 30 días de retraso, y en ese momento se limitaban a hacerle llegar al interesado una carta de aviso. Esta política de tolerancia cero con la mora generaba un bajo nivel de impago en las entidades orientadas hacia la microempresa, generalmente alrededor del 3-5 por 100, mientras que las entidades de crédito al consumo asumían de antemano que su tasa de impago se situaría en torno al 20-25 por 100.

Aunque el primer segmento de mercado hacia el que se enfocaron Acceso, FASSIL o el Fondo de la Comunidad fue el de los asalariados del sector formal de la economía, las reducidas dimensiones de este grupo y la competencia presentada en este nicho por la banca tradicional hicieron que las nuevas entidades de crédito consumo se replantearan sus estrategias y decidieran orientarse hacia el sector informal de la economía. Aunque los créditos consumo eran mucho más caros que los créditos productivos (ya que incorporaban a su tasa de interés las provisiones por incobrables derivadas de su alta tasa de mora), esto lo compensaban con un *marketing* de colocación muy agresivo, en el que los

oficiales de crédito recibían comisión por crédito colocado, y por tanto su principal preocupación era la cantidad y no la calidad de la colocación. Tal fue la agresividad de la estrategia de colocación seguida por las entidades de crédito consumo que se les empezó a conocer por las «panaderías», porque colocaban el crédito con la misma rapidez con la que se vende el pan caliente (Rhyne, 2001). Estas políticas hicieron que muchas personas cayeran en la tentación de obtener crédito de diferentes entidades por montos muy superiores a sus posibilidades reales de pago, creando el fenómeno del «sobreendeudamiento». Los sectores más humildes de la sociedad boliviana pasaron en unos pocos años de estar excluidos de cualquier forma de acceso al mercado de capital a estar, literalmente, inundados por la oferta de crédito.

La vorágine desatada por las entidades de crédito consumo acabó arrastrando a las entidades dedicadas al crédito productivo, que veían no sólo cómo sus clientes se reducían día a día, sino cómo muchos de los que permanecían con ellas contraían deudas y entraban en mora con otras entidades, pasando de esta forma a la lista de morosos de la Superintendencia y teniendo de esta forma que aumentar las propias provisiones por incobrables. Esta circunstancia, la de ir pidiendo nuevos créditos con los que ir pagando los anteriores, era conocida en Bolivia como «bicicleteo». Las entidades que ofrecían crédito productivo, reticentes en un principio a entrar en una espiral de competencia con los productos de crédito consumo, pronto tuvieron que abandonar algunas de sus normas más conservadoras, y la espiral de competencia por colocar más y más cartera pronto fue la nota dominante del sector. El principal impacto negativo de la excesiva oferta de crédito fue el de corromper la cultura de pago existente en el sector hasta el momento, ya que se pensaba que no importaba quedar mal con una entidad porque siempre habría otra dispuesta a prestar más dinero. La situación llegó a extremos tales que el contar con múltiples créditos de diferentes entidades se consideraba como un símbolo de alto *status* social dentro de la comunidad. Gracias a estas facilidades, Acceso, en tan solo tres años, llegó a tener más de 88.000 clientes, cifra a la que ni BancoSol había llegado tras nueve años de actividad.

Un elemento clave de este proceso fue la inexistencia de normativa legal sobre las operaciones de activo para las entidades financieras en Bolivia, por lo que éstas eran libres de fijar las condiciones que estimaran oportunas en sus actividades de crédito. La falta de cultura financiera hizo que la mayor parte de las personas que recibieron diferentes créditos no fueran capaces de prever las consecuencias que conllevaba el no poder repagarlos, por lo que la mayoría de ellos se vieron no solamente endeudados, sino atrapados por unas con-

diciones de repago generalmente abusivas. La crisis económica de 1999 fue el detonante para el estallido de la burbuja del crédito consumo, ya que la contracción económica hizo inviable el repago de la mayor parte del crédito existente en el mercado. De esta forma, en 1998, el 17 por 100 de los 93 millones USD de la cartera de Acceso estaba en mora, y esa cifra se incrementó hasta un 32 por 100 un año más tarde. FASSIL y el Fondo de la Comunidad presentaban unos números muy similares. Ante esta circunstancia, la única solución viable para el sector fue la intervención de Acceso y FASSIL por parte de la Superintendencia, con el consiguiente cese de sus operaciones.

Sin embargo, esta intervención no acabó con los problemas, ya que se crearon asociaciones de deudores que comenzaron a presionar al Gobierno para que éste decretara una condonación total de las deudas asumidas, lo que hubiera significado de facto la muerte de las microfinanzas en Bolivia. Las presiones de estos grupos llegaron a su cénit en junio de 2001, cuando cerca de un centenar de miembros de una asociación de deudores asaltó la Superintendencia de Bancos, tomaron como rehenes a todos sus funcionarios y amenazaron con volar el edificio si no se cumplían sus demandas de condonación. El desprestigio de estas asociaciones debido a la manipulación política que han sufrido, unido a la estrategia de la Superintendencia de revisar individualmente todos los casos de sobredeuda, han hecho que poco a poco se desactive el impacto de estas asociaciones de deudores, pero, aun así, la crisis del endeudamiento ha tenido un impacto negativo enorme para el prestigio del sector, del que todavía no ha logrado recuperarse plenamente.

VI. EL PANORAMA ACTUAL, ENTRE LA COMERCIALIZACIÓN Y EL IMPACTO CONTRA LA POBREZA

A la hora de hablar del sector de las microfinanzas en Bolivia en la actualidad, hay que hablar de dualidad entre instituciones reguladas (FFP) e instituciones no reguladas (ONG), que, contrariamente a lo que se esperaba, no sólo no han desaparecido, sino que están viviendo un nuevo período de prosperidad.

La principal respuesta de los FFP a la crisis del sobreendeudamiento ha sido optar por la diversificación de mercados y productos. En el primer apartado, se ha producido una incursión en nichos que eran dominio tradicional de la banca, tales como los asalariados del empleo formal o la atención a la pequeña y mediana empresa. El objetivo fundamental de esta estrategia es incursionar en segmentos de mercado con menor riesgo que la microempresa y la economía informal. Esta política de reducción de riesgos también ha motivado

que los Fondos sigan sin adentrarse en las zonas rurales de Bolivia. Desde la perspectiva de la diversificación de productos, se han introducido diferentes modalidades de crédito empresarial (líneas de crédito revolventes, créditos de estacionalidad, etc.), mientras que se han profundizado nuevas líneas de negocio como el crédito vivienda, el crédito con prendas de oro, la emisión de instrumentos de garantías o el capital riesgo (*joint ventures* empresariales). Otras líneas de producto que se han desarrollado han sido el cobro de servicios públicos, los giros y transferencias, y los pagos por cuenta de terceros.

Sin embargo, el área donde se ha producido un mayor avance ha sido en la gestión interna de las entidades. La crisis puso de manifiesto que los Fondos tenían importantes carencias gerenciales, especialmente en cuanto a su incapacidad para desarrollar estrategias en relación con escenarios múltiples y cambiantes. En este sentido, desde 2002 los FFP están realizando un verdadero esfuerzo por adaptar sus sistemas internos a la realidad de sus clientes, abandonando el escalonamiento rígido de los montos de crédito, dándole una mayor importancia a la profundidad del análisis financiero del cliente, adecuando los mecanismos de seguimiento de la morosidad y la recuperación, priorizando los sistemas de verificación del endeudamiento total del cliente mediante su mejor conexión a las centrales de evaluación de riesgo y, por encima de todo, potenciando la gestión de la información a través del desarrollo de unidades de auditoría interna y de evaluación de riesgos. Con todas estas medidas se pretende tener un conocimiento más exacto y puntual no sólo del cliente y su realidad económica, sino de la capacidad interna de la institución para hacer frente a las demandas del mercado.

El otro gran espacio de cambio para los Fondos ha sido la gestión de sus recursos humanos y de su imagen comercial. En el primer apartado, se ha priorizado la contratación de personal con formación económica o específicamente financiera, en detrimento del perfil más social que se primaba anteriormente. La publicidad masiva, a través de radio, televisión o vallas comerciales tiene como objetivo afianzar esta nueva imagen de calidad con la que se pretende consolidar la posición de los FFP en relación con el nuevo rango de clientes con mayor poder adquisitivo al que se intentan dirigir estas instituciones. Esta búsqueda de una mayor profesionalización en las instituciones, acompañada de una orientación hacia nuevos segmentos de mercado, pone de manifiesto la realidad del sector en las zonas urbanas del país: la competencia ha llegado a tales extremos que ya no es el cliente el que debe demostrar sus «méritos» al objeto de que la institución microcrediticia le otorgue su confianza y su crédito, sino más bien al revés, la abundancia de entidades entre las que elegir

hace que éstas se esfuercen cada vez más por diferenciarse de la competencia a través de mejores servicios (Christen, 2000).

Esta apuesta por la calidad está proporcionando importantes réditos, ya que el sector vuelve a recobrar la pujanza perdida tras la etapa del sobreendeudamiento. De esta forma, las entidades que conforman ASOFIN (6) han pasado de 157.000 clientes en conjunto a más de 250.000 desde diciembre de 2002 (momento en que se puede dar por acabada la crisis) hasta diciembre de 2004. En el mismo período, su cartera ha pasado de 257 a más de 414 millones USD. De igual forma, su tasa de mora, que se disparó hasta el 11,58 por 100 en diciembre de 2001, se ha logrado controlar y hacer que se reduzca hasta un 6,57 por 100, muy por debajo de la mora media del sector bancario, que se sitúa actualmente en el 14,5 por 100. Otros datos que avalan esta apuesta por la calidad por parte de las instituciones de microfinanzas reguladas en Bolivia es el incremento en su eficiencia económica, calculada como la relación entre los gastos administrativos y el saldo promedio de cartera, la cual a finales de 1998 estaba cerca del 18 por 100 y en 2004 se había reducido hasta el 13,5 por 100. Asimismo, la mejora en los sistemas gerenciales de información ha permitido una reducción importante de las tasas de interés promedio cobradas a los clientes, que se han reducido una media de un 15 por 100 desde diciembre de 2002 (7).

Sin embargo, estas notables mejoras no han tenido incidencia en uno de los puntos fundamentales que justificaban el proceso de regularización: permitir a las nuevas entidades la captación de pasivos. En el campo del ahorro, las instituciones bolivianas tenían como modelo al Bank Rakyat de Indonesia (BRI), ya que la institución del Sudeste asiático, en 2001, con una cartera de crédito de 848 millones USD, era (y lo sigue siendo hoy en día) la institución líder mundial en el sector de microfinanzas en cuanto a captación de ahorro, contando con pasivos por valor de más de 2.000 millones USD, fundamentalmente a través de montos muy pequeños: en el BRI se pueden abrir cuentas de ahorro a partir de 2 USD. Traspasando estos datos a números de clientes, en diciembre de 2001 el BRI contaba con cerca de 2,8 millones de clientes de crédito, mientras que el número de microahorristas alcanzaba los 27 millones de clientes. Es obvio que, debido a las diferencias demográficas —Indonesia tiene más de 227 millones de habitantes y una densidad de población de 119 hab./km², mientras que Bolivia sólo tiene 7,8 millones de habitantes y una densidad de población de 7,5 hab./km² (8)— y culturales entre los dos países (uno de los efectos de la hiperinflación había sido destruir cualquier atisbo de cultura del ahorro que pudiera existir en Bolivia), iba a ser difícil alcanzar esa proporción de 1/3 entre el crédito y el ahorro. Aun así se confiaba en lograr una cuota

de 1/1, para lo que se realizaron, entre 1995 y 1999, diversas misiones a Indonesia al objeto de estudiar las tecnologías de captación de ahorro del BRI e intentar replicarlas en Bolivia.

No obstante, pronto se hizo evidente que captar ahorros era mucho más caro de lo que inicialmente se había previsto. Para empezar, se requería realizar un gran gasto en recursos humanos, ya que la formación del personal de los fondos (orientados fundamentalmente hacia el crédito) era totalmente diferente a la necesaria para impulsar la captación de ahorro. Adicionalmente, también se necesitaba una fuerte inversión en tecnología, en sistemas de información e incluso en la remodelación física de las sucursales de los fondos. Ello suponía que el coste mínimo estimado para desarrollar un programa de ahorro eficiente se situara alrededor del 12-13 por 100, lo que es una cifra escandalosamente alta.

Otra serie de elementos inciden también sobre esta cuestión. Por un lado, la fuerte competencia que en materia de ahorros ofrecen las cooperativas de ahorro en Bolivia, que en 1998 captaban el 14 por 100 de todos los ahorros del sistema financiero boliviano, por tan sólo un 2 por 100 recogido por los Fondos y BancoSol (Rhyne, 2001). Este hecho se relaciona en gran parte con la imagen institucional de los Fondos, ya que, mientras que para otorgar crédito la institución necesita confiar en el cliente, para depositar ahorro es el cliente el que tiene que confiar en la institución. Las cooperativas de ahorro, con una mayor antigüedad en la prestación de servicios financieros, contaban con una mejor imagen de cara a los ahorristas. Desarrollar la imagen de solidez, prestigio, garantía y confianza que hace que los ahorristas confíen el dinero a una entidad es algo que lleva tiempo alcanzar, y las nuevas entidades, más preocupadas del crédito, inicialmente no habían desarrollado políticas específicas para la mejora de esta imagen institucional. El resultado de ello era la opinión generalizada entre la clientela de los Fondos de que éstos eran lugares excelentes para pedir un crédito, pero que para depositar los ahorros era mucho mejor dirigirse a una cooperativa o un banco tradicional.

La crisis del sobreendeudamiento también tuvo una importante influencia en el escaso interés de los fondos por la captación de ahorro. Por un lado, la necesidad de depurar las carteras de crédito de clientes sobreendeados hizo que la mayor parte de las entidades optaran por estrategias conservadoras, con reducción de gastos y con escaso interés por abrir nuevas líneas de actividad. Esa contracción del volumen de negocio generó una sobrelíquidez en la mayor parte de las entidades, con lo que la necesidad de obtener financiación vía captación de pasivo era prácticamente inexistente. Por otra parte, los bajos tipos de interés del período

hacían que fuera mucho más barato buscar financiación a través de préstamos interbancarios o a través de NAFIBO, a un 4-5 por 100 anual, que embarcarse en un proyecto de desarrollo de ahorro que, como se ha visto anteriormente, era mucho más oneroso y de resultados inciertos. Desde un punto de vista de las prioridades, las graves deficiencias de gestión expuestas a la luz por la crisis del sobreendeudamiento hacía que los Fondos priorizaran esta área antes que el desarrollo de nuevas líneas de negocio.

El resultado es una desincentivación a gran escala de la captación de ahorro en los primeros años de vida de las entidades reguladas. De esta forma, Caja Los Andes, hasta 1998, solo había captado 700.000 USD en depósitos, lo que equivale a menos de un 3 por 100 del total de su cartera de crédito en el mismo período. En el mismo año, y tras seis ejercicios, el volumen de ahorro captado por BancoSol tan sólo era el 30 por 100 de su volumen de cartera (Rhyne, 2001). Sin embargo, a partir del 2002 se comienzan a percibir cambios en este terreno. Así, por ejemplo, la captación de ahorro realizada por los fondos ha pasado de un 4,03 por 100 del total del sistema financiero boliviano en diciembre de 2001 a un 9,82 por 100 en diciembre de 2004. Sin embargo, este esfuerzo no se reparte de forma equitativa entre todos los Fondos, ya que entre sólo tres de las siete entidades que conforman ASOFIN (BancoSol, PRODEM y Caja Los Andes) acumulan el 75 por 100 del total de los ahorros captados (9). La creación del programa Microahorro, con el apoyo de la cooperación internacional, el BID y agentes privados bolivianos, es uno de los factores que ayuda a explicar este cambio de tendencia en la captación de pasivo. El objetivo fundamental de este programa es impulsar el desarrollo tecnológico y mejorar la imagen institucional, a fin de incrementar la capacidad de los FFP para captar ahorro. Su importancia radica no sólo en su idoneidad para ayudar técnica y financieramente a las entidades, sino especialmente en su capacidad para cambiar actitudes tanto en los niveles gerenciales de los fondos como en la percepción que tiene el público de estas entidades.

Desde la perspectiva de las ONG financieras, el panorama también ha cambiado mucho desde 1995, cuando, con motivo del proceso de regularización, parecían estar condenadas a transformarse o desaparecer. En la actualidad, tanto las organizaciones que desde un primer momento descartaron la posibilidad de regularizarse (Crece y ProMujer) como aquellas que decidieron conformar una alianza para crear ECO Futuro (ANED, CIDRE, FADES, IDEPRO y UNITAS) siguen desarrollando sus actividades como ONG financieras independientes. En este último caso, la transferencia de cartera desde las ONG hasta el nuevo fondo no sólo no se ha culminado, sino que algunas de las socias, como ANED o CIDRE, han

preferido desvincularse del Fondo vendiendo sus acciones y seguir con sus actividades de manera individual. La clave para entender este cambio de tendencia es muy simple: las ONG atienden a los colectivos de microempresarios pobres de Bolivia, y eso ha generado que sigan contando con fondos de cooperación internacional con los que desarrollar sus actividades. Esto se debe a que, en contra de las previsiones iniciales, los Fondos se fueron paulatinamente alejando de los segmentos de mercado más pobres. De esta forma, «tal y como corrobora la Universidad de Ohio en diversos estudios, es a partir de su formalización cuando la cantidad de clientes con créditos más pequeños se reduce drásticamente en las entidades regularizadas» (Rhyne, 2001: 160). Esto se hace evidente en el caso del FFP PRODEM, que en su primer año de actividad como entidad regulada incrementa su capital en un 13 por 100 aun a costa de reducir un tercio el número de sus clientes. De acuerdo con Navajas *et al.* (1996), en 1995 tan sólo el 36,4 por 100 de los clientes de BancoSol vivían por debajo de la línea de la pobreza, y únicamente el 2,5 por 100 del total se podía considerar como extrema pobreza. Esta cifra es similar al FFP Caja Los Andes que en el mismo período atendía un 25,8 por 100 de clientes por debajo de la línea de la pobreza.

El hecho de que los FFP se constituyeran como sociedades anónimas con ánimo de lucro, y por tanto interesadas en la obtención de la mejor cuenta de resultados posible, fue el elemento decisivo que acabó inclinando la balanza a favor de la captación de clientes con mayores recursos. Esto es algo que los propios oficiales de crédito, a pie de terreno, pudieron apreciar con claridad: los préstamos más grandes son más rentables que los pequeños, ya que conllevan menores riesgos, lo que implica no sólo menores niveles de provisiones, sino también menores costes administrativos. Sin embargo, la clave para entender este alejamiento de los colectivos más empobrecidos es la escasez de recursos a los que estas entidades se enfrentan en sus primeras etapas, lo que hace que, de cara a atraer accionistas, se ponga mucho más énfasis en el buen desempeño financiero que en un gran impacto social. La consecuencia lógica es que las entidades se inclinarán por buscar nuevos clientes que presenten bajos niveles de riesgo posible y, entre los ya existentes, irán reduciendo el número de aquellos que son menos rentables. La búsqueda de la sostenibilidad financiera será el gran objetivo de las nuevas entidades, al cual se subordinarán el resto de los objetivos de la entidad. Esta paradoja se explicaba en Bolivia mediante una metáfora: se trataba de dar un paso atrás en cuanto a la lucha contra la pobreza para posteriormente, una vez que la institución fuera lo suficientemente fuerte desde un punto de vista financiero, poder dar dos pasos adelante. Sin embargo, esta estrategia ha suscitado muchas críticas, ya que genera determinadas sinergias que luego, como

se está demostrando en la actualidad, son difíciles de corregir. Así, María Otero, presidenta de Acción Internacional y una de las voces más destacadas en el mundo de las microfinanzas, estima que «en los últimos años se han concentrado demasiadas energías en la mejora de la capacidad técnica, de gestión y sistemas de las entidades de microfinanzas, al objeto de alcanzar el mayor grado de sostenibilidad posible. De esta forma, se ha puesto un gran énfasis en los medios y no en el fin de las microfinanzas, que debería ser prestar servicios a las personas más pobres de una forma segura y confiable. La sostenibilidad financiera, que no es más que un medio para alcanzar ese objetivo, nunca debería ser el fin último de una entidad de microfinanzas» (Otero, 1999: 14).

A la vista de este panorama, la estrategia de las ONG para sobrevivir fue reforzar su impacto en la lucha contra la pobreza, por lo que en todo momento han intentado seguir llegando a clientes mucho más pobres que los que son atendidos por los Fondos. Este hecho viene a demostrar que la regulación de las microfinanzas en Bolivia no es una panacea para el problema de la exclusión financiera, ya que los grupos sociales más desfavorecidos siguen sufriendo diferentes niveles de exclusión. Este hecho es evidente en las zonas rurales del país, donde alrededor del 75 por 100 de la población vive por debajo de la línea de la pobreza y donde las entidades financieras reguladas no llegan por su imposibilidad para desarrollar economías de escala debido a sus altas estructuras de costes. En este sentido, el propio gobierno de Bolivia fue el primero en comprender que las ONG todavía podían cumplir un papel importante en la lucha contra la exclusión en las zonas rurales, ya que, al no estar sujetas a la reglamentación de la Superintendencia, presentaban estructuras de costes mucho más flexibles que las entidades reguladas. Por ello, en 1999 el Ministerio de Economía decide ampliar las competencias del Fondo para el Desarrollo del Sistema Financiero (FONDESIF), inicialmente concebido como «hospital de bancos», dotándolo de los recursos necesarios para «propiciar el desarrollo del sector microfinanciero a través de la diversificación y la expansión de la frontera de servicios crediticios en el área rural y periurbana» (10). En cumplimiento de estas nuevas funciones, entre 1999 y 2003 el FONDESIF desembolsará casi 61 millones USD para el apoyo a la cartera de crédito de ONG, cooperativas y FFP, y alrededor de ocho millones USD para apoyar, mediante asistencia técnica, a estas entidades. El apoyo a estas entidades estaba condicionado al cumplimiento de determinados objetivos sociales o de expansión de servicios hacia zonas rurales sin cobertura, para lo cual las entidades que querían optar a él debían presentar unos planes de fortalecimiento de servicios y cobertura donde quedarían fielmente reflejados los plazos y condiciones, poblaciones metas y nuevas áreas de intervención de las ope-

raciones a desarrollar. La mayor parte de estos fondos provienen de la cooperación internacional (España, UE, Suiza, Alemania y Dinamarca fundamentalmente), pero también de recursos propios del Gobierno, generados a través de fideicomisos creados para el fomento de regiones sin cobertura financiera.

La irrupción del FONDESIF en la esfera de las microfinanzas bolivianas supone ciertamente un giro en la política establecida por el propio Gobierno, que preveía que la regularización era el único camino viable para la supervivencia de las instituciones microfinancieras. El apoyo que recibirían las ONG por parte del FONDESIF suscitó en su día fuertes críticas entre los FFP, que acusaron al Gobierno de fomentar la competencia desleal mediante un cambio de las reglas del juego en mitad del partido, con el propósito de beneficiar a las ONG. La respuesta es que no existe la competencia desleal, ya que se está apoyando a las ONG precisamente en zonas donde los fondos no están operando, y que es justamente la incapacidad de los Fondos para ampliar cobertura hacia las zonas rurales y llegar a los clientes más pobres la que ha motivado el cambio del marco de actuación. Adicionalmente, el Gobierno creará también en 1999 la Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO) para desempeñar un papel similar al de FONDESIF, pero limitando su ayuda a las entidades regularizadas. Sin embargo, los fondos que NAFIBO llega a desembolsar son mucho menores que los aportados por FONDESIF debido principalmente a que los FFP, gracias a la combinación de su nueva estructura de accionariado y la contracción de la demanda como consecuencia de la crisis del sobreendeudamiento, presentan un gran exceso de liquidez.

La nueva estrategia de crecimiento de las ONG no está únicamente basada en el apoyo que reciben por parte del FONDESIF, sino que se sustenta sobre otros elementos con los que buscan mejorar su sostenibilidad y la calidad de sus servicios. Estos avances son posibles gracias a la actuación en red de las ONG, a través de la Asociación de Instituciones Financieras para el Desarrollo Rural (FINRURAL), que permite compartir costes y por tanto alcanzar un mayor desarrollo tecnológico que el que se obtendría a través de actuaciones individuales. Los principales avances conseguidos en los últimos años por las asociadas (11) de FINRURAL son los siguientes:

a) La creación de una central de riesgos propia a través de la cual las instituciones pueden intercambiar datos sobre clientes morosos, y de esta forma reducir su riesgo en la otorgación de crédito. Esta iniciativa surge para paliar el déficit de información compartida que tienen las organizaciones no supervisadas por la Superintendencia, y actualmente la Central de Riesgos supera los 100.000 registros mensuales.

b) La creación del Servicio de Evaluación de Impacto, con el apoyo del Programa Imp-Act (universidades de Bath, Sussex y Sheffield, en el Reino Unido), que permite a las organizaciones microfinancieras contar con evidencias rigurosas y creíbles sobre el impacto que sus programas tienen en la lucha contra la pobreza. Este servicio de evaluación permite identificar, medir y evaluar los cambios que se generan en los clientes como consecuencia de su participación en los diferentes programas, así como sus niveles de satisfacción con los servicios recibidos. Los principales objetivos de este sistema son: 1) otorgar credibilidad a la labor social desarrollada por las microfinanzas, en un momento en el que se pone en duda, a través de información recogida de acuerdo a metodología avanzada de investigación de mercados, y 2) servir como instrumento de *feedback* gerencial que permita un mejor conocimiento de la realidad social de los clientes y, por tanto, una mejor adecuación de los servicios prestados a sus necesidades.

c) La creación de un sistema de supervisión privada o autorregulación de las ONG, el cual se define como «un conjunto de mecanismos orientados a normar el funcionamiento de las ONG financieras a través de la implementación de estándares de organización interna y conducta operacional» (FINRURAL, 2004). En este sentido, esta iniciativa reconoce que uno de los grandes beneficios de la regularización es contribuir a definir estándares de calidad y homogeneizar los procedimientos operativos de las instituciones reguladas, de manera que se puedan comparar objetivamente los niveles de desempeño financiero y social de las entidades. Esta iniciativa pretende, por tanto, otorgar un plus de credibilidad a la percepción que desde el exterior se tiene de las ONG financieras, así como impulsar el desarrollo de aquellas instituciones menos avanzadas. De esta forma, se pone fin a uno de los grandes problemas al que se enfrentaban las ONG: la inexistencia de normas adecuadas a su idiosincrasia, ya que el Código Civil no establece mecanismo normativo alguno y el sistema de regulación establecido por la Superintendencia es percibido como incompatible con su labor social. La principal característica de este sistema de regulación es que es voluntario, habiéndose adherido ya a él 14 ONG financieras, que ya han homogeneizado tanto sus normas contables como sus normas de cartera. Actualmente se está diseñando la normativa sobre propiedad, gobernabilidad, control interno y constitución de capital. El sistema se complementa con una supervisión externa del cumplimiento de las normas establecidas y con un mecanismo de *rating* que permita cuantificar la calidad de las organizaciones.

El impulso que están cobrando las ONG puede parecer una involución en relación con la pauta de desarrollo marcada por el sector en Bolivia, ya que, cuando

parece que se empieza a avanzar en la mejora de las instituciones que prestan servicios integrales, se vuelve a apostar por instituciones que sólo pueden ofrecer crédito a sus clientes. Esta paradoja sólo puede ser explicada mediante la importante labor de ampliación de la cobertura de servicios que desarrollan las ONG en Bolivia, especialmente en sus áreas rurales. De esta forma, en unos momentos en los que los Fondos apuestan cada vez más fuerte por la comercialización plena de sus operaciones, la existencia de las ONG queda plenamente justificada por su papel clave en la lucha contra la exclusión financiera que sufren aquellos colectivos sociales que siguen sin ser atendidos por las entidades reguladas.

VII. CONCLUSIONES: EL FUTURO Y EL RETO DE LA INTEGRACIÓN

El 1 de mayo de 2002, con el apoyo de COSUDE y el Programa España-Bolivia de Microfinanzas, se puso en marcha en la región de la Chiquitania la primera Alianza Estratégica de América Latina entre una institución financiera regulada, Cooperativa Oriente TRAPETROL, y una ONG financiera, FADES. El objetivo de esta alianza era aprovechar el potencial de complementariedad de ambas instituciones y, de esta forma, desarrollar un esquema de cooperación que permitiera crear una relación *win-win* entre ellas, de tal forma que no sólo pudieran favorecerse los intereses comerciales de las organizaciones, sino que también deviniera en beneficio de los habitantes de la región. En este sentido, la elección de la Chiquitania para poner en práctica un proyecto experimental de este tipo no es casual, ya que es una región con un gran potencial económico, además de ser destino turístico de primer orden en el oriente boliviano, debido a que seis de sus siete misiones están declaradas por la UNESCO Patrimonio de la Humanidad. Sin embargo, en toda el área, que alcanza un tamaño de alrededor de 150.000 km² (un poco más que Andalucía y Extremadura juntas) y en donde viven alrededor de 140.000 habitantes de acuerdo con el Censo 2001, tan sólo existe una sucursal de una entidad bancaria tradicional (ubicada en Concepción) y apenas un par de cooperativas de muy escaso alcance (12). En este sentido, la mayor parte de sus habitantes no tiene acceso a servicios formales de ahorro, pero además el potencial turístico de la región se ve limitado, al no existir servicios de pagos y transferencias, cambio de moneda extranjera o cobro de cheques, lo que ha supuesto un freno importante para el desarrollo del sector hotelero en la zona.

En este sentido, FADES cuenta en la región con una amplia red de sucursales, pero, dada su condición de ONG, sólo podía prestar crédito a través de ellas. Por su parte, TRAPETROL sí que cuenta con un gran número de

sucursales en el área metropolitana de Santa Cruz, pero, dada la enorme dispersión de la población de la Chiquitania, tenía dificultades para alcanzar economías de escala satisfactorias en la zona. O sea, una entidad (la no regulada) tenía los mercados pero no los servicios, mientras que la otra (la regulada) tenía los servicios pero no los mercados. La Alianza Estratégica de FADES y TRAPETROL no implica la fusión de ambas entidades, sino que se sustenta en la prestación de servicios de una en nombre de la otra. En este caso, FADES en nombre de TRAPETROL, adoptando la primera un rol de agente de la segunda. De esta forma, en estos tres años transcurridos, FADES ha venido captando ahorros y prestando servicios financieros auxiliares *en representación* de TRAPETROL. Esta actividad ha sido posible desarrollarla gracias a los llamados contratos de corresponsalía entre instituciones financieras, que regulan la relación entre diferentes tipos de entidades.

Si bien los contratos de corresponsalía se diseñaron pensando en asociaciones entre entidades reguladas, su aplicación entre ONG e instituciones reguladas de microfinanzas abre un campo muy interesante. Por un lado, la entidad regulada accede a una masa de clientes a la que de otra forma no podría llegar, con el consiguiente incremento de cuota de mercado y beneficios. Todo ello sin tener que incurrir en grandes gastos de establecimiento de nuevas sucursales, ya que se aprovecha de la red institucional de FADES ya existente. La ONG, por su parte, además de un porcentaje de las comisiones cobradas (lo que supone un ingreso extraordinario respecto de su actividad principal), ve como su imagen institucional mejora gracias a la mayor oferta de servicios disponibles, lo que contribuye a reforzar y fidelizar la relación institución-cliente. Los clientes, como es lógico, también se benefician de esta política, ya que tienen acceso a un mayor número de servicios financieros del que tenían anteriormente a un bajo coste. De esta forma, operaciones financieras que anteriormente requerían desplazarse hasta Santa Cruz (a más de cinco horas por carretera) ahora se pueden hacer mediante un desplazamiento mucho más corto a cualquiera de los seis municipios chiquitanos en donde FADES cuenta con sucursales. Una relación de corresponsalía de estas características implica también un proceso de *scaling-up* para la ONG, que debe homogeneizar sus mecanismos de información y gestión en relación con aquellos que desarrolla la entidad regulada. Se produce, por tanto, una transferencia de tecnología y *know-how* que no sólo ayuda a mejorar el desempeño financiero y administrativo de la ONG, sino especialmente a incrementar su confiabilidad. Desde un punto de vista funcional, la relación se desarrolla bajo unos parámetros de relativa simplicidad, ya que se basa en la realización de ajustes de caja periódicos como forma de controlar los flujos de efectivo y la liquidación de comisiones. Sin embargo, el elemento vital para que una relación de

este tipo prospere es la confianza existente entre las dos instituciones. Esta confianza sólo se puede alcanzar a través de la homogenización de procedimientos operativos, contables y gerenciales. Lo que las alianzas estratégicas vienen a poner de manifiesto es que existe una tercera vía para las microfinanzas, más allá del debate sobre si las instituciones deben estar o no estar reguladas, o si deben tener preponderancia los fines comerciales sobre los sociales y viceversa. Esta tercera vía es, por así decirlo, un camino intermedio por el que se pretende generar sinergias a escala interinstitucional, de manera que las microfinanzas queden integradas dentro del sistema financiero nacional, sin tener que renunciar por ello a sus características intrínsecas en cuanto a la lucha contra la pobreza.

El desarrollo de alianzas estratégicas entre entidades microfinancieras reguladas y no reguladas es la culminación a un período de veinte años en los que se ha avanzado mucho desde la gestación de los primeros programas de microcrédito. Este progreso se ha realizado con base en la constatación de que las personas que viven por debajo de la pobreza tienen necesidades financieras plenas y que la exclusión no es el resultado de su pobreza, sino que más bien esa pobreza se ve incrementada por el hecho de estar excluidos. De igual manera, el reconocimiento de la heterogeneidad social y económica de los diferentes colectivos excluidos y la diversidad de sus necesidades financieras ha hecho posible que se produzca una transición desde la visión exclusivista del crédito hasta la perspectiva actual, que reconoce la trascendencia que tienen el ahorro y los servicios financieros auxiliares para mejorar el nivel de vida de las personas de menores recursos.

En todo este período se han producido avances y retrocesos, giros hacia un lado y hacia el otro, pero la supervivencia del sector está garantizada, ya que la mayor parte de las instituciones han avanzado notablemente en la consecución de su sostenibilidad financiera. La importancia de este elemento es indiscutible, pero, paradójicamente, el empeño por alcanzar esta sostenibilidad también ha sido la mayor amenaza para las microfinanzas, ya que ha generado un proceso evolutivo en el que se han diluido la mayor parte de los objetivos sociales de estas organizaciones, verdadero rasgo distintivo del sector. La realidad ha demostrado que las entidades que han optado por la comercialización total de sus servicios pasan de ser parte de la solución a la exclusión financiera a convertirse en parte del problema. La supervivencia de las ONG también pone de manifiesto que esta lucha contra la exclusión necesita de soluciones flexibles que permitan, como en los principios del microcrédito en los años ochenta, adaptar los servicios prestados a las complejas realidades sociales en las que viven los clientes de estas instituciones. En este sentido, la excesiva rigidez de la regulación se ha

mostrado como uno de los grandes errores del proceso de formalización de las entidades microfinancieras bolivianas. Sólo alcanzando un equilibrio adecuado entre sus objetivos financieros y sociales podrán las instituciones de microfinanzas seguir jugando un papel protagonista en la lucha contra la exclusión financiera. Para ello, es necesario que exista verdadera voluntad política de corregir, a través de mejoras en el sistema regulatorio, las deficiencias que se vayan advirtiendo en el sector. Dado el estado de fragilidad institucional permanente en que se encuentra el sistema democrático boliviano, esto sólo es posible alcanzarlo a través de la búsqueda de iniciativas de consenso entre los agentes privados, el gobierno y la cooperación internacional. El Centro de Apoyo a las Iniciativas Financieras (Centro AFIN), con participación de los tres estamentos antes mencionados (13), y cuyos principales objetivos son: 1) apoyar la consolidación del sector microfinanciero mediante la contribución a la mejora de las capacidades gerenciales y administrativas de las instituciones que lo conforman; 2) contribuir a alcanzar la sostenibilidad operativa financiera de las IMF; 3) apoyar la innovación financiera continua de productos y servicios que respondan a las necesidades de la micro y pequeña empresa, y de los segmentos de población de menores ingresos de las áreas urbanas y rurales; 4) impulsar el intercambio de experiencias y conocimientos entre las instituciones del sector, es el mejor ejemplo del camino a seguir si se quiere mejorar el impacto de las microfinanzas en la lucha contra la pobreza.

NOTAS

(*) Dólares de los Estados Unidos de América.

(1) Catedrático de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

(2) Se define como hiperinflación a la inflación que supera el 50 por 100 mensual.

(3) Dado el crecimiento experimentado por la zona de El Alto, ésta recibe el *status* de ciudad independiente, aunque aledaña a La Paz, a través de la Ley de 6 de marzo de 1985. En la actualidad, la ciudad sigue creciendo a una tasa del 9,5 por 100 anual, de acuerdo con los datos del Censo Nacional de Vivienda de 2001.

(4) Las primeras herramientas de evaluación del impacto de las microfinanzas comienzan a desarrollarse a gran escala a finales de los noventa, y es actualmente cuando su uso empieza a ser generalizado en Bolivia.

(5) Datos obtenidos de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia y de la Asociación de Entidades Financieras especializadas en Microfinanzas (ASOFIN), entidad que agrupa a las IMF reguladas: Agrocapital, BancoSol, Prodem, Banco Los Andes, FIE, ECO Futuro y FASSIL.

(6) Entidad que agrupa a las entidades microfinancieras reguladas: BancoSol y los FFP Caja Los Andes, FIE, PRODEM, ECO Futuro y FASSIL, así como Agrocapital y Fortaleza.

(7) Datos de ASOFIN. *Boletín de Información Financiera*, diciembre 2004.

(8) Datos del año 2001.

(9) Datos de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, diciembre 2004.

(10) Decreto Supremo 25538, de 29 de marzo de 1999, por el se establecen las competencias de FONDESIF en el sector microfinanciero.

(11) Éstas son: ANED, FADES, IDEPRO, FONDECO, ProMujer, CIDRE, Crecer, Diaconia, Sartawi, FUBODE, IMPRO, OMED, FUNCRESOL y FUNBODEM.

(12) *Estudio de cobertura de servicios financieros por municipio*, junio 2000, FINRURAL.

(13) Entre sus socios, aliados y constituyentes se encuentra el FONDESIF, en representación del Gobierno de Bolivia, el Banco Interamericano de Desarrollo, las agencias de cooperación de España, Alemania, Suiza y Estados Unidos, además de la Unión Europea y la casi totalidad de las organizaciones de microfinanzas del país, tanto reguladas (FFP) como no reguladas (ONG).

BIBLIOGRAFÍA

BANCO MUNDIAL (1985), *Memorandum económico sobre Bolivia*, Informe n.º 5680-BO1985, Banco Mundial, Washington.

CASANOVAS, R., y ESCOBAR, S. (1988), *Los trabajadores por cuenta propia en La Paz: funcionamiento de las unidades económicas, situación laboral e ingresos*, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, La Paz.

CENTENO, M. A., y PORTES, A. (2003), «The informal economy in the shadow of the State», en *Out of the Shadows: The Informal Economy and Political Movements in Latin America*, Princeton University Press, Washington.

CEPAL (1995), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.

— (1999-2000), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.

CHRISTEN, R. (2000), «Commercialization and mission drift: the transformation of microfinance in Latin America», *Occasional Paper*, n.º 5, CGAP, Washington.

COPESTAKE, J. (2003), «Theorising the links between social and economic development: the sigma economy model of Adolfo Figueroa», *WeD Working Paper*, n.º 3, Economic and Social Research Council, University of Bath, Bath.

EMMERIJ, L. (1988), «Bolivia, permanent revolution and permanent failure?», en *The Bolivian Experiment: Structural Adjustment and Poverty Alleviation*, Amsterdam, CEDLA: 7-17.

FIGUEROA, A. (2001), *Reformas en sociedades desiguales. La experiencia peruana*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

FINRURAL (2004), *Boletín Financiero de Microfinanzas*, Finrural, La Paz.

— (2005), *Publicaciones y Estadísticas*, disponible en Finrural website: <http://www.finrural-bo.org/>

FREIJE, S. (2002), *El empleo informal en América Latina y el Caribe: causas, consecuencias y recomendaciones de política*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

FRENCH-DAVIS, R.; MUÑOZ, O., y PALMA, G. (1994), «The Latin American economies 1950-1990», *Cambridge History of Latin America*, volumen VI, parte I, Cambridge University Press, Cambridge.

GRAMEEN FOUNDATION (2005), *Our Programmes and Partners*, disponible en Grameen Foundation website: <http://www.gfusa.org/>

HULME, D.; MOORE, K., y SHEPHERD, A. (2001), «Chronic poverty: meanings and analytical frameworks», *CPRC Working Paper*, n.º 10, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Manchester.

HULME, D., y MOSLEY, P. (1996), *Finance Against Poverty*, Routledge, Londres.

LEDGERWOOD, J. (1999), *Microfinance Handbook, an Institutional and Financial Perspective*, Banco Mundial, Washington.

NAVAJAS, S.; GONZÁLEZ-VEGA, C. *et al.* (1996), «Poverty and micro-finance in Bolivia. Economics and Sociology», *Occasional Paper*, número 2347, Universidad de Ohio, Columbus.

OTERO, M. (1999), «Bringing development back into microfinance», *Journal of Microfinance. Practitioner and Development Perspectives*, vol. 1, n.º 1.

RHYNE, E. (2001), *How Lending to the Poor Began, Grew and Came of Age in Bolivia*, Kumarian Press, Connecticut.

ROBINSON, J. (1933), *The Economics of Imperfect Competition*, disponible en Joan Robinson Archives en Cambridge: <http://www.kings.cam.ac.uk/library/archives/modern/>

RODRÍGUEZ, T. (1998), «Autosostenibilidad financiera en instituciones de microfinanzas en Bolivia», *Serie Crédito*, n.º 3, Funda-Pro, La Paz.

SEN, A. (1999), *Development as Freedom*, Alfred N. Knopf, Nueva York.

THORP, R. (1998), *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el Siglo XX*, Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York.

VOGEL, R. C. (1984), «Savings mobilization: The forgotten half of rural finance», en *Undermining Rural Development with Cheap Credit*, Westview Press, Boulder.

WIEDMAIER, M., y PASTOR, F. (2001), «De ONG financiera a Fondo Financiero Privado. El caso boliviano», *Boletín Técnico de FONDESIF/GTZ*, FONDESIF, La Paz.



OPINIONES

Presentación

La exclusión financiera es un fenómeno en el que las iniciativas emprendidas desde el propio marco institucional del sistema financiero (incluyendo a las entidades financieras y a los reguladores) han desempeñado y están llamadas a desempeñar un papel fundamental. Por ello, este número de Perspectivas del Sistema Financiero ha querido contar con la opinión de reconocidos profesionales y responsables de política económica a través de sus respuestas a un breve cuestionario donde se recogieron algunas de las cuestiones más candentes sobre el presente y futuro de la exclusión financiera y el progreso en la aplicación de los mecanismos necesarios para aliviar este problema. Participaron en esta encuesta **David Vegara** (Secretario de Estado de Economía), **Carlos Balado** (Director de la Obra Social y Relaciones Institucionales de CECA), **Isidro Fainé** (Director General de La Caixa), **Josep Maria Loza** (Director General de Caixa Catalunya), **José Fernando García Checa** (Director General de Bancaja), **Juan de la Cruz Cárdenas** (Director General de CajaMar) y, aportando una visión desde el otro lado del Atlántico, **John Koch** (Presidente de ION Capital y Consejero del Instituto Mundial de Cajas de Ahorros). FUNCAS agradece a todos ellos su predisposición y amabilidad para sumarse a un debate necesario y, probablemente, no suficientemente tratado en nuestro país.

Si bien las respuestas al cuestionario se detallan a continuación, conviene al menos, como preliminar, destacar algunos de los rasgos comunes y grandes líneas de consenso que pueden extraerse de ellas. La primera de las cinco preguntas del cuestionario se centra en las posibles causas del fenómeno de la exclusión financiera. David Vegara señala que la interrelación entre factores de oferta —como la distribución geográfica de las entidades financieras, la falta de transparencia informativa o la ineficiencia de algunos sistemas de pagos— y de demanda —como la educación o la dispersión geográfica de la población— explican, en gran medida, la exclusión financiera en nuestro país. Desde el punto de vista de las entidades financieras, dos son las causas principales a las que los encuestados atribuyen el desarrollo de la exclusión financiera: 1) la intensificación de la competencia en la banca minorista, y 2) las divergencias

socioeconómicas entre los núcleos urbanos y el medio rural. En este sentido se pronuncia Jose Maria Loza, al señalar que la especialización y estandarización del producto ha podido dejar fuera de la cobertura bancaria a amplios segmentos de población. Sin embargo, como indica Isidro Fainé, también se están desarrollando iniciativas específicas para colectivos que puedan tener especiales problemas de acceso a los servicios financieros, como los inmigrantes o los jóvenes con problemas para el acceso a la vivienda. En este sentido se manifiesta José Fernando García Checa, al señalar el escaso atractivo que estos segmentos de población han tenido tradicionalmente para algunas entidades financieras. En cuanto a la distribución de la población en el ámbito geográfico, Juan de la Cruz Cárdenas aprecia que la rentabilización de la extensa red de oficinas bancarias españolas no puede responder únicamente a criterios económicos, puesto que supondría un serio perjuicio para los núcleos rurales y los territorios más deprimidos. En otros países, como Estados Unidos, las entidades de depósito se han dado cuenta de que las cuentas «minoristas» son generalmente las más rentables y, en este sentido, muchos bancos están ampliando el acceso y el servicio a sus clientes. Como señala John Koch, es destacable, en especial, la labor de los llamados community banks como entidades de reducida dimensión con una especial vinculación con el desarrollo local. Para Koch, la cuestión de la exclusión se convierte más en un problema de los tipos de comisiones aplicados según qué tipo de clientes.

La segunda pregunta del cuestionario aborda la existencia de un posible trade-off entre los desarrollos tecnológicos en los mecanismos de distribución del sistema bancario y la lucha contra la exclusión financiera. En este aspecto, existen efectos en dos direcciones opuestas. De este modo, como indica Carlos Balado, las cajas de ahorros han demostrado que es posible compatibilizar el servicio tradicional (mediante una extensa red de oficinas) y el desarrollo de nuevos canales (desde los cajeros automáticos hasta la banca on-line) y, en conjunto, mantener la cobertura de amplios sectores de población. Esta visión es compartida para Estados Unidos por John Koch, para quien el problema es más de

naturaleza cultural (educación financiera) que tecnológico. Como sugiere David Vegara, la desregulación permitió una expansión de la red de oficinas que ha aliviado gran parte de los problemas potenciales de servicio bancario de la población española. Esta visión la comparte Isidro Fainé, quien señala que los distintos desarrollos tecnológicos no hacen sino cubrir distintas necesidades de servicio según el tipo de cliente y no suponen discriminación alguna. De forma similar, Josep María Loza señala que las nuevas tecnologías aumentan la proximidad al cliente y reducen el papel de la distancia, al menos en algunas operaciones bancarias básicas. No cabe duda, en cualquier caso, como recuerda José Fernando García Checa, que el sistema bancario español se encuentra entre los más avanzados tecnológicamente y que en algunas ocasiones se dificulta el acceso de determinados colectivos.

Sin duda, el fenómeno de la inmigración en España supone transformaciones sociales de gran relevancia, y la exclusión financiera es una de sus manifestaciones más destacadas. La tercera pregunta del cuestionario aborda la relación entre inmigración y exclusión financiera. Para Juan de la Cruz Cárdenas, existe una compatibilidad entre la afluencia de inmigrantes a España y su cobertura bancaria. La presencia de entidades especializadas y con vocación social y la diversidad de medios de distribución hace que sea posible compatibilizar los desarrollos tecnológicos y el servicio a este colectivo, si bien es cierto que puede hacerse necesaria una cierta especialización para cubrir de forma adecuada este segmento. Carlos Balado sugiere que, si bien es cierto que el sistema bancario puede desempeñar —y, de hecho, ya desempeña— una importante labor en la inclusión financiera de los inmigrantes, la integración laboral y social es un requisito previo de tanta o más importancia. En cualquier caso, como indica Isidro Fainé, es preciso reconocer que, en un principio, no se había prestado tanta atención a este colectivo como en la actualidad, y que constituye no sólo un servicio, sino una importante oportunidad de expansión del negocio. Como indica David Vegara, España parte de una cierta posición ventajosa —por la configuración institucional de su sistema bancario— para combatir la exclusión financiera potencial de este segmento de población. En el caso estadounidense, como revela John Koch, las instituciones financieras están verdaderamente enfocadas a ofrecer más servicios a los nuevos inmigrantes, sobre todo en el caso de las hipotecas. Un aspecto importante es ofrecer información y documentación al inmigrante, a ser posible, en su lengua nativa.

En la cuarta pregunta del cuestionario se recaba la opinión respecto a la idoneidad de los programas de lucha contra la exclusión emprendidos a iniciativa de la Administración central, tomando como referencia el programa de microcréditos desarrollado por el ICO. En opinión de José Fernando García, no es de extrañar que hayan sido las cajas de ahorros —como entidades con una vocación social marcada en sus objetivos fundacionales y una tradición prolongada de programas sociales— las que hayan canalizado en gran parte iniciativas como la del ICO. Como recuerda David Vegara, la exclusión puede, asimismo, afectar a las empresas, y por ello algunos programas públicos pueden ser de utilidad. En este sentido, el Ministerio de Economía y Hacienda avala una parte de los bonos emitidos por fondos de titulización de préstamos a PYME bajo determinadas condiciones, posibilitando su acceso a este segmento del mercado y minorando la barrera de entrada que supone el elevado coste de estas operaciones. Por otro lado, las cajas de ahorros, como indica Carlos Balado, ofrecen una modalidad amplia de microcréditos en colaboración con el ICO y de forma propia, y en ningún caso se trata de préstamos realizados sin el rigor o exigencia que requieren para llegar a buen fin. Asimismo, Juan de la Cruz Cárdenas y Josep María Loza subrayan que sería deseable que estas iniciativas se extendieran a un más amplio conjunto de entidades financieras, a la vez que a objetivos más ambiciosos que comprendieran programas de educación e integración social. En la perspectiva internacional, la llamada Community Reinvestment Act (CRA) en Estados Unidos, como principal iniciativa pública, ha resultado ser muy beneficiosa para los grupos sociales de menor nivel de ingresos y ha ayudado a regenerar numerosas zonas del núcleo urbano de las ciudades.

El cuestionario se cierra recabando la opinión respecto a si existe un tipo de entidad financiera especialmente idónea para afrontar la lucha contra la exclusión financiera. De forma natural, por sus propios objetivos y por el elevado número de acciones emprendidas, las cajas de ahorros se configuran como las entidades más adecuadas para cumplir esta función. En cualquier caso, como señala Isidro Fainé, otras entidades comienzan a percibir que la orientación social no es sólo necesaria, sino conveniente para las entidades financieras y que, en cualquier caso, a la Administración pública le corresponde, asimismo, un importante papel en este ámbito. De forma similar, las cajas rurales, como sugiere Juan de la Cruz Cárdenas, pueden complementar estas acciones en el mundo rural.

CUESTIONARIO

1. *La manifestación del fenómeno de exclusión financiera revela un estrangulamiento del principio generalmente aceptado en el mercado «el consumidor es soberano, el consumidor es el rey». En el caso español, en su opinión, ¿cuáles cree que son los factores determinantes de la presencia de este fallo de mercado?*

2. *La orientación hacia la tecnificación de la actividad financiera se ha convertido en un obstáculo insalvable para los colectivos más desfavorecidos, que presentan un bajo nivel de cultura financiera y escasez de recursos para materializar sus transacciones corrientes a través del cajero automático, la banca telefónica y por Internet, dado el continuo cierre de oficinas. Basándose en su experiencia, ¿considera que este argumento es reproducible para el caso español?*

3. *A la luz de las transformaciones socioeconómicas que está experimentando nuestro país, de las que destacamos, por ejemplo, los problemas de inmigración y apertura hacia la Europa del Este, ¿considera que es plausible esperar un episodio de exclusión financiera y social exacerbado durante los próximos años?*

4. *La preocupación del Gobierno español acerca del fenómeno de exclusión financiera ha dado lugar a la puesta en marcha de múltiples programas por parte de la Administración central (a través del ICO). ¿Cuál cree que ha sido el verdadero alcance de las medidas señaladas en esta materia, así como los programas que resulta necesario implantar para alcanzar el máximo grado de eficacia?*

5. *En el contexto del sistema financiero español, ¿cree Ud. que hay algún tipo de entidad financiera que pueda jugar un papel especial para combatir la exclusión financiera?*

DAVID VEGARA

Secretario de Estado de Economía

1. La exclusión financiera, entendida como la existencia de un fallo de mercado que impide o dificulta el acceso de determinados individuos, colectivos o empresas a servicios y productos financieros, es un fenómeno de creciente importancia en las sociedades desarrolladas por su estrecha relación con la exclusión social. Desde un punto de vista estrictamente económico, este fallo de mercado surge como consecuencia, entre otros factores, de la existencia de costes de transacción y de problemas de información en los mercados. No obstante, es su dimensión social la que genera mayor preocupación y ha favorecido la búsqueda de soluciones a un problema que afecta especialmente a los colectivos más desfavorecidos y marginados de la sociedad.

Los determinantes de la exclusión financiera son múltiples y, a menudo, interrelacionados. En un intento de ordenarlos, se podrían clasificar entre factores de oferta y de demanda. Los *factores de oferta*, de carácter más institucional, hacen referencia a la estructura y funcionamiento del sistema financiero, destacando entre ellos:

— La *distribución geográfica de las instituciones financieras*, favoreciendo la atomización de la red de oficinas su presencia en zonas apartadas del territorio nacional y facilitando el acceso a los servicios financieros a la población rural. En este sentido, la amplitud de la red de oficinas española nos sitúa en cabeza de la Unión Europea, al igual que en cajeros automáticos y terminales puntos de venta (ver cuadro A).

Pero, además, en los últimos años el número de oficinas no deja de aumentar, debido sobre todo a la expansión de las cajas de ahorros y cooperativas de crédito, con una amplia distribución provincial. La cobertura del territorio español es, por tanto, significativa, si bien siguen quedando zonas remotas excluidas por motivos geográficos, aunque afectan a un porcentaje muy reducido de la población.

— La *falta de transparencia en la información financiera*, aspecto que preocupa especialmente a los legisladores españoles y en el que no se escatiman esfuerzos por mejorar. Baste citar, como ejemplo, la reciente transposición de la *Directiva de folletos* comunitaria mediante Real Decreto Ley 5/2005 de 11 de marzo.

— La *ineficiencia de los sistemas de pagos*, que genera mayores costes y se traduce en barreras de entrada para los colectivos más desfavorecidos. De nuevo, el sistema financiero español goza de una situación privilegiada en cuanto a infraestructuras y eficien-

CUADRO A
**RED DE OFICINAS, CAJEROS AUTOMÁTICOS
 Y TERMINALES PUNTO VENTA POR MILLÓN
 DE HABITANTES EN 2001**

	OFICINAS DE ENTIDADES	CAJEROS AUTOMÁTICOS	TERMINALES PUNTO VENTA
UE	502	654	11.986
España	961	1.167	21.186
Reino Unido.....	245	612	12.879
Francia.....	428	606	14.846
Alemania.....	640	603	5.291
Italia	503	593	12.918
Bélgica.....	600	669	14.047
Dinamarca	427	516	16.528
Grecia	269	400	8.145
Irlanda.....	260	346	10.382
Luxemburgo	554	799	14.794
Holanda	219	445	10.333
Austria	559	814	7.141
Portugal	530	1.022	10.057
Finlandia	305	411	12.914
Suecia.....	229	289	9.916

Fuente: BCE.

cia de los sistemas de pagos, lo que contribuye a limitar la exclusión financiera.

Desde la perspectiva de la *demanda*, cabe destacar como determinantes de la exclusión financiera los siguientes:

— *Las circunstancias personales*, concentrándose la exclusión financiera en los sectores de la población más desfavorecidos en términos de renta y educación, con mayores dificultades para encontrar empleo estable, entre ellos los inmigrantes, parados de larga duración, mayores de 45 años, mujeres, discapacitados y un largo etcétera.

— *Una educación financiera insuficiente* dificulta o incluso impide el acceso de individuos y empresas a productos y servicios financieros y se traduce en una mayor vulnerabilidad de los demandantes y en fuente de ineficiencias relevantes.

— *La dispersión geográfica de la población.*

En suma, la eficiencia del sistema financiero español, la competencia entre bancos y cajas y la dinámica de captación de nuevos clientes que ésta genera *limitan en buena medida la incidencia del fenómeno de la exclusión financiera en España.*

2. En España no existe proceso de cierre de oficinas, sino al contrario. Desde 1990, cuando la concen-

tración del sistema bancario español aún era escasamente significativa, el número de oficinas del agregado de entidades de crédito se ha incrementado en 5.193, un 14,6 por 100, hasta 40.688 al final de 2004. Durante esos catorce años el total de oficinas sólo se ha mantenido estable en el trienio 1999/2002, creciendo continuamente en el resto, y un 4,1 por 100 en el bienio 2003/2004. El fuerte proceso de concentración bancaria ha sido pues compatible con una *notable apertura de oficinas que ha acentuado el grado de competitividad del sistema y ha favorecido el acceso de la población a los productos y servicios bancarios directamente a través de las oficinas.*

El proceso español es inverso al europeo y se basa en la excelente ratio nº de empleados por oficina. En 1990 esa ratio era de 7,1 y, tras una continua mejora, en 2003 se ha situado en 6,2 merced a la elevada tecnología empleada y a la eficiente gestión desarrollada.

3. Como ya se ha comentado, la exclusión financiera no puede ser considerada un problema grave en España en la actualidad ni se espera que llegue a serlo a la vista de las transformaciones socioeconómicas que se están produciendo y de la eficiencia con que el sistema financiero se está adaptando a ellas. En particular, *las instituciones financieras están mostrando especial atención a la creciente población inmigrante, importantísima fuente de clientes potenciales cuyas situaciones particulares les convierte en uno de los principales colectivos objeto de la exclusión financiera.*

Así, recientemente se ha acelerado la *toma de posición estratégica por parte de las entidades financieras hacia la inmigración y, más especialmente, hacia el negocio de las remesas de emigrantes.* A título de ejemplo, mientras que el BBVA remodelaba su marca comercial «Dinero Express» para dirigirla específicamente hacia este colectivo, SCH adquiría la remesadora «Latinoenvíos» y ocho cajas de ahorros adquirirían el 51 por 100 del capital de «BEM-Centro del emigrante», empresa que ofrece servicios integrales a la comunidad extranjera en España.

La mayor presencia de las instituciones financieras en el segmento de las remesas de emigrantes tiene *efectos positivos en términos de abaratamiento de los costes de envío, mayor eficiencia en la prestación del servicio y menor exclusión financiera*, de vital importancia en tan relevante proceso de redistribución de la renta a nivel internacional. Además, el envío de remesas constituye con frecuencia la puerta de entrada de los inmigrantes al sistema financiero, buscando las instituciones la fidelización del cliente que, de este modo, puede salir de la exclusión.

Por otra parte, *la situación de partida en España es relativamente ventajosa en términos de exclusión finan-*

ciera respecto a otros países, como ya se ha comentado, por lo que parece improbable que se produzcan «episodios exacerbados de exclusión financiera» en el futuro. Así lo confirma un estudio de Pesaresi y Pilley (1) sobre el nivel individual de acceso a cuentas corrientes o similares en la Unión Europea. Según el indicador que utilizan, mientras que el 89,6 por 100 de la población de la UE tiene acceso a cuentas corrientes, en España dicha ratio se eleva hasta el 91,6 por 100, 2 puntos por encima de la media europea de los 15.

4. Las actuaciones tendentes a paliar el fenómeno de exclusión financiera en las sociedades desarrolladas van cobrando mayor importancia debido, en buena medida, a sus implicaciones desde el punto de vista social. En España la preocupación por la inclusión financiera ha sido una constante entre las autoridades y las propias instituciones financieras desde antaño, y buena prueba de ello ha sido la expansión de las cajas de ahorros en todo el territorio nacional en el pasado y el importante papel que siguen desempeñando hoy en día a través de su red de oficinas y de su obra social. Asimismo, la notable capilaridad de las cajas rurales les permite estar presentes en pequeños municipios inatendidos por otras entidades de depósito.

La exclusión financiera va más allá del acceso individual a los productos y servicios financieros básicos, afectando también a empresas y a determinados segmentos de mercado más sofisticados en los que el tamaño y conocimientos de los demandantes, por un lado, y las exigencias de los oferentes, por otro lado, se erigen en barreras de entrada. El sector público está llevando a cabo importantes iniciativas en este contexto.

— Cabe destacar entre ellas, el impulso de la figura del *microcrédito*. Precisamente 2005 ha sido declarado por Naciones Unidas Año Internacional del microcrédito. Los microcréditos se han definido como «programas de concesión de pequeños créditos a los más necesitados de entre los pobres para que éstos puedan poner en marcha pequeños negocios que generen ingresos con los que mejorar su nivel de vida y el de sus familias» (2).

El ICO comenzó a desarrollar sus programas de microcréditos en 2002, habiendo concedido desde entonces préstamos por importe de 19,83 millones de euros, siendo los principales beneficiarios mujeres, parados e inmigrantes. Pero más importante que el volumen de crédito concedido es su *efecto anuncio para el resto de instituciones financieras* y sus implicaciones en términos de creación de empleo e inserción social. En este sentido, la figura del microcrédito se ha extendido ampliamente entre las cajas de ahorros, concediéndoles la práctica totalidad de ellas. Hasta finales de 2004, La Caixa (3) estimaba el número total de microcréditos

concedidos por las cajas de ahorros más activas en más de 2.000, superando los 29 millones de euros, con una media de creación de 2 a 2,5 puestos de trabajo por microcrédito concedido.

— Por otra parte, hay que destacar entre las iniciativas públicas contra la exclusión financiera los *FTPYMES*. Mediante estos fondos, el *Ministerio de Economía y Hacienda avala una parte de los bonos emitidos por fondos de titulización de préstamos a PYME* bajo determinadas condiciones, posibilitando su acceso a este segmento del mercado y minorando la barrera de entrada que supone el elevado coste de estas operaciones.

El crecimiento de dicho mercado de titulaciones ha sido espectacular, pasándose de un importe de 1.560 millones de euros en el año 2000 hasta 8.764 millones en 2004. Asimismo, el volumen titulado de préstamos a PYME alcanza actualmente los 18.890 millones de euros.

Una muestra de la buena acogida de esta iniciativa es que el número de fondos constituidos ha crecido año a año, pasando de 3 avalados para el año 2000 a 11 en 2004, alcanzando un total de 32 fondos avalados. El importe total avalado mediante esta iniciativa ha superado los 7.000 millones de euros. Cabe destacar que, hasta el momento, no se ha ejecutado ningún aval concedido.

— Asimismo, hay que señalar los esfuerzos realizados por distintos organismos en el ámbito de la *educación financiera*, tema crucial para combatir la exclusión financiera desde la raíz en un mundo cada vez más complejo y sofisticado. Iniciativas didácticas y de divulgación de los órganos supervisores, como el «rincón del inversor» y la serie de guías informativas de la CNMV y el «portal del cliente bancario» del Banco de España merecen especial mención. Sin embargo, la «educación financiera» sigue siendo una asignatura pendiente en España, sobre todo en lo referente al fomento del ahorro a largo plazo para financiar la jubilación.

En suma, todo tipo de actuaciones tendentes a fomentar la transparencia, la competencia y la eficiencia del sistema financiero y la educación financiera de los agentes deben ser promovidas, ya que contribuyen a reducir el problema de la exclusión financiera en España.

NOTAS

(1) PESARESI N. y PILLEY, O. (2003), *Retail Banking, social exclusion and public service*, Competition Directorate-General of the European Commission, Brussels (datos del Eurobarometer 52, mayo 2000).

(2) Definición adoptada en la Conferencia Internacional sobre Microcréditos, febrero de 1997.

(3) *Los microcréditos en España: Principales magnitudes 2004*. Estudio realizado por el Foro Nantik Lum de Microfinanzas.

1. El caso español es quizá uno de los más interesantes en relación a la exclusión financiera, en la medida en que las cajas de ahorros han sido determinantes para evitar que, a diferencia de lo ocurrido en otros países, esta cuestión haya podido convertirse en una realidad. Esto significa que, dada la extensión territorial de las oficinas de las cajas de ahorros y su vocación de prestar servicios financieros a todas las personas que decidan acudir a una caja, no existe a priori ninguna limitación o impedimento para que se pueda acceder a los servicios financieros en nuestro país. Sin embargo, en los últimos años se ha producido un fenómeno en Europa de intensa inmigración, del que España no ha sido ajena, que ha tenido una clara incidencia en nuestro mercado financiero. Hay que tener en cuenta que en 1991 la población inmigrante representaba un 2,2 por 100 del total de la población española y que en el año 2005 supone ya más del 7 por 100 de la población total, y de las estimaciones realizadas para 2010 se deduce que para entonces la población extranjera en España se situará por encima del 14 por 100 de la población española.

Por tanto, es posible que mientras se produce el proceso de integración de esos inmigrantes en la sociedad de acogida aparezcan casos de dificultad de acceso a los servicios bancarios en España, no tanto por la ausencia de entidades financieras a las que se pueda acudir, como por el hecho de que esas personas se encuentren en una situación de exclusión social que, obviamente, está determinada por factores muy distintos.

2. Las cajas de ahorros han mantenido un continuado proceso de apertura de oficinas que ha supuesto pasar de algo más de 5000 oficinas en 1977 a algo más de 21.500 oficinas en el ejercicio pasado. Es decir, que no sólo se ha crecido en nuevos canales o, en otros términos, en la utilización de la tecnología para expandir el negocio, sino que la red de oficinas ha tenido una consideración estratégica en la planificación de las actividades financieras. Una de las razones en las que se ha sustentado esta decisión era la de poder llegar por todos los medios disponibles al mayor número de personas y las oficinas, en este sentido, son un instrumento muy apropiado. De hecho, el 97 por 100 de la población española está cubierta directamente por oficinas de las cajas de ahorros y el 3 por 100 restante, mediante desplazamientos de empleados a las localidades donde no hay físicamente una oficina. Por tanto, y en la medida en que la oferta de las cajas es muy abierta, es difícil que se produzca lo que se plantea en la pregunta.

3. No cabe duda de que nos enfrentamos a un problema complejo, por cuanto que la exclusión es sobre todo un proceso y, en ese sentido, no tiene por qué derivarse estrictamente del lugar de nacimiento, la edad o la posesión de recursos económicos. A pesar del desarrollo económico alcanzado por nuestro país, la exclusión social aún persiste. No es algo inevitable, ni tampoco es consustancial a las nuevas formas de desarrollo económico. La exclusión surge como consecuencia de la pérdida continuada de vínculos personales y sociales, que hacen que una persona o un grupo se encuentre con serias dificultades para acceder a las oportunidades y recursos de los que dispone la propia sociedad.

La exclusión tiene tres pilares fundamentales en nuestras sociedades. El primero de ellos es la integración en el mercado laboral o la disponibilidad de recursos económicos. El segundo es la existencia de capital social o redes de relaciones entre los individuos que permiten a éstos su completa y normal integración social. En tercer lugar, la existencia de un estado del bienestar que vela por la cohesión de la sociedad en todos sus ámbitos. Ambos componentes están interrelacionados, existen de forma conjunta y es necesario que actúen de forma equilibrada para que no se produzcan situaciones de exclusión.

De hecho, en España el perfil de la exclusión aparece centrado en las mujeres cuyo trabajo en el ámbito doméstico no es reconocido y su falta de experiencia laboral limita sus posibilidades de encontrar un empleo, en los jóvenes con trayectorias muy frágiles de inserción laboral, en los ancianos con problemas de soledad y pobreza, así como en los extranjeros no comunitarios que viven aislados y en claras condiciones de precariedad, tanto laboral como de derechos. Pero no se termina aquí.

Se producen también combinaciones múltiples de factores, como el desempleo, las dificultades económicas en el hogar, un nivel formativo muy bajo, que se entremezclan y aumentan la complejidad de este problema.

Por tanto, buscar soluciones a la exclusión no puede ser una aventura personal, es imprescindible un proceso colectivo en el que grupos de personas, de manera formal e informal, traten de conseguir un entorno de cohesión social.

Hoy en día en nuestro país más de 8 millones de españoles, aproximadamente un 17 por 100 en edad laboral, viven en el umbral de la pobreza al tener unos ingresos anuales inferiores a 6.000 euros al año. En Europa la media está en el 15 por 100. Del mismo modo, el 20 por 100 de los hogares españoles, tres millones de personas, son vulnerables a procesos de exclusión social, puesto que su renta anual es inferior a 9.000

euros, claramente en el entorno del criterio establecido por la Comisión Europea para definir una situación de riesgo de exclusión.

También es de esperar que los procesos de inmigración continúen en los próximos años y que las sociedades más desarrolladas tengan que acoger la llegada de personas de países cuyas tasas de pobreza seguirán siendo elevadas. De hecho, según las previsiones de Naciones Unidas, ni América Latina ni el África subsahariana cumplirán en 2015 con uno de los objetivos principales del Milenio, reducir por completo la pobreza. Cabe pensar entonces que los habitantes de esos países intentarán resolver fuera de sus fronteras lo que no son capaces de solucionar en sus países de origen.

La sociedad española empieza a ser consciente de estas cuestiones y una de las primeras demandas que se hace a las cajas de ahorros es que, sin descuidar otros ámbitos, aumenten sus acciones en actividades relacionadas con la asistencia social y bajo las que aparece casi siempre el fenómeno de la exclusión.

Desde hace varios años esas peticiones de la sociedad civil están siendo atendidas por las cajas de ahorros y los recursos a estas acciones están creciendo por encima de los dedicados a otros capítulos y ya superan los 300 millones de euros al año. De este total, más de 142 millones de euros se invierten en colaboración con las instituciones que trabajan atendiendo a colectivos sociales que necesitan cuidados especiales, con el objetivo de dar respuesta a las necesidades que emergen de la realidad social actual, como por ejemplo los 208 proyectos al año dedicados a los inmigrantes o los 399 programas que se realizan al año en toda España para integrar a las personas marginadas. Es una aportación relevante a un problema que, en cualquier caso, necesita ser abordado de forma estructural por los países para ser solucionado.

4. En cuanto a los programas que resulta necesario implantar para alcanzar el máximo grado de eficacia, hay que destacar que las cajas de ahorros han desarrollado, de forma histórica y también en época reciente, varios tipos de programas orientados a combatir problemas de exclusión financiera. Así, los microcréditos se han constituido desde su aparición en Bangladesh en un instrumento de enorme utilidad en la lucha contra la exclusión financiera. Por esta razón se han desarrollado antes y de forma más rápida en zonas deprimidas del planeta. Sin embargo, la transferencia de situaciones de precariedad y exclusión financiera entre el tercer y el primer mundo, como consecuencia del intenso proceso migratorio, ha propiciado que el microcrédito también tenga sentido en sociedades avanzadas. En España, las cajas de ahorros también han sido

pioneras en microcréditos. Las primeras iniciativas, de finales de los noventa y comienzos de este siglo, se centraron en proyectos de cooperación internacional, especialmente en Iberoamérica. Posteriormente, con la intensificación de la llegada de inmigrantes a España, las cajas empezaron a ofrecer microcréditos en nuestro país.

Las fórmulas escogidas por las cajas para poner en marcha sus iniciativas de microcréditos han sido diversas. Sin embargo, en todas ellas, la característica fundamental es el enfoque social que se ha conferido a los microcréditos, predeterminado por la existencia de una institución singular de las cajas, la Obra Social, que financia o respalda, según los casos, la concesión de los préstamos.

Las cajas comparten los mismos criterios en relación con los microcréditos, según los cuales estos préstamos se conceden a personas en riesgo de exclusión o con el acceso cerrado al sistema financiero tradicional y que, además, no cuentan con garantías reales con que respaldar su petición de préstamo. También es común a todas ellas el rigor en el estudio de viabilidad de las operaciones, circunstancia que propicia una morosidad muy baja, un alto índice de éxito de los proyectos de autoempleo o microempresa y, en definitiva, una notable confianza en el sistema.

En este sentido, las cajas comparten una primera definición, según la cual, el microcrédito social es un crédito de importe variable, aunque en la mayoría de los casos de pequeña cuantía, que se concede para el autoempleo o para actividades económicas que generen ingresos a personas en riesgo de exclusión, sin acceso a los circuitos financieros convencionales.

También se consideran microcréditos aquellos créditos de pequeño importe que se conceden a personas en situación de exclusión social para abordar gastos de primera necesidad o satisfacer obligaciones específicas de determinados grupos de población, especialmente inmigrantes, que no aportan garantías, pero que acreditan la existencia de ingresos regulares.

El enfoque social no implica un menor grado de exigencia en la devolución de los préstamos, aunque sí rige el principio de flexibilidad. En este sentido, la mayoría de las cajas que ofrece microcréditos otorga periodos de carencia del principal del préstamo (factor clave del éxito de muchas iniciativas empresariales) o calendarios de devolución personalizados.

Las cajas han sido las pioneras del microcrédito en España en una apuesta que las ha llevado a prescindir en la mayoría de los casos de líneas de financiación externa. Los fondos de los préstamos o sus garantías son asumidos por la propia entidad.

Con la entrada del Instituto de Crédito Oficial en la actividad de microcréditos en el año 2002, algunas cajas de ahorros que contaban con sus propias líneas de microcréditos accedieron también a la financiación con fondos europeos que ofrecía dicho organismo para este tipo de operaciones. Otro grupo de cajas puso en marcha sus primeras iniciativas en este ámbito en colaboración con la agencia pública de financiación. No obstante, la mayoría de estas cajas ha ido desarrollando, posteriormente, líneas de microcréditos propias.

La diferencia fundamental entre los modelos aplicados por las cajas y los de marca ICO consiste en el enfoque eminentemente social aplicado por las primeras. Es decir, la inmensa mayoría de los microcréditos sociales concedidos por las Cajas tiene como destinatarios personas en evidente riesgo de exclusión.

Con el mismo grado de rigor, el microcrédito de las cajas se concede mayoritariamente para fomento del autoempleo o la creación de microempresas, con un análisis exhaustivo de la capacidad de los solicitantes de devolver el crédito y de la viabilidad de su proyecto.

Esta exigencia supone una costosa labor de evaluación, apoyo y seguimiento de los proyectos (a veces, realizada en colaboración con instituciones de carácter social), que garantiza el éxito de la mayor parte de los mismos. Esa estrecha relación se traduce en una tasa de morosidad muy pequeña y en una alta tasa de supervivencia de las iniciativas emprendedoras.

El tipo de interés medio de las operaciones de microcrédito efectuadas por las cajas en 2004 se situó en el 4 por 100 y la tasa de morosidad, entre el 0,18 y el 4,8 por 100.

El perfil del usuario de los microcréditos en las cajas es el de una mujer inmigrante de unos 35 años, con una idea clara de empresa a pequeña escala y que solicita un préstamo de unos 9.000 euros para poner un negocio, mayoritariamente en el sector servicios.

Entre el 60 y el 80 por 100 de las personas que solicitan un microcrédito a las cajas de ahorros es de origen extranjero, en su mayoría inmigrantes en España por motivos económicos. A su falta de avales y sus dificultades para acceder al sistema financiero convencional, añade un marcado perfil emprendedor.

Desde la puesta en marcha de las primeras iniciativas y hasta el cierre del ejercicio de 2004, las cajas de ahorros españolas habían concedido cerca de 2.500 microcréditos, al margen de las líneas externas de financiación. Casi la mitad de estas operaciones se formalizó en 2004, lo que da una idea del fuerte impulso que las cajas han dado al microcrédito en los últimos meses.

Por otro lado, las operaciones efectuadas en colaboración con el ICO se sitúan, para el conjunto de los dos planes que se han puesto en marcha hasta la fecha (2002-2003 y 2004) en una cifra ligeramente inferior al medio millar de microcréditos, de los cuales aproximadamente cien se concedieron a lo largo del ejercicio de 2004.

Junto con 2005, Año Internacional del Microcrédito de la ONU, el pasado ejercicio fue de especial relevancia para esta actividad en España. Por esta razón, las cajas acordaron la creación de un grupo de trabajo sobre microcréditos en el Sector, formado en torno a las entidades con más experiencia en este ámbito y que tendrá su continuidad en 2005 en el Punto Focal español del Año Internacional del Microcrédito, constituido también por las cajas de ahorros.

5. Las cajas de ahorros satisfacen, desde su creación, dos demandas muy distintas de servicios financieros. Por un lado, los prestan a los grupos de población perfectamente integrados en la estructura social y económica y, por otro, atienden a aquellos otros grupos excluidos de estos circuitos o que pueden estar en riesgo de caer en esa situación.

Estos fenómenos de exclusión social o financiera, que han variado mucho en sus formas desde el origen de la primera caja de ahorros, hace más de trescientos años, están relacionados con el bajo nivel de renta, con el hecho de vivir en zonas rurales alejadas de los focos de actividad económica, o bien con dificultades de integración social y económica de determinados grupos de población.

A diferencia de otro tipo de entidades financieras, existe en las Cajas de Ahorros un enfoque de la actividad financiera claramente orientado a lo social. Mientras que en las cajas este enfoque social ha acompañado a la actividad financiera desde su origen, en el resto de entidades ha habido que esperar hasta los últimos años para que se comience a prestar especial atención a la llamada «banca de proximidad», concepto, en cualquier caso, de menor alcance que el enfoque social de las Cajas.

La vigencia del modelo de cajas permite de esta manera afrontar los retos que plantean fenómenos de tanta trascendencia como la inmigración. Así, en los últimos años las cajas han reforzado sus líneas de microcréditos y han comercializado productos financieros adaptados a los inmigrantes, aunque también con un enfoque social.

Otra institución singular de las cajas, los montes de piedad, se ha adaptado perfectamente a la demanda de los inmigrantes, hasta el punto de que este grupo de población, el último en incorporarse a la sociedad española, representa ya más del 20 por 100 de los nuevos clientes de estas instituciones, tres veces centenarias.

Uno de los últimos instrumentos de las cajas para combatir la exclusión financiera procede, sin embargo, de la parte más operativa de las cajas. Se trata del servicio de remesas para inmigrantes. El envío de remesas movió el año pasado en España cerca de 4.000 millones de euros.

Aunque existen servicios similares en otras entidades financieras, la apuesta de las cajas de ahorros por las remesas de emigrantes presenta, nuevamente, un sesgo distinto y unos objetivos claramente diferenciados. Bien a través de una iniciativa sectorial o a título individual, prácticamente todas las cajas ofrecen ya entre sus servicios las remesas de inmigrantes. La iniciativa sectorial consiste en una plataforma conjunta de envío de remesas, cuyo origen se encuentra en un proyecto de colaboración desarrollado en 2002 con el Banco Interamericano de Desarrollo. Siguiendo las pautas de este trabajo, las premisas de esta iniciativa conjunta de cajas son favorecer el acceso a los servicios financieros de los inmigrantes extranjeros en España y, a su vez, propiciar la incorporación de las remesas de dinero en los sistemas financieros de los países de origen.

De esta manera, el envío de remesas, el principal producto bancario que demandan los inmigrantes se convierte en puerta de acceso a otros servicios, como el ahorro o el crédito, que mejoran las condiciones de vida de estos grupos de población y favorecen su integración en la sociedad española.

En un sentido más amplio, las cajas han apostado por un grupo de población que hoy en día presenta las dualidades que habitualmente se producen en momentos de rápidos cambios sociales: dificultades de integración y acceso a servicios básicos y, por el contrario, enorme potencial de crecimiento y superación.

En un paralelismo histórico, los inmigrantes representan hoy para las cajas uno de los grupos de mayor interés, como lo fue en los años setenta la clase media y media-baja de la sociedad española, que presentaba similares problemas de acceso a servicios financieros y rentas bajas. Su posterior crecimiento y consolidación ha sido, también, una de las claves del fuerte crecimiento de las cajas de ahorros españolas.

ISIDRO FAINÉ CASAS

Director General de La Caixa

1. En primer lugar, España es un país con una muy elevada bancarización de la población, por lo que la exclusión financiera es más bien la excepción que la norma.

Existen, evidentemente, bolsas de marginalidad económica que conllevan la exclusión financiera. Reconociendo esta situación y fiel a su vocación de entidad popular, «La Caixa» ha creado un tipo de depósito a la vista, denominado Libreta Básica, dirigida a personas con rentas bajas, al que se exime del pago de los servicios bancarios imprescindibles (mantenimiento y administración del depósito, domiciliación de recibos de servicios esenciales, coste del correo, etcétera).

Los segmentos más jóvenes de la población pueden tardar en incorporarse a los servicios financieros, dada su lógica falta de recursos. Es bastante habitual, no obstante, que existan programas en muchas entidades destinados a captar a estos futuros clientes, a precios muy reducidos o incluso gratuitos, tanto en mantenimiento de cuentas como en medios de pago.

Otro motivo de exclusión puede darse en localidades pequeñas cuya menguada población impida que la apertura de agencias bancarias pueda llegar a rentabilizarse. En este terreno, las cajas de ahorros han hecho históricamente esfuerzos para generalizar geográficamente la prestación de servicios financieros. Desde «La Caixa» estamos ideando nuevas fórmulas que permitan a buena parte de estos pueblos disfrutar de la comodidad de la atención financiera en el propio municipio.

En cuanto a la población inmigrante en concreto, la exclusión procede de la propia cultura bancaria de este colectivo, dado que, generalmente, provienen de países con un bajo nivel de bancarización. Desde el sector financiero se ha contribuido a reducir sensiblemente el coste de las remesas que transfieren a sus familias, constituyendo éstas un flujo económico relevante en el desarrollo de los países de origen, en especial en las modalidades finalistas, donde el remitente determina a qué deben dedicarse los fondos transferidos (inversión en vivienda, por ejemplo).

El establecimiento de un conjunto de principios éticos para que las remesas se efectúen de forma transparente, elaborados por diversas entidades financieras —con una importante presencia de «La Caixa» en su redacción— y el BID, demuestra el interés por incrementar la bancarización de estas personas.

Desde el punto de vista de la financiación, se va abriendo paso el sistema de microcréditos destinados a personas con proyectos viables pero que no pueden aportar las garantías normalmente exigidas por las entidades crediticias. Partiendo de cifras modestas, el crecimiento porcentual de esta modalidad de crédito está siendo muy destacado y es de esperar que siga por este camino en el futuro inmediato.

Una aplicación práctica específica de los microcréditos es la que permite que estudiantes de tercer ciclo puedan financiar sus proyectos de futuro, aun cuando no cuenten con garantías suficientes para ello. «La Caixa» ha diseñado el programa «Punto de encuentro virtual», accesible en el portal www.emprendedorXXI.es, con el objeto de estimular el espíritu emprendedor y la creación de empresas, ofreciendo facilidades crediticias. Adicionalmente, se ha abierto una línea de capital riesgo con la misma finalidad.

La «Hipoteca Básica» de «La Caixa» propicia el acceso a la vivienda a colectivos desprotegidos, financiando hasta el 100 por 100 de su valor con un bajo tipo de interés.

2. No comparto para España la afirmación de que se está produciendo una disminución en el número de oficinas abiertas al público por parte del sector financiero. Si bien durante unos años, parte de la banca racionalizó sus redes físicas de distribución —tendencia que actualmente se ha revertido—, las cajas de ahorros han aumentado su presencia en número de agencias, año tras año, desde hace decenios.

Evidentemente es totalmente cierto que se ha producido, gracias a los avances tecnológicos, una creciente sofisticación de los canales de distribución de los productos y servicios financieros. A pesar de ello, las entidades que, como «La Caixa», atienden a todas las capas sociales, han invertido muchos recursos en simplificar extraordinariamente las transacciones de auto-servicio, en hacerlas comprensibles por sí mismas y en tutelar al público en su utilización. La mejora y el esfuerzo en este sentido son constantes.

Indudablemente, son las nuevas generaciones las que, habituadas ya a todo tipo de sistemas tecnológicamente avanzados en cualquier ámbito del mercado, encuentran no sólo sencillo, sino natural, el uso del auto-servicio bancario en todas sus facetas.

En «La Caixa», el colectivo de inmigrantes se beneficia especialmente de su tupida red de agencias y de la comodidad de ingresar, transferir o adquirir minutos de telefonía por autoservicio en cualquier momento, en cajeros automáticos, por internet o teléfono móvil. Tienen también a su disposición información o servicios útiles para actividades o necesidades no financieras, a través del portal de internet www.integrateXXI.com, el cual registra una elevada utilización, tanto en España como en los países de origen.

3. Si bien en los primeros años de la actual oleada migratoria el sector financiero no prestó una atención diferenciada a este fenómeno social, hoy en día se están generalizando las acciones comerciales y las ofertas de

productos y servicios enfocadas a este colectivo que tanta importancia ha adquirido en nuestro país.

Las remesas al exterior que genera, su rápida integración en la actividad económica o sus necesidades financieras específicas, son motivos más que suficientes para que las entidades del sector lo consideren como un segmento a incorporar en su base de clientela.

En realidad, es bastante habitual que las personas inmigradas tiendan a establecer rápidamente relación con entidades que les faciliten un depósito para sus ahorros y un medio asequible, fiable y seguro de remitir fondos a sus países de origen.

4. Este tipo de programas son de gran interés para fomentar la concesión de financiaciones del tipo microcrédito. No obstante, es esencial que la tasa de morosidad que se alcance en la práctica sea lo suficientemente reducida como para no desanimar a las entidades financieras que asuman el riesgo de conceder esta clase de préstamos.

Los programas han de prever un control previo, por parte de la Administración Pública, de la bondad del proyecto a financiar, la participación responsable de la institución que promueva las ayudas financieras a un determinado grupo social y la actuación profesional por parte de la entidad crediticia.

5. De hecho, el conjunto del sistema financiero compete por atraer a los potenciales clientes con productos, servicios y acciones comerciales diversas, aunque con esto no basta, ya que una parte de la población puede quedar descolgada si los estándares de negocio, seguridad y rentabilidad que se exigen no tienen en cuenta situaciones individuales que no están en condiciones de satisfacerlos.

Creo que las cajas de ahorros están particularmente llamadas a ser sensibles con estos casos y a intentar resolver con profesionalidad esta cuestión en la medida de sus posibilidades.

Evidentemente, la Administración pública puede y debe aportar políticas sociales y medios económicos para facilitar esta tarea.

JOSEP MARIA LOZA

Director General de Caixa Catalunya

1. En los últimos años hemos presenciado un cambio en el sector financiero, impulsado, principalmente, por la innovación tecnológica y el aumento de la competencia. En este sentido, las entidades financieras han

ampliado su oferta con productos cada vez más especializados, destinados a satisfacer las necesidades concretas de sus clientes, los cuales, ante una gama de productos y entidades tan extensa donde poder escoger, así como unas condiciones financieras más ventajosas, parecen ser los más beneficiados.

No obstante, lo que a simple vista parece tan positivo presenta una serie de carencias, que se resumen bajo el nombre de «exclusión financiera». Efectivamente, no toda la sociedad puede acceder a este sistema financiero, o, al menos, no puede escoger con tanta libertad como desearía. Colectivos de personas mayores, inmigrantes o aquellos más desfavorecidos de la sociedad se quedan «fuera» de esta rueda, debido a un bajo nivel de cultura financiera o bajo nivel de ingresos. Los factores determinantes de esta situación son, en primer lugar, la gran oferta y alta competencia que existe en el sector financiero, que obliga a las entidades (principalmente, a aquellas que deben responder ante sus accionistas) a guiarse por criterios de eficiencia y maximización de beneficios, y, por tanto, a seleccionar a los clientes que les generen un menor riesgo en la consecución de sus objetivos. Por otro lado, la falta de regulación concreta en esta materia deja desprotegidos a estos colectivos más desfavorecidos, cuando debería ser todo lo contrario. Por último, la falta de concienciación y solidaridad por parte de toda la sociedad también debería tenerse en cuenta. No debemos olvidar que el problema de la exclusión financiera no es un hecho aislado, sino que se engloba dentro de una problemática más amplia, puesto que son grupos de personas con problemas de integración en nuestra sociedad, que personalizan el fracaso del «Estado del Bienestar». No se trata, pues, de un problema exclusivo del sector financiero, sino que el origen es más complejo, y, por tanto, incumbe a toda la sociedad.

2. La tecnificación de la actividad financiera ha supuesto un gran avance en el mundo de las finanzas, permitiendo a los usuarios controlar los movimientos de sus capitales desde cualquier punto a través de una llamada telefónica, una conexión a Internet o con la operatoria de los cajeros automáticos. Sin embargo, estas ventajas pueden no ser tan evidentes para aquellos colectivos que no hacen uso, por diferentes razones, de estos nuevos instrumentos que la tecnología pone a nuestro alcance. En principio, para estos grupos tampoco debería ser una barrera de acceso al entorno financiero, aunque parece obvio pensar que el florecimiento de esta nueva generación de intermediarios financieros puede aparecer en detrimento de las oficinas tradicionales de bancos y cajas de ahorros. Las cifras muestran que desde principios de la década de los noventa y hasta la actualidad, el número de oficinas de los bancos españoles ha disminuido, aunque el número de oficinas de las cajas de ahorros ha ido en

aumento. Concretamente, en el año 2001 había en España más de 5.000 oficinas de cajas de ahorros que de bancos. Una tendencia similar ha seguido el número de empleados; de 1990 a 2001 los bancos han reducido un 23 por 100 el número de empleados, mientras que las cajas de ahorros han aumentado la plantilla en un 32 por 100. Este hecho responde principalmente a la responsabilidad de las cajas de ahorros por «llegar» al cliente, por hacerse próximo a él. Estamos asistiendo a un proceso de mundialización del sistema financiero en el que las fusiones están a la orden del día. Una consecuencia de estas fusiones es que se producen cierres de oficinas localizadas de forma próxima a otra. Por otra parte, cabe resaltar el hecho de que la situación actual de la competencia en el sistema financiero, con el progresivo estrechamiento de los márgenes financieros, hace necesario buscar formas de reducción de costes que a menudo, y particularmente en el caso de la banca, se concreta en el cierre de oficinas o en la prejubilación de empleados.

3. En los próximos años se incrementará la proporción de población inmigrante de nuestra sociedad, como lo ha venido haciendo en los últimos años, y es posible que una mayor proporción provenga de Europa del Este, debido a su entrada en la Unión Europea. No obstante, no necesariamente aumentará la exclusión financiera, ya que es posible que exista una mayor preocupación por parte de las entidades financieras de intentar llegar a sectores más desfavorecidos, así como por parte de la Administración central de ampliar la regulación existente.

4. La Administración central, a través del ICO ha puesto en marcha programas para combatir la exclusión financiera, que se han llevado a cabo tanto en el territorio español (línea de microcréditos) como en países en vías de desarrollo (proyectos para el desarrollo económico en Centroamérica, proyectos de inversión productiva y ayudas de carácter concesional). Para conseguir la máxima eficacia, es decir, para lograr que desaparezca la exclusión financiera, se deben mantener estos programas, así como ofrecerlos desde todas las entidades financieras, como ya se viene haciendo en muchas de ellas, pero también se debería incidir en otros programas que se escapan del ámbito estrictamente financiero, como la educación o la integración social.

5. Para combatir la exclusión financiera es importante que las entidades del sector financiero la consideren una de las prioridades de su actuación. En este sentido, el tipo de entidad financiera más adecuado para adoptar esta posición es la caja de ahorros, debido a su vocación eminentemente social y, concretamente, mediante su obra social. No obstante, a partir del concepto de «responsabilidad social corporativa», todas

las entidades financieras deberían combatir la exclusión financiera como uno de sus grandes objetivos. Efectivamente, el concepto de «responsabilidad social corporativa» se entiende como la asunción voluntaria, por parte de las empresas y entidades, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y en las relaciones con sus interlocutores. En los últimos años esta idea ha ido adquiriendo fuerza a nivel internacional, con iniciativas como el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, o el Global Reporting Initiative para ayudar a las organizaciones a desarrollar una gestión sostenible. Las cajas de ahorros han sido precursoras en responsabilidad social corporativa, ya que nacieron con las exigencias de combatir la pobreza, procurar un desarrollo sostenible y contribuir a resolver los problemas generales de la sociedad. El resto de entidades financieras, pues, al adquirir un mayor compromiso con los valores de la comunidad donde implantan su actividad, deberían sumarse a la vocación histórica de las cajas de ahorros de tratar de evitar la exclusión financiera.

JOSÉ FERNANDO GARCÍA CHECA

Director General de BANCAJA

1. En primer lugar, los consumidores no tienen los suficientes recursos como para ser interesantes a las entidades financieras.

Al mismo tiempo, tampoco pueden presentar garantías suficientes para entrar en los estándares de la concesión de créditos.

Y más genéricamente, estos colectivos acumulan distintas formas de marginación: cultural, social, tecnológica, etc., que se añaden a los factores económicos anteriores y determinan que sea prácticamente imposible su entrada en el mercado normal financiero.

2. En un mundo globalizado como el actual, el considerar específicamente el mercado español es irrelevante, pues prácticamente los sistemas financieros de los distintos países tienen pocas diferencias entre sí.

Pero es evidente que el sistema financiero español se encuentra entre los más avanzados desde el punto de vista tecnológico y efectivamente esta situación puede dificultar, por razones de falta de formación, el acceso de determinados colectivos al mismo.

3. La mejora, en mayor medida en los países desarrollados, de la situación social y económica a nivel general y con menos intensidad en los países en vías de desarrollo, debe propiciar una disminución del índice de exclusión social.

Dicho esto, siempre habrá colectivos (inmigrantes no legalizados en países del primer mundo y población rural en países del Sur), que mayoritariamente seguirán estando excluidos del mercado financiero tradicional.

4. En particular las cajas de ahorros españolas, por su tradicional atención a segmentos de mercado de rentas bajas y su proyección social en cumplimiento de sus fines fundacionales, han sido las canalizadoras mayoritarias de esta tipología de clientes, facilitando su inclusión en el sistema financiero. La apertura de oficinas en pequeñas poblaciones, la función crediticia desarrollada a través de los montes de piedad, la realización de programas sociales de formación, especialmente dirigidos a personas con distintos grados de marginación, etcétera, son algunas de las prácticas que han favorecido la atención de colectivos que de otra forma habrían quedado excluidos.

Esta labor, no siempre bien reconocida, tiene su continuidad actualmente con el desarrollo de programas de microcréditos, directamente o en colaboración con ICO y programas de asesoramiento a países de Latinoamérica, para exportar el modelo de gestión de las cajas de ahorros, como forma de ayudar al desarrollo social y económico de estos países.

5. Las cajas de ahorros nacen con la filosofía de luchar contra la usura y fomentar el ahorro entre las clases menos favorecidas. Hoy en día pueden seguir aportando a la sociedad su experiencia en estos campos a lo largo de casi doscientos años, completando su actuación con otras actividades adecuadas al momento actual.

JUAN DE LA CRUZ CÁRDENAS

Director General de CajaMar

1. En determinadas zonas del medio rural hay que tener presente la falta de rentabilidad de las oficinas bancarias, debido a la inexistencia de una masa crítica suficiente de empresas y personas físicas, especialmente en zonas despobladas y con escasa actividad económica. En lo que se refiere a los ámbitos urbanos, el fenómeno de la exclusión también viene motivado, en parte, por el exceso de competencia que se produce en el mercado financiero. Nuestro país cuenta con la mayor densidad europea de oficinas bancarias por habitante, y para rentabilizarlas, los bancos y las cajas tienden a concentrar su actividad en los segmentos de mayor valor añadido. Asimismo, hay que tener en cuenta que los colectivos tradicionalmente más desfavorecidos (mujeres, parados de larga duración, discapacitados, inmigrantes), por carecer de garantías e historial crediticio, son los que tienen más dificultades para acceder a la financiación por los canales habituales del sistema financiero.

2. No del todo. Es cierto que estos colectivos cada vez lo van a tener más difícil, aunque no se trata de un obstáculo insalvable. En nuestro país, las nuevas formas del ejercicio de la actividad bancaria también podrían llegar a excluir a los clientes con menos cultura financiera, menos habituados al uso de las nuevas tecnologías. Sin embargo, las cajas hacemos compatible la introducción de nuevas tecnologías que facilitan las operaciones financieras en cajeros automáticos, internet y telefonía móvil, no sólo con el mantenimiento sino con la ampliación de nuestra red de sucursales. Asimismo, de acuerdo con nuestros principios sociales, alternamos el crecimiento en las grandes ciudades y núcleos urbanos, con el mantenimiento de un amplio número de oficinas en poblaciones y núcleos rurales menos desarrollados, pero que también precisan de entidades que les presten el necesario servicio financiero.

3. Hay que hacer todo lo posible para que no ocurra. De hecho, en el mercado financiero se aprecia un interés cada vez mayor por aproximarse al colectivo de inmigrantes y dar respuesta a sus necesidades. De otra parte, las dificultades para la utilización de los servicios financieros que tienen los trabajadores extranjeros que llegan a España no son mayores que las que deben afrontar ante cualquier otra faceta de la vida para conseguir su plena integración en nuestra sociedad.

4. En los últimos años se viene prestando gran atención a los nuevos empresarios, preferentemente a las pymes y a los autónomos. Y se están gestionando líneas de apoyo especiales dirigidas al colectivo de mujeres e inmigrantes. Es necesario continuar en este camino, que aún ofrece un largo recorrido, con medidas que garanticen la viabilidad y faciliten la expansión de negocios ya existentes y la puesta en marcha de nuevas iniciativas empresariales. También es necesario seguir desarrollando acciones de formación e información, acompañadas de programas de tutorización, de responsabilidad corporativa, innovación tecnológica y evaluación de la calidad empresarial.

5. Las cajas de ahorros y las cajas rurales, que son las que tienen una mayor presencia geográfica, y en sus ámbitos territoriales atienden con especial atención a colectivos sociales con dificultades para acceder a los canales habituales del sistema financiero.

JOHN KOCH

Presidente de ION-Capital Inc. y Consejero del Instituto Mundial de Cajas de Ahorros (WSBI)

1. Las instituciones financieras estadounidenses prestan una gran atención a sus clientes. Las entidades de depósito se han dado cuenta de que los cuentas «mino-

ristas» son generalmente las más rentables y, en este sentido, muchos bancos están ampliando el acceso y el servicio a sus clientes. Por ejemplo, las horas que los bancos abren en Estados Unidos se han incrementado de forma significativa. El *One Bank* de Nueva York se publicita como «abierto temprano, abierto tarde» y muchos bancos están operativos en centros comerciales y otras localizaciones frecuentes y accesibles para los consumidores. Muchas entidades se están caracterizando de forma marcada como establecimientos minoristas.

El producto que más atención suscita desde el punto de vista del consumidor (en el pasivo) son los *checking accounts* (cuentas corrientes con facilidades de pago con cheque). Los intermediarios publicitan y promueven de forma muy decidida el uso de las cuentas con un uso completamente gratuito de los cheques. Este tipo de cuenta ofrece numerosas variaciones dependiendo del saldo medio que se mantenga en la misma y la frecuencia de uso del cheque. Generalmente, este producto suele llevar aparejado el ofrecimiento de una tarjeta de débito y una cuenta de uso en Internet de forma gratuita. Las cuentas generan, en todo caso, unos ingresos por comisiones sustanciales. Aunque la cuenta en sí sea gratuita, los descubiertos temporales o mantenidos generan comisiones de importe considerable. Por lo tanto, el consumidor minorista resulta muy rentable para la entidad bancaria, especialmente en lo que se refiere al pasivo, ya que estas cuentas permiten obtener depósitos a bajo coste y obtener grandes cantidades de ingresos por comisiones.

La exclusión social se alivia en cierto modo con estas iniciativas. La cuestión de la exclusión se convierte más en un problema de los tipos de comisiones aplicados según qué tipo de clientes. El sistema estadounidense requiere una información muy transparente respecto a las comisiones aplicadas y, aun así, los datos son confusos. En la medida en que se incurre en descubiertos, la casuística es más compleja y, obviamente, las clases menos pudientes suelen generar mayores comisiones por este motivo.

2. La provisión de servicios adicionales debido a los avances tecnológicos está creciendo de forma sustancial. La cantidad de información disponible para el consumidor es enorme. La negociación de acciones *on-line*, el pago de recibos por Internet, el uso de la tarjeta de débito, los sistemas automáticos de suscripción de productos o de tasación, etc., se expanden de forma veloz en Estados Unidos. Son numerosas las voces que se preguntan si ciertas áreas no están sobredimensionadas en términos de oficinas. Sin embargo, la respuesta es que los intermediarios bancarios ofrecen múltiples niveles de acceso a sus clientes. Deben realmente ofrecer servicios por Internet, cajeros automáticos y servicios en la oficina de calidad.

En este punto, algunos clientes prefieren el anonimato que ofrece la tecnología. Se ha observado un uso creciente de solicitudes de créditos a través de Internet. Usando la red, se evita la desagradable experiencia de que te rechacen un crédito directamente.

No se observa que los bancos cierren oficinas para ofrecer sus servicios de forma exclusiva por Internet. Se comprueba, más bien, lo opuesto, con muchas instituciones expandiendo sus oficinas rápidamente y ofreciendo una amplia gama de servicios de Internet y similares. La experiencia de la entidad se hace más rica y más compleja y el cliente es más leal a la institución.

La cuestión social se centra, a mi modo de ver, en el nivel de cultura financiera. Los sistemas educativos proporcionan niveles básicos de cultura financiera en sus programas. Obviamente, no se puede esperar que el sistema bancario se convierta en la fuerza educativa dominante en una comunidad, pero la cultura financiera tiene una importancia crítica. Las instituciones bancarias pueden ciertamente apoyar los programas educativos con personal, formación especializada y ayudas financieras. Esta asistencia para la mejora de la cultura financiera cobra especial relevancia en el caso de los nuevos inmigrantes.

3. Los bancos estadounidenses han desarrollado importantes habilidades para ofrecer una amplia gama de productos a sus clientes. Se puede ciertamente hacer mejor pero se entiende que los grupos con menores ingresos pueden ser muy rentables y requieren un elevado nivel de servicio. Numerosas instituciones financieras en los Estados Unidos están verdaderamente enfocadas a ofertar más servicios a los nuevos inmigrantes. En el caso de las hipotecas, por ejemplo, se ha generado una especial atención. La documentación debe proporcionarse en la lengua nativa del cliente, además de en inglés. Los gestores de préstamos deben hablar la lengua de los clientes. Los grandes actores en los mercados secundarios como Fannie Mae y Freddie Mac ofrecen un importante liderazgo y han ayudado a allanar el camino para que un gran porcentaje de inmigrantes acceda a la vivienda.

No creo que la exclusión financiera se incremente en el corto plazo en Estados Unidos.

4. La *Community Reinvestment Act* (CRA) ha resultado ser muy beneficiosa para los grupos sociales de menor nivel de ingresos y ha ayudado a regenerar nume-

rosas zonas del núcleo urbano de las ciudades. Se obligó a las entidades de depósito a desarrollar nuevos programas y a enfocar sus actividades hacia individuos y familias. Los programas han sido muy beneficiosos para la salud general de las ciudades y de la población. Un buen ejemplo es el Programa de Crédito con Imposición Reducida. Este programa se orientó hacia inversores que podían obtener créditos con ventajas fiscales para construir edificios de apartamentos. Un porcentaje importante de las viviendas debía destinarse a clientes con bajo nivel de ingresos con condiciones financieras más favorables que las vigentes en el mercado para el alquiler. Este programa proporciona un gran servicio a numerosas familias. Los edificios cuentan por lo general con muy buenas condiciones de habitabilidad y suponen una importante mejora de las condiciones de vida para sus inquilinos. Los bancos proporcionan financiación para la construcción a tipos de interés reducidos y el programa ha logrado estabilizar la situación que vivían numerosas comunidades en Estados Unidos. Debe señalarse, asimismo, que el programa ha sido desarrollado con gran eficiencia con el apoyo del Departamento del Tesoro sin grandes requisitos burocráticos ni administrativos.

Los factores críticos que determinan el éxito de estos programas son la inclusión del coste efectivo de distribución de estos servicios. El programa de Crédito con Imposición Reducida es un buen ejemplo que requiere una burocracia mínima. Sin embargo, el programa CRA en general es bastante tedioso administrativamente para los banqueros estadounidenses.

La necesidad social de estos programas es elevada y el servicio debe orientarse de forma clave hacia las necesidades no cubiertas. Se requiere una adecuada gestión pública y no se puede dejar en manos, exclusivamente, del sector privado.

5. Las entidades financieras de naturaleza mutualista o fundacional deben ser consideradas como la estructura por excelencia para fomentar y aumentar los niveles de inclusión financiera, puesto que estas instituciones presentan una elevada conciencia social. El problema en Estados Unidos es que el tamaño de estas instituciones es reducido y no suelen alcanzar las ventajas de escala o de gama de sus competidoras. El tipo de programas sociales que realmente podría marcar una diferencia en una comunidad requeriría una cierta escala para las inversiones y la infraestructura necesarias.



DOCUMENTO

ACCESO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS
Estudio realizado para el Instituto Mundial de las Cajas de Ahorros
Elaborado por Stephen Peachey y Alan Roe

Acceso a los Servicios Financieros

Estudio realizado para el
Instituto Mundial de las Cajas de Ahorros
(octubre 2004)

Stephen Peachey y Alan Roe

Índice

Prefacio/Agradecimientos	93
1. Resumen ejecutivo	94
A. Propósito del estudio y objetivos	94
B. Marco conceptual: acceso vs. exclusión	94
C. El acceso como elemento de desarrollo económico satisfactorio.....	94
D. Diferencias de acceso entre países y regiones	95
E. Principales limitaciones de países y regiones	95
F. Mecanismos públicos para estimular el acceso a los servicios financieros	96
G. Iniciativas bancarias para mantener y mejorar el acceso a los servicios financieros	96
H. ¿Qué medidas deben adoptar el sector público y privado?	97
I. La función de la banca de proximidad para mejorar el acceso	97
J. Conclusiones.....	97
2. Naturaleza del acceso: Una revisión de la literatura	98
<i>Primera parte: Introducción y papel de la financiación</i>	<i>98</i>
A. Introducción	98
B. ¿Tiene importancia la financiación? ¿Hasta qué punto?	99
<i>Segunda parte: Exclusión en los países ricos</i>	<i>101</i>
C. Escala de la exclusión financiera individual en los países ricos	101
D. Razones de las mejoras en el acceso a los servicios financieros.....	103
E. Características de los individuos excluidos	104
F. Acceso a los servicios financieros por parte de las empresas: microcréditos y créditos a las pequeñas empresas	107
<i>Tercera parte: Cuestiones referentes a los países en desarrollo</i>	<i>109</i>
G. La escala global de los sistemas financieros de los países en desarrollo.....	109
H. El valor de mejorar el acceso individual de los países en desarrollo.....	110
I. Problemas de acceso de las empresas en los países en desarrollo.....	111
J. Restricciones de oferta en el acceso a los servicios financieros y a la microfinanciación	113
K. Otros aspectos que afectan al acceso en los países en desarrollo.....	116
3. Dimensiones del acceso a los servicios financieros en diferentes regiones.....	118
A. Resumen	118
B. Metodología para superar la ausencia de datos en materia de acceso	119

4. Política pública y respuestas bancarias a las cuestiones referentes al acceso	135
A. Resumen	135
B. Medidas de política pública para mejorar el acceso individual	135
C. Medidas de política pública para mejorar el acceso empresarial	139
D. Respuestas del sector bancario a la exclusión financiera en las economías avanzadas	139
E. Respuestas del sector bancario a las cuestiones de acceso en economías en desarrollo	140
F. Implicaciones para políticas futuras	141
5. Una breve agenda política que surge del análisis	142
6. El papel de la banca de proximidad	144
A. Resumen	144
B. La importancia de la banca de proximidad para los niveles de acceso	144
C. Qué hacen los bancos de proximidad para mejorar el acceso individual	147
D. Qué hacen los bancos de proximidad para mejorar el acceso empresarial	149
E. Influencia de la política en los esfuerzos de los bancos de proximidad para mejorar el acceso	150

Lista de Tablas, Figuras, Cuadros y Anexos

Tabla 1: Disponibilidad de una cuenta corriente personal, giros bancarios o similares	102
Tabla 2: Coste de procesamiento de créditos para microcréditos en ocho economías europeas	108
Tabla 3: Modelos de financiación empresarial según el tamaño y la región	112
Tabla 4: Penetración de la banca electrónica. Proyecciones hasta 2010	117
Tabla 5: Uso de la cuenta bancaria por parte de la población	119
Tabla 6: (A)-(D) Resumen de los Indicadores obtenidos del análisis de datos	123
Tabla 7: Resumen MAP de los instrumentos financieros de ayuda a las PYME europeas	139
Tabla 8: Banco BRI-UD: progresión en diez años	141
Tabla 9: Cuotas de mercado de los miembros del Instituto Mundial de las Cajas de Ahorros. Regiones clasificadas por acceso	146
Figura 1: Desarrollo de los sistemas financieros clasificados según el nivel de renta nacional	109
Figura 2: Matriz del CGAP para gestionar regiones afectadas por el SIDA	117
Figura 3: Proporción de la población sudafricana que utiliza los servicios bancarios básicos	118
Figura 4: Utilización de dinero en efectivo en comparación con los depósitos	121
Figura 5: Utilización de efectivo en relación a los depósitos: nivel de acceso implícito	122
Figura 6: Propiedad, rentabilidad y grado de acceso comparados	145
Figura 7: Propiedad, rentabilidad e insatisfacción de la PYME en relación con el acceso	145
Cuadro 1: Alfabetización financiera e impacto en el acceso a los servicios financieros	102
Cuadro 2: Cómo adquieren un crédito los más vulnerables en el Reino Unido	106
Cuadro 3: Costes bancarios y escala de actividad bancaria	113
Cuadro 4: Telefonía móvil en el mundo en desarrollo	116
Cuadro 5: La Ley de Reinversión Comunitaria: objetivos, métodos y evaluación	136
Cuadro 6: El Programa PELS-Caisse d'Epargne (Caja de ahorros), Francia	149
Anexo 1: Referencias/Bibliografía	151
Anexo 2: Cuadro Resumen de políticas aplicadas: responsabilidades y escalas temporales	155

PREFACIO/AGRADECIMIENTOS

Este estudio se elaboró por encargo del Instituto Mundial de las Cajas de Ahorros (IMCA), realizándose con anterioridad a una conferencia sobre Acceso a los Servicios Financieros (Bruselas-Octubre 28-29, 2004), celebrada conjuntamente por el IMCA y el Banco Mundial. En Septiembre de 2004 se completaron las observaciones internas realizadas al informe, dándose por concluido para su correspondiente circulación en la conferencia realizada a mediados de octubre de 2004.

Deseamos transmitir nuestro más sincero agradecimiento por el apoyo recibido por parte del IMCA y del personal de su Secretariado Conjunto de su institución afiliada, el Grupo Europeo de Cajas de Ahorro (ESBG, por sus siglas en inglés). Asimismo, agradecen a las instituciones miembro del IMCA/AECA que han suministrado datos sobre las diferentes iniciativas de las cajas de ahorros para mejorar el acceso a los servicios financieros. Hay tres personas del Secretariado Conjunto —Ángela Arévalo, Julie Ansidei y Antonique Koning— que merecen un especial agradecimiento, tanto por la organización del trabajo como por la información ofrecida sobre los miembros del grupo.

Los autores de otros dos trabajos presentados en la conferencia celebrada en octubre —Caskey, Ruiz Durán y Solo y separadamente Gloukoviezoff— nos permitieron amablemente tener acceso al material antes de su publicación. Ninguno de estos análisis habría sido posible sin la ayuda de la publicación de trabajos de investigación en Internet, y sobre todo de las páginas Web del Banco Mundial y de la Comisión Europea.

Por último, agradecemos a Tini Chatterjee y a Clare O'Brien del *Oxford Policy Management* por todos los esfuerzos realizados para reunir el material de investigación y corregir el presente informe.

1. RESUMEN EJECUTIVO

A. Propósito del estudio y objetivos

El propósito de este estudio es ofrecer una visión general de la importancia que tiene el acceso a los servicios financieros, así como registrar los principales obstáculos que dificultan dicho acceso en las diferentes partes del mundo. El presente estudio también intenta crear un marco coherente que permita el análisis de la información disponible referida al acceso y enlazar todo ello con los diferentes indicadores de desarrollo económico en un contexto mucho más amplio. Tras el estudio de la naturaleza y de las dimensiones del acceso (o de la falta de él), a continuación el trabajo analiza las iniciativas del sector público y bancario para mejorar el acceso a los servicios financieros y desarrollar un programa político tanto para las instituciones financieras que ofrecen dicho acceso como para el sector público que debe crear un entorno apropiado para realizarlo. Por último, dentro del amplio marco análisis, se ha incluido la función crítica que juega la banca de proximidad en el provisión de servicios financieros a todos los estratos de la población, en zonas urbanas y en zonas aisladas.

B. Marco conceptual: Acceso vs. exclusión

Para la organización del estudio resultó muy útil diferenciar entre la bibliografía, e incluso el lenguaje, relacionada con los países en desarrollo —con renta baja— y la relacionada con las economías industriales avanzadas, como las de la Unión Europea, Norteamérica o la cuenca del Pacífico. Esto se debe a que el acceso a las instituciones financieras formales suele estar reservado a una minoría relativamente reducida de países con renta baja (y en los casos más restringidos la medición del acceso se realizará en puntos porcentuales respecto a población en general). De hecho, es muy habitual no tener al menos cierto grado de acceso a los servicios financieros básicos en las principales sociedades industriales. Ello ha significado que el debate en el mundo desarrollado se haya centrado en cómo las personas pueden ser excluidas al acceso, bien de forma deliberada o accidental. Una vez más, en la mayor parte de las economías industriales avanzadas la exclusión se medirá en puntos porcentuales respecto a la población. **Si los lectores desean una simple propuesta para determinar las diferencias, podrán comprobar que el porcentaje de acceso de las economías en desarrollo más pobres es prácticamente igual al porcentaje de exclusión de las economías industriales avanzadas.**

Por esta razón, el debate sobre el acceso a los servicios financieros en las economías en desarrollo es simplemente una parte del amplio debate sobre el acceso a las necesidades básicas, desde agua corriente, salud y educación hasta transporte, empleo y comunicación. En comparación, el debate sobre la exclusión financiera en las economías industriales avanzadas tiene su principal base en los amplios debates sobre la exclusión social, el bienestar y la penalización de aquellos que dañan el tejido social que sostiene unos altos niveles de desarrollo económico.

C. El acceso como elemento de un desarrollo económico satisfactorio

Hay pruebas claras e irrefutables de que los sistemas bancarios más grandes y profundos van de la mano de un desarrollo económico más avanzado, y es posible que la existencia de un dinámico sector microfinanciero lo estimule pero no lo podría reemplazar. Esto no resulta ninguna sorpresa. La teoría económica subraya la importancia del capital y del comercio para el crecimiento, pero también demuestra que la creación de capital productivo se basa tanto en su financiación como en su existencia. Esto lo viene a confirmar el análisis del capítulo 3, en el que se indica una fuerte correlación entre el acceso a los servicios financieros y el PIB per cápita de las regiones e incluso entre regiones. El comercio activo resulta de vital importancia para producir ganancias de productividad, pero el comercio no puede llevarse a cabo sin un medio de intercambio. El propósito fundamental del dinero (sobre todo en una forma desmaterializada) es servir como el medio más eficaz de intercambio en comparación con el trueque o el comercio compensatorio. La finalidad del dinero con base bancaria comparado con el puramente efectivo es doble. En primer lugar, acumula mejor su valor. En segundo lugar, permite que las economías preparen su capital circulante (ahorros) para formar así una plataforma para el capital a largo plazo (inversión) a través del proceso de transformación de vencimiento que sólo puede ser realizado de forma eficaz por los bancos. Una vez más, el análisis desarrollado en el estudio corrobora esta afirmación, encontrándose una baja relación efectivo-depósitos y una alta relación depósito-PIB asociados con altos niveles de PIB per cápita. No cabe duda de que el dinero, y más en concreto el dinero bancario, únicamente puede ofrecer estas ventajas cuando los costes de transacción del uso de una cuenta bancaria quedan por debajo de los costes de ineficacia (y del margen de intermediación) en la gestión del trueque o permuta. Esto resulta especialmente crucial en los países en desarrollo más pobres, donde las pruebas en el campo microfinanciero demuestran que un crédito asequible sí que sirve para aumentar la actividad económica. No obstante, para que esto llegue a ser una forma de financiación autosostenible económicamente, será necesario aumentar el microcrédito con una movilización de ahorros a pequeña escala.

D. Diferencias de acceso entre países y regiones

El acceso a los servicios financieros, y su contraparte la exclusión financiera, resultan sorprendentemente difíciles de medir. En el núcleo del problema se encuentran tres carencias en la forma en la que la información bancaria es preparada: a) los bancos, en muchas ocasiones, ni siquiera conocen los datos sobre el número de personas que tienen acceso a los servicios financieros, b) los reguladores (hasta hace poco) no han mostrado ningún tipo de interés en los volúmenes de transacción al por menor, y en su lugar se han concentrado en los datos relacionados con la estabilidad de los saldos en el balance y c) la identificación de la actividad desarrollada por las PYME es reducida y resulta aún más deficiente en el caso de las microempresas. No obstante, algunos estudios han abordado directamente este tema en economías industriales avanzadas, estando disponible la estimación puntual para las economías en desarrollo. Ello sugiere que el acceso se puede clasificar como se indica a continuación. En primer lugar cabe distinguir el *acceso muy restringido* registrado en muchos países en desarrollo y pobres, en los que: i) el acceso se limita a un reducido porcentaje de la población y ii) en los que la ratio depósito/PIB serán generalmente bastante inferiores al 20 por 100 con iii) efectivo en circulación, equivalente a un tercio de los balances totales de depósito. A continuación se da una *fase intermedia*, en la que hasta la mitad de la población empezará a utilizar al menos el sistema bancario como plataforma para sus actividades financieras diarias. Por último, los países empiezan a *encaminarse hacia el pleno* acceso, según el cual al menos la mitad de la población utilizará bancos y la ratio depósito/PIB se acercarán al 100 por 100 con efectivo en circulación inferior al 20 por 100 y más a menudo por debajo del 10 por 100. Con esta estructura clasificatoria, se pueden deducir cuatro importantes conclusiones.

— El África Subsahariana está bastante rezagada con respecto a otras regiones, en lo referente a la expansión del acceso a los servicios financieros. Gran parte de esta situación, aunque no su totalidad, es un claro reflejo de los niveles extremos de pobreza existentes.

— Generalmente, Asia suele estar muy avanzada en la expansión del acceso financiero. Esto es lo que suele comprobarse en los países de rápida industrialización, pero también se puede aplicar a todo el continente en general.

— Las economías de transición más avanzadas de Europa central han avanzado en la reconstrucción en el acceso a los servicios financieros, pero la mayoría de los países de la CEI están aún rezagados.

— Se ha visto un progreso relativamente lento en América central y del Sur a pesar de la existencia de una base económica relativamente robusta, especialmente en los países más grandes.

Entre las economías industriales más avanzadas, la información ofrecida en este estudio sugiere que la exclusión es un problema casi insignificante en las economías de mercado, relativamente urbanizadas y sociales de Europa (los países escandinavos, Francia, Alemania, Países Bajos y España), donde los niveles de acceso llegan hasta un 95 por 100, esta situación es muy similar al caso de Japón. En el medio se encuentran las que se podrían denominar economías de mercado trasatlánticas como el Reino Unido y los Estados Unidos (y anecdóticamente podría ser considerada Australia). Por debajo de la media se encuentran los estados del sur de la Unión Europea con excepción de España pero incluyendo a Irlanda, donde al parecer el acceso se ve minimizado por las relativamente altas proporciones de habitantes rurales, así como por el gran desequilibrio de la renta regional existente por ese motivo. No obstante, este aspecto relacionado con la exclusión geográfica no es un fenómeno exclusivo de estos países. La preocupación es cada vez mayor, debido a que los principales bancos comerciales del mundo desarrollado están concentrando su alcance físico y sus prioridades de *marketing* en clientes más rentables, de tal forma que el acceso universal tan sólo está garantizado por la continua presencia de entidades financieras que siguen el enfoque de «banca de proximidad» en las zonas más desfavorecidas.

E. Principales limitaciones de países y regiones

Tres temas principales emergen del estudio de la bibliografía existente sobre las causas que limitan el acceso. Uno de ellos, corroborado por el análisis, es la *ausencia de requisitos previos para el intercambio utilizando instrumentos monetarios*, la proximidad a un banco importante y el grado de alfabetización. En las economías avanzadas el acceso a las sucursales es bastante significativo, pero de una magnitud general inferior en comparación con los problemas de acceso a las sucursales que tienen los pobres en las zonas rurales de las economías en desarrollo (donde es posible que la sucursal más cercana se encuentre a varios kilómetros de distancia). Por otra parte, las cuestiones de alfabetización en las economías avanzadas hacen referencia a una adecuada comprensión de distintos servicios financieros, mientras que en los países en desarrollo se suele tratar de poseer la capacidad de lectura o de escritura. El vínculo entre el balance de la población rural y el de la población urbana por un lado y evaluación de la accesibilidad a distintos sistemas bancarios por otro es especialmente sorprendente. Es probable que los rendimientos aglomerativos de la progresiva concentración de la población que alentó la revolución industrial y la comercialización de la agricultura también conduzcan a la adopción del intercambio monetizado, tan crucial para aumentar la eficacia y el desarrollo económico en general. Un segundo factor que limita el acceso es, indudablemente, el *coste de los servicios bancarios*, si bien este aspecto no está aún muy justificado. También se encuentra sujeto a la extraña para-

doja que los pobres que están excluidos del uso eficaz de los productos bancarios básicos al final suelen pagar más para obtener los mismos beneficios económicos que con los servicios bancarios asequibles de los que están excluidos. Por último, los *fundamentos legales y organizacionales en la mayoría de las actividades económicas* ajenas a un reducido grupo de economías avanzadas (menos de treinta de las más de 200 según algunos cálculos) simplemente están fuera de lugar.

Cada vez más, el enfoque pragmático necesario para negociar con clientes que operan al margen de las economías formales se está acercando a las presiones reguladoras para ajustarse a las prácticas óptimas internacionales sobre supervisión y blanqueo de dinero.

F. Mecanismos públicos para estimular el acceso a los servicios financieros

Hay tres temas principales que surgen a partir del estudio de la bibliografía existente:

— El primero es que el *intentar legislar el acceso sólo funciona hasta un determinado nivel*, aunque la presión reguladora pueda contribuir a mantener este aspecto en el orden del día de la industria bancaria. No obstante, para que esto realmente funcione es importante que el coste de la regulación no aumente el coste de la intermediación, puesto que este último es una de las principales barreras conocidas al acceso.

— No obstante, la conclusión de que los gobiernos no puedan imponer el acceso no es lo mismo que afirmar que no pueden *estimular el acceso al menos pagando los sueldos, salarios y las prestaciones sociales a través de cuentas bancarias*. Al parecer, uno de los principales factores que contribuyen a la autoexclusión consiste en realizar dichos pagos en efectivo o bien a través de cualquier forma de orden de pago al portador (que actualmente se está extinguiendo en Gran Bretaña).

— El tercer tema hace referencia a la necesidad de *perfeccionar los acuerdos de cooperación institucionales* para intentar hacer llegar la financiación a los grupos excluidos, una tarea que tradicionalmente ha adoptado la forma de esquemas especiales de créditos y el desarrollo de servicios bancarios básicos por medio de otros canales tales como las oficinas de correos.

Un tema adicional, que en un principio aumenta la autoexclusión pero que en último lugar debería mejorar el acceso, es la *presión para una mayor transparencia en los costes de los servicios bancarios*. Como ya se ha indicado, una de las paradojas de la exclusión es que los pobres terminan pagando más por los servicios financieros que claramente no pueden adquirir en los principales bancos. Esto nos conduce a otro aspecto que aún no ha quedado desarrollado plenamente en este estudio, la necesidad de *favorecer el nivel de alfabetización económica* y educar a los potenciales clientes con relación al uso eficaz de los servicios bancarios.

G. Iniciativas bancarias para mantener y mejorar el acceso a los servicios financieros

En las **economías industriales avanzadas**, la mayor parte de las respuestas del sector bancario —ajenas al sector de la banca de proximidad— (tratado a fondo en el primer apartado) a los problemas del acceso de las familias a los servicios financieros han sido, al parecer, reactivas a la política pública más que proactivas. En la bibliografía sobre el acceso a los servicios financieros, esto es señalado como un rasgo de la presión ejercida por la globalización y por los deseos bancarios de mantener los rendimientos de los accionistas en un entorno caracterizado por la desinflación, la intensificación de la competencia y la reducción de los márgenes. Mientras que los bancos hacen lo mínimo para aplacar las preocupaciones de la política pública sobre la creciente exclusión, al mismo tiempo persiguen la disminución de las redes de sucursales, centrando su prioridad en el *marketing* y las subvenciones cruzadas de los productos. En comparación, el interés de los esquemas para mejorar el acceso al crédito por parte de las pequeñas y medianas empresas está firmemente enraizado y probablemente se esté fortaleciendo a medida que el atractivo de los fondos subvencionados se hacen más fuertes frente a unos antecedentes de reducción de márgenes y en especial de los márgenes de intermediación de los ahorros al por menor.

Hay tensiones similares que pueden ser observadas **en los países en desarrollo** en los que muchos de los principales bancos comerciales han reducido sus redes de sucursales y han centrado la expansión de su negocio en las zonas más rentables. No obstante, hay muchos ejemplos de bancos que han fijado unidades microfinancieras exitosas, pero manteniendo una clara diferenciación de las principales operaciones bancarias. Esto permite que dichas operaciones microfinancieras se beneficien de la infraestructura y de los sistemas de control de un adecuado entorno bancario regulado, y al mismo tiempo que se adapten a la realidad del trato con clientes de pequeña escala. Hasta el momento la atención se ha centrado en el microcrédito, lo cual ha generado grandes volúmenes de pequeños ahorros y negocios empresariales. También hay alguna evidencia de que los esquemas de microcrédito no bancarios pueden convertirse en esquemas estables de microfinanciación de tipo bancario.

H. ¿Qué medidas deben adoptar el sector público y privado?

Lo indicado por el estudio y por este breve resumen señala claramente que el acceso y la exclusión financiera no son dos aspectos a los que el sector bancario puede hacer frente de forma individual. Una vez más, las conclusiones difieren para los países pobres en desarrollo y para las economías industriales avanzadas, pero es posible establecer una serie de temas comunes:

— El acceso es un aspecto de crucial importancia y hace falta poder medirlo con mucha más atención y con más consistencia que como se está haciendo actualmente.

— Partiendo de que el coste es una barrera crítica para el acceso, hace falta mejorar su estudio en términos de transparencia de costes a los clientes y en términos de la visión de justicia que tienen los supervisores en el sistema bancario.

— Abordar el aspecto de la alfabetización —evaluar si los problemas relacionados con la alfabetización financiera ocasionan la exclusión de los servicios bancarios desarrollados o si los problemas más básicos de la alfabetización dificultan el acceso incluso a los servicios más elementales— no es un aspecto que concierne únicamente a los bancos.

— Tiene que darse una profunda comprensión de que en las economías industriales avanzadas los beneficios financieros directos de los bancos de alcanzar al menos el 10 por 100 de clientes potenciales son limitados.

En el intento de acercar a estas personas al sistema bancario, es probable que el gobierno se juegue más que los bancos, y la regulación debe reflejar las realidades pragmáticas de tratar con esos segmentos marginados del mercado. Las actitudes oficiales de la banca social tienen que estar ajustadas de acuerdo a estos esquemas.

— En lo que respecta a los pobres de las zonas rurales y que viven en economías menos desarrolladas, se aplican exactamente las mismas realidades pragmáticas. Esto no se cumplirá si dichas actividades están sujetas a una regulación poco meditada que aumenta el coste de las redes de sucursales rurales y de la microfinanciación bancaria.

I. La función de la banca de proximidad para mejorar el acceso

Algunas de las respuestas más activas de las iniciativas de las políticas públicas en relación a mejorar el acceso y el problema más general de mantener y mejorar el acceso provienen de las bancas de proximidad de todo el mundo. Para muchas de ellas, un compromiso con el acceso universal de la comunidad está incluido bien en su mandato social fundacional (y a veces legal) o en declaraciones de su misión bajo la forma de *community banks*. Estos bancos suelen ser las principales entidades bancarias operativas que permanecen en zonas de exclusión social y abordan activamente el asunto del analfabetismo (tanto el básico como el financiero). También existen indicadores provisionales, en los países en desarrollo, señalando la presencia de la banca de proximidad en las regiones en las que el acceso está más desarrollado, siendo más fuertes que en aquellas regiones con acceso muy limitado. Además, un nivel alto de propiedad social en las economías industriales avanzadas suele ir de la mano con niveles más elevados de acceso tanto para los hogares como para la pequeña y mediana empresa. La banca de proximidad suele ser bastante activa en el campo de la microfinanciación en los países en desarrollo teniendo, además, una fuerte presencia histórica en el mercado de los servicios financieros para la pequeña y mediana empresa en las economías industriales avanzadas.

Un tema común entre las economías industriales avanzadas y las economías en desarrollo es la existencia de obstáculos que impiden mejorar el acceso, provenientes de las tensiones entre los programas desarrollo económico destinadas a favorecer la empresa y reducir la pobreza y por la otra los programas de política económica destinados a equiparar la reglamentación y a aumentar la competencia mundial con base en el mercado. La paradoja es que los mecanismos de no mercado (especialmente la subvención cruzada interna) que permiten que la banca de proximidad continúe en comunidades abandonadas por los principales bancos comerciales, sufren la presión de las políticas de competitividad que no tienen en cuenta que dichos bancos no eligieron convertirse en los bancos más destacados del sector siendo en la mayoría de casos los únicos distribuidores financieros en dichas zonas. No cabe duda de que se trata de un campo que requiere un mayor estudio analítico y más atención por parte de los responsables de las políticas.

J. Conclusiones

— El acceso a los servicios financieros es un aspecto importante, pero hay que estudiarlo desde un punto de vista distinto respecto al tema de la exclusión, con el que está vinculado, puesto que las soluciones son distintas.

— Hasta que exista una forma de medir adecuadamente el acceso, es complicado evaluar los costes y beneficios en los que los bancos deben incurrir si desean mejorar el acceso.

— No obstante, muchos bancos que siguen el enfoque de banca de proximidad tienen una vocación instintiva respecto a la mejora del acceso, y se incluyen entre los bancos más proactivos en esas zonas.

— Los reguladores tienen que reconocer la posibilidad de que las administraciones en las que ellos trabajan apuesten, más que los bancos comerciales, en la mejora del acceso. La regulación deberían ajustarse a esta situación.

— El rendimiento de los sistemas bancarios no se puede entender aisladamente con respecto a la política económica en la que operan. Es más probable que los gobiernos se esfuercen en mejorar el acceso a través de un mejor asentamiento de los fundamentos de la sociedad civil que a través de obligar el acceso y la interferencia en el diseño del producto.

2. NATURALEZA DEL ACCESO: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA

Primera parte: Introducción y papel de la financiación

A. Introducción

Para la organización del presente estudio resultó muy útil diferenciar entre la bibliografía, e incluso entre el idioma, relacionada con los países en desarrollo con renta baja de aquella relacionada con las economías industriales avanzadas como las de la Unión Europea, Estados Unidos y Japón. Esto se debe a que el acceso a las instituciones financieras formales suele estar reservado a una minoría relativamente pequeña de países con renta baja. En comparación, es inusual no disponer de cierto acceso a los servicios financieros básicos en las grandes sociedades industriales.

Así, en Kenia, que dispone de uno de los mejores sistemas financieros de África, tan sólo cerca de 3 millones (10 por 100 de la población) de los 30 millones de habitantes que constituyen su población tienen algún tipo de negociación con los bancos o con otras instituciones financieras (KIPPRA [2001]). Incluso en México, un país en desarrollo mucho más urbanizado y con un alto nivel de renta, tan sólo el 20 por 100 de la población urbana (y una proporción mucho más baja de la población rural) tiene acceso a las cuentas bancarias (Solo [2001]). En las economías industriales avanzadas, por el contrario, los correspondientes índices de acceso suelen superar el 80 por 100, y en Alemania y países escandinavos esta cifra aumenta hasta el 98-99 por 100 (Pesaresi y Pilley [2003]).

Si los lectores desean una simple propuesta para fijar las diferencias, podrán comprobar que el porcentaje de índice de acceso de las economías en desarrollo más pobres es prácticamente igual al porcentaje del índice de exclusión de las economías industriales avanzadas en las que el acceso es visto como un problema.

Debido a estas grandes diferencias cuantitativas, el debate sobre el acceso a los servicios financieros tiende a situarse en distintas esferas de análisis en los dos tipos de países. En los países ricos como Francia, Reino Unido y Estados Unidos, que disponen de una amplia base en temas de «exclusión financiera», este tópico está fuertemente vinculado con el amplio debate sobre cuestiones más generales de «exclusión social». Esto responde a buenas razones. Hay muchos factores que hacen que determinadas personas queden excluidas del acceso al empleo, la vivienda, buenos colegios, etc., y son esos mismos factores los que ayudan a explicar el escaso acceso a los servicios financieros (HM Treasury [1999]). Igualmente, las sugerencias políticas e institucionales necesarias para aumentar el acceso financiero implican pasos relativamente amplios para mejorar las circunstancias de los «excluidos» en términos generales. Así, se han ido incluyendo progresivamente políticas de gobierno explícitas para extender los servicios bancarios a aquellos sectores de la sociedad cuyos miembros se encuentran excluidos financieramente.

Por el contrario, el acceso financiero en los países de renta baja es una parte integral del debate sobre cómo abordar la pobreza en general. El problema del acceso se equipara con asuntos relacionados con el acceso a necesidades básicas, como agua potable, la educación mínima, y sobretudo con las medidas necesarias para mejorar el trabajo y otros ingresos asociados con las actividades productivas, en varios ámbitos de la economía en su conjunto (Banco Mundial [2000]).

Es obvio que la dicotomía entre países «ricos» y «pobres» no es rígida. Muchos países con renta baja de hace una generación han realizado destacados progresos económicos y en la actualidad comparten muchos de los rasgos de los países industrializados (Corea del Sur, Singapur o Malasia son claros ejemplos). Algunos de estos países se están beneficiando, a un ritmo increíblemente rápido, de las nuevas posibilidades bancarias originadas por la adopción de las tecnologías electrónicas (véase Claessens [2003]). No obstante, la distinción sí que ayuda a establecer una cierta estructura que de otra forma sería confusa debido a la diversidad en la literatura existente.

B. ¿Tiene importancia la financiación? ¿Hasta qué punto?

En los últimos diez años se han llevado a cabo una creciente cantidad de estudios empíricos entre países sobre esta cuestión. La presente investigación se incluye dentro del conjunto enciclopédico de datos del pionero en este tema, Raymond Goldsmith (por ejemplo, Goldsmith [1969]). Dicha investigación es directamente relevante con el tema del acceso, en este sentido la pregunta incluida en el título se suele formular en términos de si un sistema económico de gran envergadura, que ofrece grandes volúmenes de crédito y moviliza cuantiosos volúmenes de depósitos, constituye una influencia positiva para el desarrollo económico. Como suele ser habitual en estos estudios, la tarea de distinguir causa y efecto es compleja, y no obstante se ha ido haciendo de forma progresiva por medio del uso de sofisticadas técnicas estadísticas y modelos econométricos.

No obstante, nadie discute el hecho de que hay muchas mejoras no financieras que, en conjunto, contribuyen a producir el desarrollo financiero, es decir, que revierten la relación causa-efecto. Entre éstos se incluyen las mejoras tecnológicas como los cajeros automáticos y la banca electrónica, que reducen los costes de varias transacciones financieras (Merton [1992] y Claessens [2003]); las políticas monetarias y fiscales que influyen sobre la magnitud de los impuestos implícitos y explícitos de la financiación (McKinnon [1973], Roubini y Sala-i-Martin [1995]); cambios legales que tienen un impacto positivo sobre determinados instrumentos financieros haciéndolos más atractivos (Laporta y cols. [1996]); y sobre todo el crecimiento económico y los crecientes niveles de vida que influyen sobre la capacidad y la disposición de la gente a participar en el sistema financiero (Greenwood y Jovanovic [1990]).

Sin embargo, a pesar de estas sugerencias, hay cada vez más pruebas de que un sistema financiero eficaz y amplio da un gran impulso al crecimiento económico. En los tiempos modernos, Sir John Hicks [1969] lo ha manifestado enérgicamente. Ejemplificó su argumento citando el papel clave del sistema financiero a la hora de ayudar a movilizar grandes volúmenes de capital para «inversiones de envergadura» durante la revolución industrial de Gran Bretaña. Mucho antes, Joseph Schumpeter [1912] había argumentado que los bancos que funcionaban correctamente podrían estimular la innovación tecnológica destinando fondos a aquellos empresarios que tienen una mayor capacidad para desarrollar procesos innovadores y desarrollar nuevos productos. Los estudios más recientes apoyan estas ideas básicas con un conjunto de estudios econométricos cada vez más sofisticados.

1. La teoría

Antes de entrar en este apartado, exploremos la base teórica de la relación causal entre el desarrollo del sistema financiero y el crecimiento económico. En el nivel más puro, el dinero y otros instrumentos financieros sólo existen por la necesidad de hacer frente a los costes de las transacciones y a los problemas de información de todos los sistemas económicos mundiales. Una economía de trueque sería completamente eficaz si todos pudiéramos realizar los intercambios con costes de transacción nulos y si todas las personas con las que fuéramos a tratar fuesen plenamente de fiar. En el fallo de estas dos condiciones radica la necesidad del dinero y de otros mecanismos financieros (Goodhart [1975]). Si hacemos extensible dicha lógica, podemos afirmar que un sofisticado sistema financiero es un sistema que ha encontrado la forma de abordar una amplia gama de costes de transacción y problemas de información que, de otra forma, impedirían obtener la producción deseada y el desarrollo de las actividades comerciales. Los complejos instrumentos derivados (por ejemplo, opciones, *swaps*, *caps*, etc.) permiten que los agentes económicos puedan tratar cada vez más con las incertidumbres inherentes a los acontecimientos futuros. En general, al reducir los costes de las transacciones y al mitigar los problemas de información, los sistemas económicos aportan tres grandes contribuciones para acelerar el crecimiento económico.

En primer lugar, contribuyen a una asignación más eficiente de los recursos, tanto temporal como espacialmente, en un ambiente de incertidumbre (Merton y Brodie [1995]). Teniendo en cuenta la ausencia de un sistema de intermediación (o cuando está inhabilitado por políticas débiles como las de la represión económica), los ahorradores necesitan en gran parte invertir sus excedentes de fondos en sus propios proyectos o en los proyectos de sus familiares más cercanos, amigos y vecinos con los que tengan confianza (Galbis [1977]). Los enormes vacíos, temporales y espaciales, de los que somos testigos en los sistemas financieros modernos, entre las decisiones de ahorro y de inversión, ofrecen a los ahorradores una amplia selección asegurando que los valores disponibles del capital a nivel mundial se utilicen en aquellos proyectos que reportarán los mejores rendimientos posibles.

Esta es al menos una pieza de la línea teórica básica que nos es bastante útil cuando queremos restringir nuestro estudio a los sistemas económicos nacionales. Se encuentra sujeta a grandes cambios cuando se aplica a movimientos globales de fondos y a asuntos como, por ejemplo, la idoneidad de las cuentas de capital especulativo, sobre todo en economías con renta baja. Una buena síntesis de las principales objeciones sobre el capital especulativo internacional la podemos encontrar en Eichengreen y Mussa [1988] y más recientemente en Prasad, Rogoff y Kose [2003]. Un análisis más polémico lo encontramos en Stiglitz [2002]. El núcleo central de estos nuevos argumentos depende de los fallos de información que asolan las transacciones entre países lejanos y también de la incapacidad hasta el momento de que aparezcan instrumentos económicos fiables para mitigar dichos fallos.

Cuando analizamos el acceso en un contexto nacional observamos que los problemas de información y la ausencia de instrumentos para abordarlos también pueden explicar muchas de las dificultades residuales. Un ejemplo sería la dificultad de los grupos étnicos minoritarios de obtener el mismo acceso a los servicios bancarios que los que tiene un inglés, francés o alemán en sus respectivos países (ejemplo, Kempson y Whyley [2000]).

En segundo lugar, la función de asignación de la financiación sólo da resultado (tanto a escala nacional como internacional) si el sistema económico es capaz de cumplir con éxito su segunda función principal. Estamos hablando de la función de movilizar los ahorros. Si se da por hecho que los mecanismos de asignación están funcionando razonablemente bien, cuanto más eficaz sea un sistema en el momento de movilizar los ahorros, más alto será el índice de rendimiento sobre nuevas inversiones en la economía, y más rápido será también la tasa de crecimiento económico. Los sistemas financieros en los que la función de movilización es débil realizarán una menor aportación al crecimiento, independientemente de la calidad de las instituciones que lo conforman. Esta es una de las razones por las cuales el escaso acceso a los servicios financieros constituye un problema para el desarrollo en sentido amplio. Si no hay mucha gente que ahorra a través de los bancos no habrá materia prima ni siquiera para que un buen sistema bancario realice su labor de intermediación. De la misma forma, es muy probable que se incrementen los costes bancarios debido a la inexistencia de economías de escala.

La debilidad de la función de movilización de un sistema económico es muy común en los países con renta baja. En algunos de estos casos, instituciones de ayuda internacional han suministrado fondos para a las Empresas de Financiación para el Desarrollo (DFC, por sus siglas en inglés) o para Instituciones de Microfinanciación (MFI, por sus siglas en inglés) durante algunos años. Pero cuando se termina el período de financiación por parte de la institución donante, la ausencia de una función estable de movilización de recursos para las instituciones implicadas constituirá una clara amenaza para su capacidad de supervivencia (Fernando [2003] y Sección J a continuación).

La tercera función clave de la financiación que explica su contribución positiva al crecimiento es la de la mitigación del riesgo. Los riesgos están omnipresentes en la producción y en el comercio, y generalmente aumentan cuando la producción y el comercio cruzan los límites internacionales. Dentro de la categoría de riesgo se incluye el riesgo crediticio, riesgo comercial, riesgo de tipo de cambio, riesgo político y riesgo de liquidez. Para ayudar a los agentes que forman parte de la producción y el comercio a hacer frente a dichos riesgos, un sistema financiero incrementaría el volumen de producción y de comercio que es exitoso y reporta beneficios. De esta forma se favorece el crecimiento económico. Un importante ejemplo de esto es, y que concierne en especial a los bancos, la referencia que Levine [1996] hace respecto al «riesgo de liquidez». Esto se da porque muchos proyectos de inversión de elevada rentabilidad exigen que el capital permanezca inmovilizado durante mucho tiempo. No obstante, muchos ahorradores están dispuestos a consignar sus fondos al banco tan sólo durante un corto período de tiempo. Sin embargo, un banco comercial o una caja de ahorro bien gestionados pueden llevar a cabo la transformación del vencimiento (es decir, pueden pedir un crédito con vencimiento a corto plazo y realizar un crédito con vencimiento a un plazo mucho mayor). De ahí que al ofrecer los servicios de asignación y de movilización de los depósitos, un banco bien gestionado también mitigará los riesgos de liquidez que de otra forma haría que los ahorradores rechazaran el crédito necesario para financiar las inversiones a largo plazo.

Un servicio financiero de fomento al crecimiento es el inherente a los distintos tipos de instrumentos utilizados en el mercado de capitales, y también en realizado por los intermediarios como son las empresas de seguros de vida y mutuas que utilizan dichos instrumentos para atraer a más ahorradores. A medida que los instrumentos del mercado de capitales estén implicados en ofrecer este tipo de reducción del riesgo irán recibiendo una aceptación cada vez mejor, pudiendo fijar un importante desafío competitivo a los bancos que son quienes proveen tradicionalmente dicho servicio.

Un último apunte sobre la mitigación del riesgo y la contribución del sector financiero al crecimiento económico. Los historiadores económicos han debatido a lo largo del tiempo que los cambios tecnológicos como los ocurridos en Europa Occidental en los siglos XVII y XVIII fueron simplemente las condiciones necesarias para acelerar el crecimiento económico. El desarrollo ulterior que permitió que este nuevo potencial tecnológico tomara cuerpo fue la revolución financiera que permitió que miles de personas utilizaran sus ahorros líquidos para las enormes nuevas inversiones en proyectos a largo plazo exigidos por la revolución industrial. Los movimientos de *mutualidades* y de cajas de ahorros constituyeron una parte destacada de esta revolución económica.

2. Evidencia actual

Goldsmith empezó la moderna tradición de ahondar en la información de este tema, a través de un estudio de 35 países (Goldsmith [1969]). Esto no tardó en ser criticado por el propio Goldsmith y por sus sucesores, basándose en que a partir de los resultados obtenidos no era fácil diferenciar entre las causas y el efecto. ¿La financiación es la causa del crecimiento o esta relación va en sentido inverso? Se aplicó un comentario similar al famoso estudio de McKinnon [1973]. En él se estudiaba la relación entre el sistema financiero y el desarrollo, basado en un reducido grupo de países en desarrollo con renta media, y concluía que los mejores sistemas financieros contribuían indudablemente a un mayor crecimiento económico.

King y Levine [1993] intentaron tratar más a fondo el problema de causa y efecto en un estudio llevado a cabo en 80 países (y que cubría los años 1960-1989) controlando de forma sistemática otras causas (es decir, el sector no financiero) del crecimiento económico. Asimismo utilizaron un conjunto más elaborado de cuatro medidas de «desarrollo financiero». Con respecto a todas ellas, encontraron notables diferencias entre países con distintos niveles de renta per cápita. En cuanto a la primera medida (una medida de penetración financiera¹), descubrieron por ejemplo que los ciudadanos del cuartil más rico de dichos países representaban una media de dos tercios de los ingresos anuales de los intermediarios financieros formales, mientras que sus homólogos representados por el cuartil más pobre en esos países tan sólo representaban un cuarto de sus ingresos anuales de los intermediarios financieros formales. Cabe destacar que también descubrieron una fuerte influencia positiva por parte de sus cuatro indicadores financieros sobre tres indicadores de crecimiento económico². Las variables económicas explicativas no sólo eran significativas desde el punto de vista estadístico, sino que también sugería una magnitud de efecto (desde las finanzas hacia el crecimiento) de cierta importancia. Por ejemplo, un crecimiento de la profundidad financiera a partir de la media del cuartil de países con el crecimiento más lento hasta la media del cuartil de países con el crecimiento más rápido podría eliminar por sí mismo un 20 por 100 de las diferencias en sus índices de crecimiento (por ejemplo, un punto porcentual de los cinco puntos porcentuales de diferencia de los índices crecimiento con los datos de los últimos 30 años).

Estudios posteriores como el de Levine y Zervos [1998] y Beck, Levine y Loayza [2001] han elaborado la metodología básica de King y Levine refinando la metodología que estudia la simultaneidad, al utilizar información y datos de mejor calidad sobre ahorro privado entre diferentes países (debido a Loayza, Lopez, Schmidt-Hebbel y Servén [1998]), acogiéndose a mejores medidas de profundidad bancaria. Este último trabajo hace referencia principalmente a unos 63 países cuyos datos cubren el período 1960-1995. Los autores encontraron que los altos niveles de desarrollo bancario produjeron índices más rápidos de crecimiento económico y un alto crecimiento de la productividad total de los factores en los países de la muestra. Estos resultados fueron también robustos respecto a los cambios marginales en las medidas del desarrollo del sector bancario. Sin embargo, sus resultados también sugieren que los efectos asignativos de las finanzas pueden resultar más importantes que las consecuencias cuantitativas que operan a través de elevados índices de ahorro e inversión.

Segunda parte: Exclusión en los países ricos

C. Escala de la exclusión financiera individual en los países ricos

Como ya se ha señalado, el acceso a los servicios financieros en las economías industriales avanzadas tiende a estar en una media del 90 por 100, con una variación de aproximadamente 10 puntos porcentuales a cada lado de la media. Al otro extremo, se encuentran las economías de mercado social de Europa, relativamente urbanizadas (países escandinavos, Francia, Alemania, Países Bajos y España), en las que el acceso supera el 90 por 100. La situación es prácticamente similar en Japón, pero para este país todavía no se han encontrado datos directos. En todos estos países existe desde hace tiempo una fuerte infraestructura para el acceso a los servicios financieros, construida sobre un bien definido movimiento de las cajas de ahorros. En el medio se encuentra lo que se podría denominar las economías de mercado transatlánticas de Reino Unido y de Estados Unidos (y con carácter anecdótico probablemente también Australia³ aunque en este caso tampoco hay estudios claros al respecto). Por debajo de la media se encuentran los estados situados más al Sur de la UE (con la excepción de España) e Irlanda, donde al parecer el bajo acceso es causado por las relativamente altas proporciones de habitantes rurales entre la población y por la gran desigualdad regional de ingresos que esto puede ocasionar (sobre todo en el caso de Italia —Pesaresi y Pilley [2003]).

La tabla 1 aporta más detalles sobre las diferencias acerca del nivel actual de acceso individual entre países.

No obstante, hay pruebas en Alemania y en otros países de la UE que ostentan un elevado nivel de acceso a los servicios financieros, de la retirada de bancos en determinadas regiones, sobre todo en regiones rurales y poco pobladas y zonas urbanas con dificultades económicas. Esto extiende la «exclusión geográfica» observada en los estados menos urbanizados del Sur de Europa. Este fenómeno apunta básicamente a una variación regional del acceso entre las regiones de un mismo país creando vacíos de cobertura financiera en el territorio que, en algunos casos, pueden estar aumentando de tamaño. La existencia continuada de bancos con vocación social como son las cajas de ahorro y las cooperativas de crédito en Alemania sirven por el momento para mitigar las consecuencias que tiene este fenómeno sobre el acceso. Sin embargo, esta mitigación no está del todo asegurada incluso a largo plazo, debido a la intensificación de la tendencia a la consolidación de bancos y a las presiones de expansión a escala paneuropea. Connolly y Hajaj [2001] señalan también que este mismo análisis

¹ En concreto, la liquidez y los pasivos financieros de los bancos y otras instituciones financieras no bancarias.

² Crecimiento per cápita de bienes capital, acumulación de capital y crecimiento de la productividad.

³ Un estudio sobre los aspectos implicados en la exclusión financiera en Australia, desarrollado por Connolly y Hajaj (2001), no ofrece ninguna prueba evidente pero sí incluye pruebas de estudios de casos sobre índices de exclusión cercanas al 10 por 100 en zonas urbanas deprimidas, además de exclusión rural no cuantificada pero significativa.

TABLA 1

DISPONIBILIDAD DE UNA CUENTA CORRIENTE PERSONAL, GIROS BANCARIOS O SIMILARES

País	Porcentaje de población	País	Porcentaje de población
Dinamarca	99,1	España	91,6
Países Bajos	98,9	Estados Unidos	91,0
Suecia	98,0	Reino Unido	87,7
Finlandia	96,7	Portugal	81,6
Alemania	96,5	Austria	81,4
Francia	96,3	Irlanda	79,6
Luxemburgo	94,1	Grecia	78,9
Bélgica	92,7	Italia	70,4

Media 15 países UE: 89,6

Fuente: Pesaresi y Pilley [2003]. Estados Unidos añadido (datos obtenidos de Caskey [2002]).

es aplicable a Australia, donde los principales bancos están retirándose de las zonas urbanas más pobres causando paralelamente la retirada de otros agentes económicos. Subrayan también una tendencia a retirarse de las comunidades rurales más alejadas dejando así a cerca de 600 comunidades sin ningún tipo de acceso diario a los servicios bancarios. En contraste con Alemania, en Australia no hay ningún tipo de bancos con algún tipo de compromiso social que puedan aprovechar la oportunidad dejada por la marcha de los principales bancos, por otro lado, los intentos de crear una alternativa a esta situación (denominados Centros de Transacción Rural) han sido decepcionantes.

CUADRO 1

ALFABETIZACIÓN FINANCIERA E IMPACTO EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS

Las agencias gubernamentales así como las ONG privadas en los países industrializados se encuentran comprometidos en gran cantidad de iniciativas para potenciar la alfabetización financiera y poner fin a la autoexclusión, de la población más joven y más vulnerable.

La Autoridad de Servicios Financieros (FSA, por sus siglas en inglés) del Reino Unido tipifica las razones de este fenómeno y afirma que: «la educación del consumidor es un componente clave para su protección, y nuestro objetivo es ayudar a que los consumidores hagan una elección con fundamento y gestionar así, mejor sus negocios. Asimismo, la educación de los consumidores debería fomentar una mayor competencia en los mercados de servicios financieros, debido al aumento de la presión por parte de los consumidores. A su vez, ello debería fomentar la innovación y la mejora en la calidad y valor del dinero».

Un estudio sobre el nivel de alfabetización financiera en Australia fue una importante aportación del reciente Informe sobre la Educación del Consumidor en Australia en el ámbito de los Servicios Financieros, desarrollado por la Comisión Australiana de Activos Financieros e Inversiones, en cuya lista de prioridades aparece destacada la «mejora del nivel de alfabetización financiera de los adultos».

La situación de Estados Unidos ofrece, con bastante probabilidad, el ejemplo más completo del contenido y del potencial alcance de la educación financiera y de los programas de alfabetización. A continuación se incluyen algunos ejemplos de otros muchos programas que actualmente están en funcionamiento:

— El **National Endowment for Financial Education (NEFE)** es una fundación que contribuye a que todos los estadounidenses adquieran las habilidades e información necesarias para poder controlar personalmente sus propios negocios y finanzas personales. Esta institución, cumple su misión a través del trabajo conjunto con otras organizaciones implicadas en ofrecer educación financiera, en especial a personas cuyas necesidades de educación financiera no reciben ninguna atención.

— El **National Center on Poverty Law** ha desarrollado una iniciativa de conexiones financieras para las personas con bajos niveles de renta, ofreciendo clases de alfabetización financiera y ayudas destinadas a que los participantes se puedan abrir una libreta de ahorros en las diferentes instituciones financieras colaboradoras con el programa. Aquellas personas que terminen el curso y realicen depósitos mensualmente podrán ser elegidos para recibir dinero en contrapartida.

— La **Asset Builders of America** es una organización sin ánimo de lucro patrocinada por un grupo de bancos de Wisconsin que promueve la alfabetización financiera en personas de todas las edades. Organiza seminarios de un día de duración y sesiones semanales para estudiantes de secundaria o de instituto, así como seminarios de aprendizaje para adultos que cubren desde los aspectos financieros más básicos hasta los más avanzados.

Sin embargo, debido a la poca conexión de estas iniciativas con las distintas formas de objetivos perseguidos, es muy complicado evaluar su grado de influencia en la mejora del acceso. No obstante, no cabe duda que en el caso de Estados Unidos los resultados no son desdeñables.

El Capítulo 5 también describe varias iniciativas por parte de las cajas de ahorros europeas para abordar este aspecto tan crucial.

Un último aspecto y más sutil respecto a las recientes tendencias en el acceso a los servicios financieros está vinculado con la alfabetización financiera. Como ya hemos mencionado previamente, los problemas del acceso limitado a los servicios financieros relativamente escaso en la mayor parte de las prósperas economías industriales. Sin embargo, las autoridades reguladoras del Reino Unido y de Estados Unidos además de otras muchas instituciones de investigación social en Alemania y Francia han prestado especial atención a las diferencias entre la abundancia de servicios financieros más diversificados y sofisticados y, por otro lado, en la capacidad intelectual de la mayor parte del mercado para comprender y usar al máximo estos servicios. Indudablemente, el analfabetismo financiero puede llevar a que algunas personas se autoexcluyan en el acceso a determinados productos. También puede suceder que los consumidores adopten decisiones erróneas e irracionales sobre la elección de productos estando expuestos cada vez más al riesgo de fraude y robo.

D. Razones de las mejoras en el acceso a los servicios financieros

Una reciente serie de estudios sugieren una fuerte tendencia, creciente a largo plazo, a que la proporción de la población en los países más ricos tengan una cuenta corriente bancaria de cualquier tipo. En el Reino Unido, por ejemplo, tan sólo el 45 por 100 de los adultos tenía una cuenta corriente bancaria en 1975, pero en 1998 esta cifra había aumentado hasta el 80-85 por 100. En Estados Unidos, el aumento ha sido continuo a lo largo de la década de los noventa, pasando del 80-88 por 100 de la población en 1994 al 91 por 100 en 1998. Esta tendencia también se ha repetido en los países de la Unión Europea en los que la proporción de la población con una cuenta corriente ha ido a la par con los aumentos en los niveles de bienestar.

El primer y más importante grupo de factores que explican la mejora del acceso en estos largos períodos ha sido el aumento sostenido de los ingresos y los niveles de vida en la mayoría de los países industrializados en los últimos 25 años, todo esto en combinación con la creciente tendencia de la incorporación de la mujer al mercado trabajo, que ha significado que la mujer disponga de sus propios ingresos y ahorros. Este aumento general de la prosperidad se ha visto reforzado en numerosos países industrializados por las favorables reformas fiscales que han significado una menor recaudación de los ingresos privados al menos en forma de impuestos directos.

Esta tendencia general coincide con los resultados obtenidos en Estados Unidos, Reino Unido y en otros estudios de investigación, en los que se observa una importante correlación entre ahorros, niveles de renta y las circunstancias personales/ familiares. Entre los hogares con rentas muy bajas del Reino Unido (menos de 150 libras por semana), el 60 por 100 de los hogares no disponía de ningún tipo de ahorro, comparado con cerca del 30 por 100 si consideramos la población en su conjunto (Kempson [1998]). También ha quedado demostrado que los bajos niveles de renta disponible están íntimamente relacionados con no tener un comportamiento ahorrador (McKay [1992]) y con reducidos niveles de riqueza financiera (Rowington [1999]). En Estados Unidos, los resultados de diversos estudios también muestran que aquellos que no disponen de acceso a los servicios bancarios están representados mayoritariamente por los hogares con rentas bajas (Caskey [2002]). De la misma forma, es posible que las circunstancias familiares y sobre todo la situación laboral sean los factores determinantes: los desempleados y aquellos que no trabajan por causa de enfermedad o discapacidad no suelen ahorrar. Kempson [1998] subrayó esto e hizo lo propio con los efectos sobre el ahorro en relación con la clase social. Aquellas personas que en el Reino Unido se incluyen en la clase social C1/C2 (media alta), D (trabajadores de clase media-baja) y E (dependientes del estado de bienestar) no suelen ser buenos ahorradores. Sin embargo, es necesario contextualizar estos datos con el alto grado de movilidad de rentas que encontramos hoy en Estados Unidos y en el Reino Unido. En concreto, hay una destacada movilidad de renta en ambas sociedades y en un año las personas incluidas en los sectores más pobre de la sociedad no tienen por qué ocupar al año siguiente la misma posición de renta baja.

Las conclusiones sobre este punto son las esperadas. El acceso a los servicios financieros está relacionado con la capacidad de ahorro, que a su vez se relaciona con la renta disponible y el acceso al empleo. También se ha debatido la importancia de considerar los altos niveles de desigualdad de renta en el análisis. (Pesaresi y Pilley [2003]).

En segundo lugar, hay un grupo de razonamientos que hacen referencia a la creciente desregulación de los servicios financieros (en especial en la mayor parte de los países industrializados) y al aumento asociado de la competencia entre los proveedores de dichos servicios. Lesión y Thrift [1993] han seguido esta línea de investigación realizando su análisis partiendo desde un punto de vista general hasta un nivel mundial y considerando especialmente el impacto de la crisis internacional de deuda iniciada en 1982. Estos autores aseguran que esta situación provocó que muchos intermediarios financieros bancarios y no bancarios se retiraran, al menos temporalmente, de los mercados internacionales buscando en su lugar, nuevos mercados nacionales. Sin embargo, también se produjeron determinados factores locales y nacionales que acentuaron la competencia en los mercados financieros nacionales.

Por ejemplo, la rápida aceleración de la competencia bancaria —sobre todo en Estados Unidos— desde finales de la década de los ochenta formó parte del llamado proceso de «desintermediación». Las nuevas tecnologías combinadas con los cambios en los modelos de comportamiento del ahorro facilitaron cada vez más que muchos intermediarios financieros no bancarios ofrecieran productos competitivos, sobre todo a grandes prestatarios corporativos. Nos referimos al rápido crecimiento

de los mercados de valores de renta fija y derivados, así como a la tendencia cada vez mayor de que los ahorradores opten por el uso de instrumentos del mercado de capitales a largo plazo ofrecidos por fondos de pensiones y por otras instituciones, y no por los mercados tradicionales de inversión líquida (véase la explicación y crítica de estas tendencias en Warburton [1999]). El proceso de desintermediación ejerció importantes presiones sobre los beneficios bancarios, al mismo tiempo que las ventajas de coste bancarias en la movilización de fondos (pasivos) estaban siendo restringidas por la competencia. Esto ocasionó una búsqueda creciente de las economías de escala en coste, y esfuerzos para estandarizar los servicios bancarios con un bajo coste (al que a veces se menciona como «commodities»). En los países europeos con fuertes sectores de intermediarios financieros no bancarios se pueden apreciar similares tendencias.

En el Reino Unido, la desregulación de los servicios financieros desde la década de los ochenta eliminó las tradicionales barreras entre los distintos sectores del mercado (como en Estados Unidos) y asimismo se eliminaron las barreras de entrada. Esto desembocó en lo que se ha denominado «supermercados financieros», cuyo más famoso defensor es el grupo Virgin de Richard Branson (véase Lynch y Haidar [1998]).

Tanto los ahorradores como los prestatarios se beneficiaron del aumento de la competencia puesto que requería que las nuevas y antiguas organizaciones financieras se embarcaran en una búsqueda más intensa que nunca de nuevos clientes. Como indican Lesión y Thrift [1995] para el caso del Reino Unido, «un gran número de personas se volcaron en el sistema de servicios financieros... No había límites... el sistema empezó a adentrarse en los rincones más recónditos del tejido social británico que anteriormente había rechazado».

Sin embargo, Pesaresi y Pilley [2003] de la Dirección General de la Competencia de la Unión Europea ofrece un convincente argumento que va en sentido contrario. Ambos subrayan que en el pasado en Europa, el 80 por 100 de las cuentas corrientes solían tener pérdidas pero estaban financiadas por el restante 20 por 100 que resultaban ser rentables gracias a los elevados balances medios mantenidos. Esta subvención cruzada ha dejado de ser posible ahora ya que la actividad bancaria se ha vuelto mucho más competitiva. Un reciente análisis realizado por Claessens, Glaessner y Kingebiel [2003] sobre la banca electrónica muestra otras dimensiones respecto a la creciente presión de los costes en los bancos. Se trata de un estudio del impacto de las nuevas tecnologías sobre los márgenes de intermediación desde 1997 a 2010 en 34 países. La atención se centra en las grandes reducciones en los márgenes que probablemente hayan sido causadas por la elevada competencia en el sector y los bajos costes asociados al uso de las tecnologías electrónicas. Esto lo podemos comprobar claramente observando algunas de las economías de mercado emergentes como Brasil y Turquía, donde los márgenes de intermediación son muy altos hoy en día, al menos para los niveles encontrados en la Unión Europea.

También se ha comprobado la creciente competencia existente entre bancos en otras regiones del mundo. Por ejemplo, un estudio realizado por los autores sobre la consolidación bancaria en 10 países de Europa Occidental y de la antigua Unión Soviética, desveló que el crecimiento en la provisión de crédito y de otros servicios financieros ofrecidos a la pequeña y mediana empresa, era mucho más rápida en aquellos países en los que se había observado una clara competencia bancaria (Roe, Peachey y cols.). Polonia es un ejemplo clave, en contraste con Rusia en donde la competencia bancaria sigue siendo escasa. En Polonia, donde la actividad de la pequeña y mediana empresa ha crecido desde un 30 por 100 del PIB en 1995 hasta un 55 por 100 del PIB en 2001, los bancos ofrecen actualmente un 52,6 por 100 de sus créditos corporativos al sector de la pequeña y mediana empresa y atraen casi el 50 por 100 de sus depósitos de esa misma fuente. Estonia es otro país con una competencia bancaria muy eficaz y donde la actividad de las PYME es alta, representando los créditos bancarios a las PYME una importante proporción del negocio bancario en dicho país.

En tercer lugar, una importante causa de la mayor competencia es la amplia internacionalización de la provisión de los servicios financieros. Ello es especialmente destacable en los países de la Unión Europea, donde las directivas referidas a los servicios financieros dificultan cada vez más que los estados nacionales mantengan barreras firmes tanto a la entrada de los países miembros de la Unión Europea como en el incremento de la competencia en los servicios bancarios.

E. Características de los individuos excluidos

En la mayoría de las economías de mercado social relativamente urbanizadas descritas anteriormente, la exclusión no constituye un problema y, por ello, no existen al parecer⁴ importantes estudios al respecto. Cada vez más, los trabajos realizados en Francia (y de hecho las respuestas políticas —véanse capítulos 4 y 5—) se han centrado especialmente en las limitaciones al acceso y a la creación de oportunidades de autoempleo, en lugar de en el proceso subyacente al fenómeno de la autoexclusión de los individuos. Actualmente esto está cambiando, y junto a este trabajo se está presentando otro sobre la exclusión individual (Gloukoviezoff [2004]). En la prensa española se pueden encontrar algunas referencias pero son muy limitadas.

⁴ La base de esta afirmación es la falta de cualquier referencia cruzada de trabajos académicos y de mejores estudios sobre la exclusión individual, con la excepción de la llevada a cabo en las economías industriales de los países de habla inglesa. El hecho de que no aparezca ninguna referencia ni en esta bibliografía ni en la bibliografía reciente en francés sugiere que no se está sólo ante un problema de la capacidad lingüística de los investigadores implicados.

La más importante literatura sobre la exclusión individual hace referencia a Reino Unido y Estados Unidos, lo que de alguna forma refleja su posición extrema dentro de la taxonomía desarrollada anteriormente: ambas economías son muy industrializadas y urbanizadas pero registran niveles de acceso mucho más bajos de lo que sería normal en estas economías.

En el **Reino Unido**, la Autoridad de Servicios Financieros [2003] utilizó una gran variedad de pruebas en sus estudios para desarrollar las siguientes proposiciones.

— El rasgo de no poseer alguna cuenta bancaria (es decir, el que caracteriza a aquellas personas sin cuenta corriente en bancos o en sociedades de crédito hipotecario) se concentra en las personas con rentas bajas o en aquellos que reciben subsidios. Dependiendo del tipo de estudio, esta cifra se estima entre un 6 y un 9 por 100 de la población. En parte, el vínculo entre los que no tienen acceso a servicios bancarios y la dependencia al estado bienestar es una función de cómo el sistema británico paga a las ayudas propias del estado de bienestar (si bien esto está cambiando actualmente). El sistema alemán de pago a través de bancos, por ejemplo, tiene como resultado una exclusión al sistema bancario mucho menor, para aquellos que dependen del estado de bienestar.

— Las mujeres suelen tener menos cuentas corrientes a su nombre, si bien esto se puede explicar por los bajos ingresos y por las circunstancias personales, no sólo por la cuestión del sexo. Poseer una cuenta bancaria entre la población de origen pakistaní o de Bangladesh en el Reino Unido no es muy habitual, y la representación de la mujer dentro de este grupo de población es especialmente escasa. La posesión de una cuenta corriente entre personas de menos de 20 años y más de 80 es aún más baja.

Las razones para no disponer de una cuenta bancaria o de una cuenta en alguna sociedad de crédito hipotecario son muy variadas. Hay dos tipos predominantes de personas que no disponen de una cuenta: aquellos que se han desligado de la actividad bancaria y aquellos que nunca han tenido ninguna cuenta bancaria. Dentro de este último grupo, algunas de las razones para no tener una cuenta bancaria son: no haber necesitado nunca una y en su lugar usar sólo una cuenta de ahorro, algunas mujeres solo utilizan las cuentas corrientes de sus esposos, mujeres que son madres solteras a una edad muy temprana y los jóvenes que todavía no han abierto una. Las barreras del idioma, la cultura y los niveles de conocimiento y de religión son aspectos importantes que puede impedir que la gente abra cuentas bancarias. Una pequeña minoría no abre una cuenta por su incapacidad para ofrecer pruebas de su identidad, encontrarse empadronados en un determinado lugar (cada vez es más habitualmente dicha exigencia) o bien porque no se les considera como clientes con suficiente solvencia para una cuenta corriente convencional. La falta de acceso desde un punto de vista geográfico a una sucursal bancaria también es un factor que distintos estudios han señalado de importancia, y puede que sea posiblemente la más novedosa y significativa dimensión del problema. El reducido acceso a las cuentas bancarias (causado por el cierre de sucursales de bancos y de oficinas postales ha sido un destacado factor que ha puesto el debate de la exclusión en primer plano en países como Suecia, Bélgica, Francia y Alemania, así como en el Reino Unido (Pesaresi y Pilley [2003]).

La infratilización de los productos de ahorro en bancos o en sociedades de crédito hipotecario es muy elevado. En este caso, la razón para la exclusión se suele basar en la autoexclusión más que en la exclusión directa por parte de los proveedores financieros. Es posible que la gente desista como consecuencia de las cantidades de dinero relativamente altas que se les exigen para abrir una cuenta de ahorro. La falta de conocimiento sobre los productos de ahorro también influye como elemento disuasorio. El cierre de sucursales de bancos y de sociedades de crédito hipotecario complican aún más la posibilidad de que las personas tengan acceso físico a un método formal de ahorro en caso de ser reticentes al uso de las nuevas tecnologías electrónicas. Los precios asequibles desempeñan una de las funciones más importantes de influencia, puesto que la cantidad que esta gente se puede permitir ahorrar puede que determinen si el ahorro se hace con carácter formal o informal. Los problemas a los que han hecho frente algunas comunidades de emigrantes al intentar acceder a los productos formales de ahorro al llegar a Gran Bretaña, también constituyen un factor que puede haber favorecido la implantación de sus propias vías de ahorro informal y de organizaciones de créditos.

En lo que respecta al acceso a los créditos, en los últimos años se ha registrado un crecimiento especialmente rápido en la gama de productos de crédito al consumo disponibles en el Reino Unido. Además, la intensa competencia de los productos crediticios ha significado que el acceso al crédito esté disponible a una base de clientes relativamente amplia. Este rápido aumento ha significado que el uso del crédito sea en la actualidad la norma y no la excepción. La mayoría de los hogares disponen de acceso a importantes instrumentos de crédito como las tarjetas de crédito o débito, créditos personalizados no asegurados o acuerdos de compras a plazos (Office of Fair Trading). Tan sólo el 33 por 100 de los hogares del Reino Unido no utilizan las principales herramientas crediticias.

Es complicado calcular el número de personas excluidas de los instrumentos de crédito, teniendo en cuenta que no todo el mundo que no dispone de instrumentos de crédito los necesita o lo desea: un 29 por 100 de los que no tenían ninguna forma de crédito afirmaron que esta situación se debía a una oposición a los créditos. Las personas que no pueden acceder a las principales facilidades crediticias se agrupan en dos categorías: por un lado aquellos con un escaso historial de créditos o con un historial de deudas de dudoso cobro, recurriendo a los prestamistas informales «sin estatus» para cubrir sus necesidades crediticias, y por otro lado aquellos que viven con ingresos bajos y que es posible que tengan que mirar más allá

CUADRO 2

CÓMO ADQUIEREN UN CRÉDITO LOS MÁS VULNERABLES EN EL REINO UNIDO

Polly Toynebee, corresponsal del periódico *The Guardian*, pasó varios meses viviendo como madre soltera y sin recursos en una de las peores zonas de Londres. A continuación narra el momento en el que sale a comprar una cama para su apartamento de protección oficial.

Encontré la tienda en la planta baja del centro comercial *Elephant and Castle*. Entre todos los artículos usados, el emporio *Crazy George* se erigía como un faro luminoso repleto de muebles nuevos y de electrodomésticos iluminados por una luz inmaculada. Encima del mostrador se encontraban los catálogos de *Crazy George* con el siguiente mensaje: «Descubra la compra fácil a precios asequibles» En su interior, promete que «Todos nuestros productos están disponibles SIN DEPÓSITO Y SIN CHEQUES DE CRÉDITO». Todos los precios que aparecen en negrita indican el precio semanal de compra a plazos. El precio total en efectivo aparece debajo en letras pequeñas, puesto que aquí no se viene a pagar en efectivo. La cama de matrimonio más barata que ofrecían era una con barrotes de metal y costaba 4,99 libras por semana (7,2 euros) a pagar durante 156 semanas, es decir, tres años. No estaba segura de que fuera a durar tanto tiempo. En la letra pequeña incluso se podía leer «Colchón disponible por separado» y no se mencionaba el precio adicional del colchón. Una letra todavía más pequeña decía que la cama costaba el sorprendente precio en efectivo de 432,38 libras (624,8 euros), sin colchón... Pero en seguida me di cuenta de por qué esa compra resultaba tan tentadora. Por muy aconsejable que resultase para mí comprar la cama con el dinero restante de mi fondo social, simplemente no me quedaba tanto dinero y no podía pedirselo prestado a nadie. Me di cuenta de lo fácil que es convencerme a mí misma de que unas simples 4.99 libras por semana era un precio asequible, en mi situación...

... En la parte de atrás del catálogo aparece una lista de precios con las sucursales de *Crazy George*, un total de 95 que pronto irán en aumento. En la lista parece una enumeración de las zonas más desfavorecidas del país: Birkenhead, Bradford, Burnley, Byker, Corby, Doncaster, Easternhouse, East Ham, Greenock, etc. Allá donde hay una cafetería de Starbucks o una librería de Waterstones, un Jigsaw o un Habitat puedes dar por hecho que no habrá un *Crazy George* cerca.

Polly Toynebee, *Hard Work: Life in Low-Pay Britain*, Bloomsbury, Londres, 2003.

de la habitual provisión de crédito. Suele bastar con examinar el número de prestamistas y de prestamistas sobre prendas en una determinada zona para comprender el grado de exclusión respecto a las facilidades crediticias.

Los mercados de créditos sin garantía incluyen instituciones financieras que ofrecen servicios a personas a las que el acceso al crédito tradicional no es posible debido a que tienen un insuficiente nivel de garantía para acceder a ellos. Funcionan de forma similar pero ofrecen créditos a un coste mucho mayor para cubrir los riesgos asociados con el cliente. Otras instituciones pueden centrarse en un grupo vulnerable y alentarlos para que obtengan créditos que posiblemente sean incapaces de devolver.

Hay distintas razones por la que las personas no tienen acceso al crédito. La gran mayoría de aquellos que obtiene un crédito sin garantías, simplemente no son capaces de acceder a las principales fuentes de crédito (véase el cuadro 2). El crédito indiscriminado en la década de los ochenta seguido por la recesión de la década de los noventa hizo que muchas personas registraran historiales crediticios que incluían muchas deudas de dudoso cobro. Los principales prestamistas se han vuelto más rígidos con sus criterios de concesión de créditos, y de medición del riesgo, encontrando muchas dificultades para tener acceso al crédito todos aquellos con un significativo pasado de deudas. Además, se da el caso de muchas personas de estos grupos que están intentando obtener un crédito para pagar sus actuales deudas pero son incapaces de obtenerlos ya que han alcanzado o incluso superado su límite de crédito por dichas fuentes. Los prestamistas sin garantías pueden tener mala reputación debido a que prestan poca atención a la capacidad de sus prestatarios para devolver los créditos, siempre que estén asegurados sobre las propiedades del cliente. La campaña publicitaria realizada por los medios de comunicación ha ayudado a que los prestamistas sin garantías atraigan a nuevos negocios, ya que animan a las personas a que soliciten un crédito como forma para reducir y simplificar los reembolsos de sus deudas actuales. Algunos grupos excluidos de los principales mercados crediticios optan por recurrir a prestamistas alternativos por su acceso fácil, rápido y exento de burocracia; sus productos sencillos, directos y transparentes y la ausencia de costes ocultos, multas y moras.

Estos resultados son muy similares a los obtenidos en un importante estudio sobre personas sin acceso a los servicios bancarios de Los Angeles y Nueva York llevado a cabo en 1998 por *Office of the Comptroller for Currency (OCC)* —que es parte del sistema de control monetario y financiero de **Estados Unidos**—, y mencionado detalladamente en el estudio de Caskey, Ruiz Durán y Solo [2004], presentado de forma conjunta con el presente trabajo⁵. El estudio de la OCC permitió realizar grandes comparaciones relacionadas con el perfil social, económico y demográfico de las personas con y sin acceso a los servicios bancarios. Aquellos que se encontraban privados del acceso solían ser jóvenes, con pocos estudios, viviendo

⁵ El trabajo hace un estudio comparativo de las personas sin acceso a servicios bancarios en Estados Unidos y en México.

de alquiler, trabajando menos, con ingresos notablemente más bajos y en consecuencia con una propensión mucho más baja al ahorro. El estudio de Caskey, Ruiz Durán y Solo subraya las diferencias en el pago de facturas y la percepción de ingresos entre los que tienen acceso a servicios bancarios y los que no. Caskey se basa en investigaciones realizadas previamente por él para destacar el coste adicional resultante de las personas que no tienen acceso a los servicios financieros al gestionar a diario sus finanzas personales. Caskey cita una estimación: un hogar donde entra un salario anual de 20.000 dólares (15.028 euros) pagaría cerca de 600 dólares (450 euros) (o el 3 por 100 de los ingresos) en servicios de pago, una cantidad que es al menos seis veces superior de lo que costaría utilizar una cuenta bancaria para realizar las mismas operaciones si se pudiesen guardar los dichos fondos en una cuenta. Similares primas sobre el coste del crédito aceptado por quien no tiene acceso a los servicios bancarios, tal cual, aparece reflejado en los estudios sobre el Reino Unido.

Connolly y Hajaj [2001] subrayan la falta de investigación real sobre las personas sin acceso a los servicios bancarios en Australia, y sugieren que los siguientes grupos son especialmente vulnerables:

- Comunidades en regiones remotas o aisladas.
- Comunidades urbanas deprimidas.
- Consumidores con rentas bajas.
- Consumidores de avanzada edad.
- Consumidores pertenecientes a un entorno lingüístico de habla no inglesa.
- Consumidores con discapacidades.
- Consumidores con dificultades de alfabetización.
- Consumidores indígenas.

F. Acceso a los servicios financieros por parte de las empresas: microcréditos y créditos a la pequeñas empresas

La pequeña empresa juega un papel crucial en el crecimiento de cualquier economía moderna. Aproximadamente cada dos años, dos millones de empresas inician su andadura en los países de la Unión Europea y el 90 por 100 de éstas son pequeñas empresas con menos de cinco empleados.

En general, no existe base bibliográfica que sugiera una especial exclusión en el acceso al depósito y a los servicios de pagos para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, si bien en el Reino Unido se han registrado quejas sobre el alto coste de dichos servicios, costes que en efecto implican una subvención cruzada de actividades bancarias personalizadas gratuitas. El otro punto de preocupación se centra en el hecho de que las microempresas constituidas por aquellas personas excluidas de los servicios bancarios están sus empresas casi por definición excluidas de los servicios bancarios.

No obstante, se considera que los empresarios de la pequeña empresa hacen frente a dichas barreras cuando intentan obtener el acceso a fuentes de financiación externas, para afrontar la inversión de capital fijo y las necesidades de capital circulante de sus negocios. Pero, los datos del Observatorio Europeo de la Pequeña y Mediana Empresa y el estudio adjunto del ENSR que hacen un seguimiento del desarrollo de las PYME para la *European Commission Enterprise Directorate* (EIM [2004]⁶), sugieren que este no es particularmente un problema de acceso al crédito bancario:

- menos del 20 por 100 de los encuestados señalan el acceso a los servicios financieros en su sentido más amplio, como un impedimento al crecimiento de su negocio;
- tan sólo el 12 por 100 de las microempresas, el 10 por 100 de las pequeñas empresas y el 6 por 100 de las medianas empresas manifiestan su descontento con los servicios bancarios que emplean;
- de este porcentaje de encuestados que manifiestan su descontento, tan sólo 2-3 puntos porcentuales se pueden atribuir al rechazo a otorgar o mantener el crédito;
- en cualquier caso, no todas las PYME necesitan pedir un crédito (generalmente el 40 por 100 afirman que en los últimos tres años no recordaban haber pedido uno);

⁶ Aquí se hace referencia a una página web que contiene no sólo los últimos informes del Observatorio de la Unión Europea sobre las PYME europeas sino también la capacidad de presentar un estudio comparativo en forma de tablas con los datos del estudio de ENSR.

— y de aquellos encuestados que habían buscado créditos, sólo la sexta parte no había obtenido lo solicitado.

No obstante, estos datos pueden ser un indicador de que haya un problema emergente que hay que abordar en lo que respecta al replanteamiento por parte de los grandes bancos de reducir la provisión de financiación a las empresas medianas:

— En el caso de Alemania hay pruebas evidentes de que los grandes bancos han intentado finalizar sus relaciones de crédito con algunos pequeños clientes; el cierre de sucursales, una mayor centralización de sus decisiones crediticias y reducción del número de empleados en algunas sucursales. Al igual que en el caso de las facilidades de ahorro, estas tendencias ejercen más presión sobre las cajas de ahorro y las cooperativas de crédito (DSGV-Estudio [2001]). Esto se suele atribuir al impacto de la globalización y tomar como punto de referencia de su negocio la creación de «valor del accionista.»

— Un fenómeno correlacionado es el trastorno de los modelos de crédito a las PYME resultado de las fusiones entre bancos nacionales. La investigación en este campo la ha dirigido el Banco Nacional de Bélgica, un país que ha sido testigo de un «mercado doméstico» significativo y donde las PYME dependen especialmente de la financiación de los grandes bancos. Degryse, Masschelein y Mitchell [2004] encuentran indicios de que las empresas que obtienen créditos de los bancos adquiridos son más propensas a perder su relación de crédito que aquellas que ya han recibido el crédito del banco adquiriente. Asimismo también subrayan que las empresas de los dos nuevos bancos son menos propensas a perder su relación que las empresas que obtienen el crédito tan sólo de una de ellas o de otros bancos que no forman parte de la fusión.

— El paso a las nuevas normas de adecuación de capitales propios para bancos (Basilea II) aumentaría la ponderación sobre los créditos comerciales arriesgados en el 50 por 100, lo que con casi total seguridad habría afectado directamente al coste del crédito para las PYME. Como consecuencia de esto, el impacto del cambio de normativa se ha suavizado de forma que el capital exigido para las categorías de riesgo de crédito a las PYME sólo aumente un 20 por 100.

Por lo tanto, se está llevando a cabo un destacado esfuerzo público en toda la Unión Europea (véase capítulo 4 para más detalle) con la intención de mejorar el acceso de las PYME a la financiación y de aumentar la provisión del microcrédito (en este caso definido como créditos inferiores a 25.000 euros). Además de ser una medida económica per se, la microfinanciación también se puede ver como una forma de contrarrestar la exclusión social. Esto es más probable cuando los empresarios de las pequeñas empresas proceden de grupos minoritarios, incluyendo los desempleados, las mujeres y las minorías étnicas.

Las razones para la existencia de un nivel insuficiente de provisión de microfinanciación suelen estar relacionadas con problemas de asimetrías de información. Una gran barrera esta relacionada con los altos riesgos y con la falta de rentabilidad percibida desde el punto de visto de los proveedores crediticios. Es difícil, incluso para un nuevo y prometedor negocio, poder superar esta situación: una media del 50 por 100 de nuevos negocios en la Unión Europea desaparecen en un período de cinco años. Además, los empresarios de la pequeña empresa a veces simplemente no tienen suficiente garantía financiera que ofrecer a las tradicionales fuentes de financiación con metodologías encaminadas principalmente a la gran empresa.

La microfinanciación también implica altos costes de gestión y operacionales, como queda plasmado en la tabla 2. Extender estos altos costes a lo largo de la vida de un crédito de tres años añadiría adicionalmente el equivalente a la mitad del mismo, a un índice de financiación de mercado monetario en los países tomados como muestra de la UE y cerca de la tercera parte de los índices de financiación de mercado monetario en los nuevos países de la UE tomados como muestra. Esto agrava los elevados niveles de riesgo cuando los prestamistas están tratando con microempresas, puesto que se incurren en los costes pero los ingresos son obtenidos durante la vida de un crédito.

TABLA 2
COSTE DEL PROCESAMIENTO DE CRÉDITOS PARA MICROCRÉDITOS EN OCHO ECONOMÍAS EUROPEAS

	<i>Reino Unido</i>	<i>Alemania</i>	<i>Finlandia</i>	<i>Suecia</i>	<i>Irlanda</i>	<i>Estonia</i>	<i>Polonia</i>	<i>Letonia</i>
Tamaño medio del crédito (€)	22.000	15.000	17.000	9.000	6.000	15.000	3.000	3.000
Coste de gestión: euros por crédito	1.335	1.100	850	700	170	590	275	135
Porcentaje del tamaño medio	6	7	5	8	3	4	9	4
Tipos de interés (porcentaje)	3,9	3,3	3,3	2,0	3,3	3,9	9,4	4,0
Costes de gestión anual (sobre la vida de un crédito de 3 años, en porcentaje)	2,1	2,5	1,8	2,8	1,2	1,4	3,2	1,4

Fuente: (UE: Enterprise Policy Group [2004] ampliado por los autores).

En respuesta a este vacío del mercado para desarrollar una adecuada microfinanciación, la Unión Europea y la mayoría de los estados miembros han alentado a las instituciones financieras para que ofrezcan una mayor cantidad de microcréditos. Esto ha sido hecho ofreciendo un apoyo financiero directo y aportando un mejor entorno para apoyar a las PYME durante su desarrollo. Los esquemas nacionales de los estados miembros varían, pero tienden a compartir rasgos comunes. Entre éstos se incluyen la promoción de la disponibilidad de financiación a los clientes institucionales; la provisión parcial de crédito; incentivos impositivos y compartir los riesgos de forma parcial. Las cooperativas de crédito han ido aumentando en número, al igual que las ONG como proveedoras de microcrédito (por ejemplo el Prince's Trust en el Reino Unido y ADIE en Francia).

La financiación se hace mucho más accesible y asequible permitiendo compartir los riesgos mediante la participación en los esquemas de garantía. Un estudio de IDEA Consult realizado para la Comisión Europea [2003] señalaba que los esquemas de garantía mutua estaban presentes mayoritariamente en el sur de Europa, sobre todo en Italia, Francia y España, pero también habían existido durante algún tiempo en Alemania, Austria, Bélgica y Luxemburgo. Por el contrario, en los países nórdicos y en los países anglosajones como el Reino Unido, Países Bajos, Dinamarca y Finlandia, prevalecen los esquemas de garantía pública. En algunos países coexisten los esquemas de tipo público y privado (Bélgica, Francia, Austria, Alemania y Dinamarca). Los autores calculan que, para siete países en donde están activos (o están empezando a estarlo) los esquemas de garantía mutua, dichos esquemas tienen un alcance general de 1,5 millones de empresas (cerca del 10 por 100 de las PYME en dichos países) y apoyan los nuevos créditos de alrededor de 10.000-15.000 millones de euros al año.

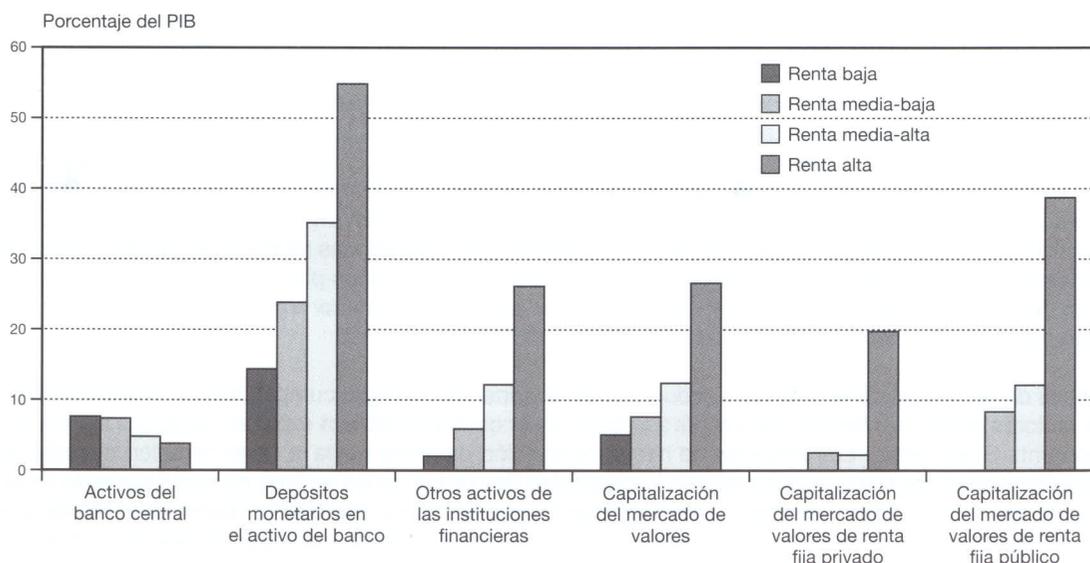
Tercera parte: Cuestiones referentes a los países en desarrollo

G. La escala global de los sistemas financieros de los países en desarrollo

El primer aspecto a tener en cuenta en cualquier debate sobre los sistemas financieros formales de las economías más pobres, es que éstos se encuentran dominados por la banca comercial. En la figura 1 se presentan los datos que facilita el Banco Mundial en su Informe sobre el Desarrollo Mundial⁷, correspondiente al año 2002.

Como puede verse, los activos de tipo bancario de los países de renta baja suelen rondar el 15 por 100 del PIB, en contraste con el 5 por 100 del PIB de la capitalización del mercado de valores y solamente el 2 por 100 del PIB de los valores correspondientes a instituciones financieras no bancarias. En cuanto a los países en desarrollo de renta media-baja, los porcentajes

FIGURA 1
DESARROLLO DE LOS SISTEMAS FINANCIEROS CLASIFICADOS SEGÚN EL NIVEL DE RENTA NACIONAL



⁷ Este informe lleva por título *Building Institutions for Markets*.

correspondientes en relación al PIB son el 24, 7 y 5 por 100, respectivamente. En cambio, en ciertos países de renta alta como Estados Unidos, Reino Unido y Alemania, las cifras del mercado de valores y de las instituciones financieras no bancarias alcanzan el 262, 250 y el 72 por 100 del PIB, respectivamente⁸. En la base de datos de Beck *et al.* [2000] se pueden consultar con detalle y país por país —100 en total— estas cifras.

H. El valor de mejorar el acceso individual de los países en desarrollo

Que los niveles de acceso de la mayoría de las economías en desarrollo sean bajos es algo que nadie pone en duda, aunque es cierto que existen algunas marcadas diferencias a nivel regional. Se han realizado muy pocos estudios sistemáticos sobre la cantidad de personas que acceden a los servicios bancarios en los países en desarrollo, y por esta razón el siguiente capítulo se va a basar en el uso de indicadores financieros aproximados para su interpolación, debido a los escasos datos reales de los que se dispone. Esta escasez de datos sobre el acceso a los servicios bancarios refleja, probablemente, la fuerte presencia desde principios de la década de 1980 de organizaciones internacionales que realizaban donaciones a la microfinanciación a través de canales no bancarios, en particular ONG. La controversia que existía en el pasado acerca del acceso a los servicios financieros y sus posibilidades para reducir la pobreza estuvo centrada mayoritariamente en el éxito o el fracaso de esta actividad. Ahora se está desviando hacia otras cauces, en cierta medida debido a la insatisfacción hacia las organizaciones denominadas «apex», que canalizan la financiación de los donantes hacia las ONG poco importantes, pero también a causa de la escasa sostenibilidad financiera de muchos de los programas. En este sentido, cada vez más se reconoce la importancia que tiene facilitar el ahorro entre los más pobres a la vez que se les proporciona el crédito.

Morduch y Hayley [2002] realizaron un extenso análisis de los diferentes aspectos que rodean la recaudación de fondos para los más pobres en su trabajo para la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional. En él llegaban a la conclusión de que estaba demostrado que la microfinanciación era una herramienta eficaz y poderosa para la reducción de la pobreza, pero que al igual que otros tantos sistemas de desarrollo había penetrado de forma insuficiente en las capas más desfavorecidas de la sociedad. Incluso opinaban que un primer planteamiento del lado del ahorro no funcionaría igual que un sistema combinado de crédito y ahorro. La conclusión fundamental de este análisis era que aunque el ahorro pudiese llegar a evitar que la economía doméstica se viese arrastrada hacia la pobreza extrema debido a sobresaltos económicos y sociales, sólo el crédito crearía la actividad económica necesaria que pudiese ayudar a las familias a salir de esa pobreza.

Este punto de vista representa el equilibrio ideológico alcanzado por Morduch y Hayley, que de cierto modo escapa a la polémica. Por una parte, hay trabajos que demuestran que el acceso a la microfinanciación tiene el poder de reducir significativamente la pobreza (Khandker [1998]); por otro lado, también existen estudios que, partiendo de los mismos datos, indican que el impacto sobre la pobreza es mínimo (incluyendo el trabajo anterior de Morduch [1998]). También existen indicios de que puede existir un umbral del crédito (desde un punto de vista acumulativo) donde más allá del cual la microfinanciación puede hacer mella en la pobreza (Zaman [1998]). Los datos mixtos están relacionados en parte con la sensibilidad de los resultados hacia los supuestos metodológicos relacionados con el análisis empírico.

Sin embargo, existe un mayor consenso en torno al papel de la microfinanciación en la disminución de la vulnerabilidad. Se ha descubierto que la microfinanciación refuerza los mecanismos de gestión de crisis, se diversifican las fuentes de ingresos, se materializan activos y se mejora la situación de la mujer (Hashemi *et al.* [1996]; Montgomery *et al.* [1996]; Morduch [1998]; Zaman [1998]). El *World Bank's Consultive Group to Assist the Poorest* (CGAP) ha llevado a cabo un importante estudio sobre la creciente importancia de la movilización de los ahorros. En un Donor Brief del CGAP [2002], se identifica el ahorro como una alternativa superior al crédito, una forma de superar los reveses económicos, y un servicio que los pobres desean y por el que pagarían dinero. Como los pobres rara vez tienen acceso a los servicios de depósito voluntario que ofrecen las instituciones formales y semiformales, se ven obligados a ahorrar de un modo informal: invierten en ganado, guardan el dinero en casa, recurren al ahorro gestionado por grupos de vecinos o participan en asociaciones rotativas de crédito y ahorro. En muchos casos, este ahorro informal presenta un alto riesgo, falta de liquidez, o impone unos plazos uniformes. Por ejemplo, una vaca muere por enfermedad y debe ser vendida en su conjunto, no por partes, para obtener algo de dinero. Y esta transacción lleva incorporado un plazo temporal obligatorio y unos costes financieros.

Las funciones de reducción de la pobreza y reducción de la vulnerabilidad que cumple la microfinanciación la convierten en uno de los factores determinantes de más interés a la hora de luchar contra la pobreza extrema, dado que es uno de los Millennium Development Goals (MDG). Los servicios de microfinanciación dirigidos hacia la mujer también tendrán un resultado indirecto sobre otros objetivos MDG, ya que mejoran la capacidad de control de los activos de este segmento de la sociedad, y el conocimiento del entorno social, sanitario y medioambiental que las rodea. Morduch y Hayley demuestran con bastante precisión que el impacto positivo de la microfinanciación sobre la pobreza guarda una estrecha relación con seis de los siete objetivos del Milenio.

⁸ Esto no quiere decir que la importancia relativa de la financiación no bancaria no crezca en función al desarrollo. La conclusión de la mayoría de estudios sobre la evolución del sistema financiero (por ejemplo, GURLEY, J.; SHAW, E., y GOLDSMITH, R.) es que dicho cambio no ocurre en la práctica.

I. Problemas de acceso de las empresas en los países en desarrollo

Sólo unos pocos países del mundo poseen unos mercados financieros amplios y bien establecidos, entre los que incluyen un importante número de instrumentos e instituciones financieras no bancarias. Para la gran mayoría de los países en desarrollo y sus empresas la informalidad es la práctica generalizada. Un pequeño subconjunto de empresas de la mayoría de los países en desarrollo encara el mismo tipo de elecciones que las de las economías desarrolladas (crédito bancario, deuda o fondos propios y financiación extranjera o nacional, etc.), pero la mayor parte de las empresas no pueden hacer lo mismo. Sobre este punto se ha pronunciado con rotundidad el economista peruano de Soto [2000]. Éste señala que solamente 25 de los 200 países del mundo disfrutaban de unos derechos de propiedad fiables y de legal cumplimiento, de forma que es posible convertir el trabajo y ahorro en capital utilizable. La razón radica en la ausencia generalizada de este tipo de derechos en la mayoría de los países en desarrollo. La consecuencia principal es el predominio de una actividad comercial informal cuasilegal y de la existencia de prácticas informales para financiar la mayor parte de la actividad empresarial: por ejemplo, en México existen 2.650.000 de pequeños comercios que carecen de registro legal. Por diversas razones, pero principalmente a causa de la ilegalidad generalizada, los patrones típicos de financiación quedan confinados al ámbito doméstico y a sectores comerciales sin personalidad jurídica, con escasas interacciones con instituciones financieras formales, cuando no ninguna.

Sin embargo, al examinar los datos macroeconómicos disponibles este punto queda sumergido. Los datos globales de los componentes del sector financiero (es decir, el total de crédito bancario o las transacciones en el mercado de valores) no suelen revelar casi ningún dato acerca del número de beneficiarios de la financiación. Esta premisa se cumple, por ejemplo, en el caso de la última y más exhaustiva compilación de conjuntos de datos de esta índole llevada a cabo por Demirguc-Kunt y Levine [2000]. Los datos sobre medición empresarial que se han utilizado en la literatura sobre estructura financiera, como el amplio estudio IFC que utilizaron Singh y Hamid [1992], suelen coincidir en analizar un pequeño número de empresas grandes. Pero aún considerando estas obvias limitaciones de los datos disponibles, es posible establecer algunas generalizaciones.

En primer lugar, los sistemas bancarios de los países en desarrollo, aunque son los predominantes, son también absolutamente reducidos, e imponen severas restricciones a la disponibilidad del crédito a las empresas. Normalmente, ese crédito *a)* suele ir a parar a las empresas más grandes que, además de gozar de personalidad jurídica, suelen soportar unos costes transaccionales inferiores, y pueden estar bien relacionadas desde el punto de vista político, y *b)* su naturaleza es a muy a corto plazo, por lo que no resultan demasiado útiles para financiar proyectos de inversión a largo plazo. Los datos que se presentan a continuación apoyan en cierta medida a estas hipótesis. Por este motivo, tanto por razones de oferta (la escasez de financiación bancaria), como de demanda (los imperativos para seguir siendo «informal»), una proporción importante de empresas de los países en desarrollo quedan excluidas del acceso a una financiación formal.

Al adentrarse en el limitado terreno de las grandes empresas, es posible aportar unas conclusiones más específicas. Nuestro conocimiento de ello depende en gran medida de un extenso proyecto pionero que llevó a cabo el IFC durante la década de 1990 (en particular Singh [1995]). En la segunda fase del trabajo se empleaban datos de entre 50 y 100 grandes empresas de cada uno de los países de renta baja y media (India, Corea, Jordania, Pakistán, Tailandia, México, Malasia, Turquía, Zimbawe y Brasil). De él surgieron unos resultados sorprendentes que chocaban con las expectativas previas de la mayor parte de los economistas. En concreto, a partir de estudio de estas grandes empresas, se llegó a las siguientes conclusiones:

- Las grandes corporaciones se apoyaban en gran medida de los fondos externos.
- También confiaban demasiado en las nuevas emisiones de acciones para financiar el crecimiento de su activo neto.
- Las (grandes) empresas de los países en desarrollo utilizaban tanto la financiación externa como en especial la procedente de la renta variable, en mayor grado que sus homólogas de los países más avanzados.

Otros estudiosos han matizado estos resultados, y algunos de ellos han destacado alguna variación sobre esta pequeña muestra. Por ejemplo, Atkin y Glen [1992], aunque coincidían claramente con el primer punto anterior de Singh, encontraban unos niveles muy altos de variación. En Corea del Sur, por ejemplo, la dependencia de la empresa media a la financiación interna era solo del 12,8 por 100, mientras que en Pakistán y Zimbawe se disparaba al 58 por 100. Además, el limitado número de empresas que se veían afectadas por estos resultados se confirmaba con la baja cifra de cotizaciones en el mercado de valores de la mayoría de los países en desarrollo, y por la cifra aún más baja de empresas cuyas acciones se contrataban de forma activa. Por ejemplo, los mercados de valores de Brasil, Egipto, México, Corea y Tailandia son todos ellos bastante amplios (las empresas que cotizan son 470, 1.050, 185, 720 y 390, respectivamente). Sin embargo, en todos estos casos, una cantidad aproximada que ronda el 40 y el 75 por 100 del volumen de facturación total queda en manos de sólo el 5 por 100 de las empresas que cotizan (23, 52, 9, 36 y 19 empresas respectivamente).

Los resultados del IFC resultan también coherentes con la propuesta de que los movimientos de financiación de la cartera internacional, incluyendo los procedentes de las DFI y los realizados a través de bancos extranjeros, están muy concentrados en las grandes empresas de los respectivos países, pero que hacen poco o nada por aliviar los problemas de financiación del

grueso de las empresas. Se ilustra claramente esta conclusión a través de la tabla 3, dividida en dos partes, que se reproduce a continuación en su forma simplificada, y que forma parte de un estudio mucho más amplio, que parte de los datos que posiblemente sean la mejor fuente sobre el acceso empresarial actualmente. Este es el *World Business Environment Survey (WBES)* ©2000 del Grupo del Banco Mundial (*World Bank Group*), en el que se solicitó a una muestra de 10.000 empresas de 100 diferentes países de todo el mundo que evaluaran el alcance de la problemática que determinados factores del entorno comercial podían plantearles para su funcionamiento y expansión⁹.

En la primera parte de la tabla se observa que los fondos de inversión, los planes de financiación para el desarrollo y los proyectos de crédito dirigidos por el estado, sólo son relevantes principalmente para las grandes y medianas empresas que ya poseen un nivel de acceso considerable a la financiación bancaria. El principal sustituto de la financiación bancaria para la pequeña empresa son las fuentes de financiación menos formales, en particular la familia y amistades, pero también algún tipo de prestamista (entre los que bien pueden incluirse sindicatos y cooperativas).

Resulta más confuso el patrón de cambio entre las fuentes de financiación menos formales a las más formales, para estos mismos datos analizados a escala regional, como puede verse en la segunda parte de la tabla. A pesar de algunas variaciones regionales (que pueden deberse a la distinta combinación de tipos de empresas según su tamaño), indican que la financiación bancaria y similar es menos relevante para las economías que avanzan más rápidamente (los Tigres del Oriente Asiático, China, la CEI más fuerte, y las economías de los países de Europa oriental). Los planes públicos podrían ser más interesantes en este caso, si no fuese porque sigue persistiendo la confianza en las fuentes menos formales, y porque pierden terreno ante la rentabilidad retenida y los valores intrínsecos.

Otra evidencia cualitativa que se deduce de este mismo estudio, basada en la percepción que tienen los empresarios y directivos sobre las restricciones al desarrollo, refuerzan este panorama, y demuestran que dichas restricciones proceden de la deficiente financiación, cuya importancia iguala, cuando no supera, al de otras muchas limitaciones, como pueden ser las de tipo impositivo, la corrupción, infraestructuras, etcétera.

Todos estos puntos unidos entre sí sugieren que la situación financiera de las empresas de los países en desarrollo se caracterizaría por:

— La falta crónica y generalizada de apoyo de los sistemas financieros formales a la mayoría de las empresas, causa de la extendida informalidad de los negocios lo que se deriva, a su vez, de la existencia de una débil legislación de los derechos de propiedad.

TABLA 3
MODELOS DE FINANCIACIÓN EMPRESARIAL SEGÚN EL TAMAÑO Y LA REGIÓN

Porcentaje del total de la financiación procedente de:	Pequeña empresa	Mediana empresa	Grandes empresas				
Fondos de inversión/Financiación para el desarrollo/Estado	2,0	7,9	7,1				
Bancos y empresas de arrendamiento financiero	12,9	20,2	26,5				
Créditos al consumo	5,3	7,5	6,2				
Fuentes informales*	14,1	4,5	2,1				
Fondos internos/Beneficios retenidos	50,8	50,9	42,8				
Renta variable	4,4	4,9	4,7				
Sin especificar	10,5	4,1	10,6				

Porcentaje del total de la financiación procedente de:	Asia oriental en desarrollo	Asia meridional	Tigres del Asia oriental	Latinoamérica	CEI	Europa central y oriental	OCDE
Fondos de inversión/Financiación en desarrollo/Estado	1,6	5,2	3,2	3,1	6,3	8,7	4,3
Bancos y empresas de arrendamiento financiero	21,2	22,4	17,0	25,1	17,1	8,0	19,4
Créditos al consumo	3,2	2,5	7,9	10,2	4,6	5,8	4,8
Fuentes informales*	11,6	7,4	6,2	5,4	11,1	8,9	4,6
Fondos internos/Beneficios retenidos	33,9	26,5	48,3	43,2	53,9	70,5	39,1
Renta variable	2,7	6,4	5,8	3,2	8,6	1,4	8,5
Sin especificar	25,8	29,6	11,6	9,8	-1,6	-3,3	19,3

* Familia, amigos, prestamistas, etcétera.

⁹ La muestra no era una simple muestra al azar, por lo que no se pueden tomar las características de las empresas incluidas en el ejemplo dentro de cada país como indicativas de todas las firmas, aunque sí se puedan «inclinarse» hacia ciertos tipos de éstas.

— Una fuerte dependencia generalizada de la financiación procedente de la banca comercial, por parte aquellos negocios que tiene acceso a una financiación formal.

— Una estructura doble en la que un subconjunto de grandes empresas de ciertas economías en desarrollo realizan un uso sorprendentemente elevado de la financiación externa y especialmente procedente de la renta variable, incluyendo movimientos en su cartera internacional (en la que las cuentas de capital están liberalizadas).

J. Restricciones de oferta en el acceso a los servicios financieros y a la microfinanciación

La sistemática bibliografía en la que se abordan las restricciones a la disponibilidad de financiación en los países en desarrollo se encuentra bastante fragmentada, y sin conexión con el debate sobre la exclusión en las economías desarrolladas.

No obstante, se citan cuatro factores primordialmente:

- la escasa cobertura que prestan las redes bancarias a las zonas rurales;
- la negativa de la banca comercial a trabajar con los negocios rurales y las PYME;
- el elevadísimo coste de los servicios bancarios formales,
- y la falta de sostenibilidad financiera propia de la mayoría de las instituciones microfinancieras.

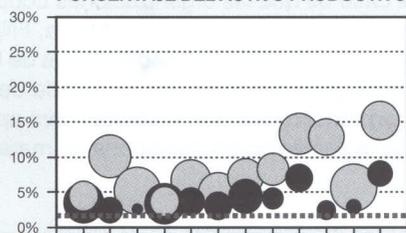
En el presente trabajo, los autores han empezado abordando el tercero de estos factores de una forma sistemática. Éste indica que el coste de intermediación guarda una estrecha relación con el volumen de servicios bancarios que se prestan dentro de un sistema económico (véase cuadro 3).

CUADRO 3

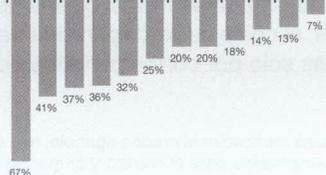
COSTES BANCARIOS Y ESCALA DE ACTIVIDAD BANCARIA

El diagrama inferior muestra (lado izquierda y segmento superior) los costes operativos (porcentajes de activo que devenga intereses) de las diferentes entidades bancarias dentro de una muestra de un grupo de economías europeas en transición. Se han comparado estos costes con los de las entidades de la UE (que se indica a través de la línea de puntos horizontal). Las mejores entidades (círculos negros) se distinguen de los más débiles para que se pueda observar hasta qué punto difiere cada categoría bancaria de cada país en cuanto a sus costes de la cota marcada por la Unión Europea. La penetración del sector bancario se recoge en las barras del segmento inferior del diagrama. Es evidente que los sistemas bancarios con mayor penetración (y que, seguramente, atienden a más clientes) son aquellos en los que las diferencias de costes bancarios en relación a los niveles de la Unión Europea son menores, y donde el conjunto del sistema financiero no se encuentra muy lejos del rendimiento de los mejores bancos del sistema.

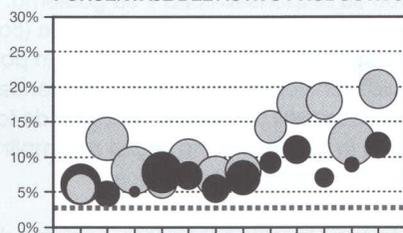
COSTES OPERATIVOS COMO PORCENTAJE DEL ACTIVO PRODUCTIVO



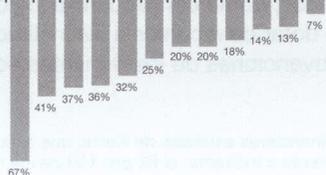
Croacia
Hungria
Polonia
Estonia
Bulgaria
Letonia
Lituania
Rusia
Serbia
Ucrania
Kazajistán
Armenia



INGRESOS OPERATIVOS COMO PORCENTAJE DEL ACTIVO PRODUCTIVO



Croacia
Hungria
Polonia
Estonia
Bulgaria
Letonia
Lituania
Rusia
Serbia
Ucrania
Kazajistán
Armenia



Claves del diagrama:

Los círculos indican el comportamiento agregado de los diferentes grupos bancarios de cada país:

- El centro del círculo indica el nivel de rendimiento (compárese con los ejes laterales).
- El tamaño de los círculos indica la cuota de mercado de las entidades del grupo.
- Los círculos negros indican el rendimiento del mejor cuartil de las entidades de cada país.
- Los círculos grises indican el rendimiento del resto del sistema bancario.
- Las líneas de puntos indican el rendimiento medio de la banca de crédito de la Unión Europea.

Esto coincide con la teoría descrita en el apartado B: si los costes de transacción de intercambiar bienes y servicios en forma monetaria a través de un sistema bancario formal son relativamente altos respecto a la ineficiencia en costes del trueque, a la pobreza rural no solo no le resultará rentable desde el punto de vista económico recurrir a la banca, sino que incluso considerará más útil usar el dinero para sus actividades económicas.

La naturaleza extrema de este problema dentro del contexto de un país en desarrollo queda de manifiesto en la experiencia de Kenia, país que como ya se ha dicho anteriormente, posee un sector bancario relativamente desarrollado que mueve importantes volúmenes de financiación con respecto al PIB. Los cálculos de la Asociación Bancaria de Kenia (*Kenya's Bankers Association*) expresan que el coste medio de establecimiento de una delegación bancaria en una zona rural supera los 250.000 dólares. El volumen de pequeñas transacciones, *small-ticket*, que hacen falta para amortizar este coste es muy superior al volumen de negocio que se mueve en las zonas rurales más desfavorecidas. Incluso dentro del contexto urbano, los cálculos que sugiere Peachey [2004] indican que los gastos de administración de la domiciliación de nómina de un profesional (profesor, médico, funcionario, etc.) llegarían a costar un mínimo de 10 euros al mes, y requerirían una renta mensual de aproximadamente 8.000 euros para que los intereses sobre el saldo medio mensual de dicha cuenta alcanzasen a cubrir los gastos originados por su uso.

Como ya se ha señalado anteriormente, la microfinanciación ha sido el instrumento que mayoritariamente han elegido los donantes de las ayudas y algunos gobiernos en su lucha contra la exclusión financiera, en los países de renta baja durante los últimos 10 o 15 años. Las instituciones dedicadas a la microfinanciación se han considerado de forma generalizada como la solución por naturaleza para extender el crédito a aquellos sectores de la sociedad a los que se les niega el acceso a la banca comercial convencional y a otras instituciones financieras más tradicionales. Sin embargo, en muchos otros casos los fondos donados no han conseguido diversificarse más allá de la financiación inicial del donante; en un estudio llevado a cabo por el Banco Asiático para el Desarrollo (Asian Development Bank) (Fernando [2002] y [2003]) y en otros análisis destacados, como el de Yaron y Mítica [2004], se identifican, entre otros, los siguientes obstáculos:

— *Complementariedades con la banca comercial.* Las actividades de las instituciones de microfinanciación suelen verse condicionadas por la calidad de los sistemas bancarios comerciales de los países en los que operan. Si los sistemas bancarios son débiles, como es el caso, por ejemplo, de las economías tradicionales del centro asiático, las instituciones de microfinanciación no bancarias se encuentran con dificultades a la hora de encontrar un lugar de confianza donde colocar los depósitos que obtienen, así como demoras y elevados costes de transacción por la retirada de los depósitos. Algunas instituciones de microfinanciación de Asia han llegado a perder grandes cantidades de depósitos por culpa de errores bancarios. De forma parecida, cuando los bancos «malos» son la norma general, las instituciones de microfinanciación se encuentran con poca o ninguna competencia en las áreas de los productos principales que ofrecen. Un sistema bancario convencional fuerte y competitivo complementa la eficacia de la actividad de las MFI. En parte se debe a que contribuye directamente a reducir los costes transaccionales de las MFI, pero también a la implicación directa de la banca comercial en actividades propias de estas instituciones (es decir, a través de filiales especializadas), a las que se ve impulsada a causa de la competencia existente dentro del sector bancario. Los avances logrados por el sistema bancario en Kenia durante los últimos tres años son un buen ejemplo de ello (Peachey, Roe *et al.* [2004]).

— *Legalidad y gobierno.* Las ONG-MFI se ven seriamente limitadas en términos del grado de expansión progresiva (y por lo tanto acceso) que puede lograr de una forma segura. Hasta en los sistemas de MFI de mayor envergadura y experiencia, como el de Bangladesh, persisten estos problemas. El estatus jurídico de las MFI suele impedir su expansión en determinados tipos de servicios financieros y especialmente en la recaudación de depósitos. La propiedad y el control real de la MFI dista mucho de ser nítida, al igual que sucede con su responsabilidad y su gobierno. En el caso de que las organizaciones cooperativas estén fuertemente implicadas en la provisión de servicios financieros (como sucede, por ejemplo, en Sri Lanka, Filipinas y Kenia), los acuerdos de regulación constituyen, casi en su totalidad, un pobre compromiso entre las necesidades de las cooperativas a nivel general y sus respectivas funciones financieras. Las consecuencias, para simplificar en la medida de lo posible este complicado escenario, es que muchas MFI no pueden movilizar de forma legal los fondos que sustentan para apoyar así su expansión progresiva. Pero cuando lo consiguen, no llegan a cumplir con la reglamentación obligatoria en materia de uso de fondos, exponiendo a sus clientes a considerables riesgos.

— *Las condiciones en que las MFI ofrecen sus servicios financieros.* Entre los defensores del microcrédito es de común conocimiento que la misión de servir al pobre significa que hay que administrar los créditos a bajos tipos de interés. Esta opinión está perdiendo credibilidad, por varias razones obvias. El crédito a bajo coste debe implicar que a) la MFI que concede el crédito puede operar a bajo coste y/o b) que sus servicios están subvencionados por el estado o por donantes. En los países de renta baja no se dispone de subvenciones fiscales sostenidas, como consecuencia lógica de la limitada capacidad fiscal de sus gobiernos. En los casos en los que éstos han intentado dotar de recursos a las instituciones de MFI, el coste se ha disparado muy por encima de los beneficios generados¹⁰. Las subvenciones de los donantes son disponibles solo por cortos períodos de tiempo.

¹⁰ Por ejemplo, un reciente estudio de las instituciones financieras estatales de Kenia, que incluía a varias de ellas dedicadas al crédito agrícola, han dado como resultado que: a) el gobierno ha financiado, de forma directa o indirecta, el 82 por 100 de los recursos netos empleados para el crédito y b) que solo aparecen 850 entidades de crédito productivas en los balances actuales con un coste fiscal implícito por cada crédito productivo de unos 27 millones de Ksh (chelin keniano), aproximadamente 350.000 dólares (mucho más que el valor nominal de la mayoría de los créditos). Véase MURGATROYD (2004).

De modo similar, y por razones que tienen que ver con los elevados costes transaccionales y el riesgo, la mayoría de las MFI no acarrear un coste operativo especialmente bajo en comparación, por ejemplo con los bancos locales y, desde luego, con los bancos internacionales de buen nivel.

Morduch y Hayley [2002] también abordan la cuestión de la sostenibilidad financiera, y ponen en entredicho la tendencia de pensamiento de mediados de la década de 1990, época en la que un influyente estudio llevado a cabo sobre doce instituciones microfinancieras de Asia, África y Latinoamérica y firmado por Hulme y Mosely [1996] indicaba un intercambio distinto entre el alcance a los pobres y la sostenibilidad financiera. Cinco años después Morduch y Hayley llegaban a la siguiente conclusión:

La intervención en la microfinanciación es favorable cuando se la compara con otras intervenciones, en particular con respecto a la efectividad en costes y perspectivas de sostenibilidad:

— Efectividad en costes: Una ventaja de la microfinanciación es que la inversión realizada por el donante se recicla y vuelve a ser utilizada [Wright, 2000]. Las comparaciones directas que realizó Khandker [1998] demuestran que la microfinanciación puede ser una herramienta más eficiente en costes para el desarrollo que las alternativas que incluyen una intermediación financiera rural formal, intervenciones en la industria alimentaria y proyectos de desarrollo de infraestructuras rurales. Además, al contrario que otras muchas formas de intervención, los costes de la microfinanciación tienden a disminuir según la escala de alcance (Rhyne [1997]; Christen *et al.* [1996]).

— Sostenibilidad: Pocas o ninguna otra herramienta para el desarrollo posee un potencial de sostenibilidad tal que, tras la concesión inicial de apertura, no se precisen más inversiones por cada futuro cliente.

- No es necesario que se produzca una compensación entre el alcance a los pobres y la consecución de sostenibilidad financiera. Aunque no existen modelos econométricos que lo justifiquen, es evidente que la MFI dirigida a los pobres puede funcionar tan bien desde el punto de vista financiero como la que se dirige a otros objetivos (Gibbons y Meehan [2000]; Churchill [2000]).

- También es sabido que la MFI para los pobres puede alcanzar unas tasas de devolución más altas que la dirigida a los clientes más adinerados.

- Debe tenerse en cuenta que poner de relieve la sostenibilidad financiera por encima de todo puede ocasionar la consecuencia práctica de excluir a los más pobres, debido a la creencia errónea pero generalizada de que los más pobres suponen un mayor riesgo crediticio y de que los costes unitarios de los créditos pequeños tienden a superar a los de los créditos más cuantiosos.

Sin embargo, la definición de autosostenibilidad que han utilizado Morduch y Hayley se ve limitada de forma implícita a un tipo de MFI en el que se pueda reinvertir el reembolso de los créditos anteriores sin que la base de sus fondos se vea gradualmente absorbida por los costes operativos, una vez que el donante ha retirado su apoyo. Otros analistas, sobre todo del foro del CGAP, van interesándose más en la forma de movilizar el ahorro de los pobres hacia la financiación de los créditos para los pobres a partir del momento en que empieza el declive de la fuente de origen del donante.

El informe de donantes del CGAP [2004] descubre cuatro de los rasgos que requiere un producto de ahorro en pro de los pobres:

— Seguridad: el ahorro seguro no sufre el peligro de fraude, robo, incendio y pleitos de familiares. La seguridad es primordial, aun en el caso de alta inflación.

— Reducidos costes transaccionales: la proximidad es esencial para reducir los elevados costes transaccionales de realizar depósitos y reintegros. También es importante que los horarios de apertura sean adecuados y que el papeleo se reduzca al mínimo.

— Diseño apropiado: los productos de depósito voluntario individual que posibiliten la realización de depósitos frecuentes de pequeñas y variables cantidades y un acceso rápido a los fondos, son la mejor opción. El ahorro contractual resulta también útil de cara al gasto planificado en el futuro, tal es el caso de bodas, funerales y celebraciones neonatales.

— Tipos de interés: si los costes de transacción son bajos, el ahorro rural es posible aún cuando la rentabilidad real sea negativa, lo que indica que a la hora de valorar las opciones de ahorro, los pobres son insensibles a los tipos de interés. En cualquier caso, la demanda de productos de ahorro aumenta conforme suben los tipos de interés reales.

Un *Focus Paper* del CGAP [1998] pone de manifiesto que, para que una institución que oferta servicios de depósito a los pobres cumpla estas características, requiere la capacidad de facilitar unas operaciones de depósito «sanas y salvas». Para

ello tiene que gestionar con solidez el crédito, la liquidez y el riesgo de los tipos de interés, así como realizar sus propios controles internos, la administración de los sistemas informáticos, la capacidad financiera para soportar impactos externos (como por ejemplo la inflación o la devaluación monetaria) y contar con el capital adecuado. En este documento se reconoce que es necesario supervisar a las instituciones que recogen depósitos del público, pero propone que no todas ellas requieren el mismo tipo de supervisión formal por parte de un banco central, y que deberían utilizarse una serie de estrategias combinadas con las que diseñar los niveles de responsabilidad según la escala de la institución de depósito. Por último, el punto que resulta evidente y que suele pasarse por alto es que para que las instituciones movilicen el ahorro de los pobres, éstas deben comprometerse a ampliar el acceso a un sector más amplio de pobres. El CGAP llega a la conclusión en este estudio de que los bancos tienen más probabilidades de cumplir estos requisitos que las ONG menos formales y las instituciones de microfinanciación de autoayuda, si bien lanza al aire la idea de que la banca cooperativa y/o de microfinanciación podría en este sentido funcionar mejor que la banca convencional.

K. Otros aspectos que afectan el acceso en los países en desarrollo

1. La revolución electrónica y el acceso

El desarrollo del sector financiero en el pasado se ha orientado principalmente «hacia las instituciones». Como ya se ha visto anteriormente, la banca comercial constituye la base principal de financiación en la mayoría de los países en desarrollo con instituciones NBFi y de microfinanciación funcionando paralelamente, restándoles protagonismo en ciertos aspectos en la concesión de fondos. Pero en los países avanzados este panorama está siendo desplazado por otro estilo más «funcional». Bajo este nuevo modelo, los servicios financieros se desenvuelven en varios niveles, con sus respectivas estructuras de producción y servicio, que no tienen necesariamente una conexión física con ningún banco o NBFi en particular. En efecto, esto a su vez modifica las necesidades de una regulación efectiva. La importancia de los rápidos cambios tecnológicos en el sector de las comunicaciones y especialmente de Internet realza la relevancia de este planteamiento funcional también en los países en desarrollo. Por encima de todo, este nuevo modelo nos viene a decir que los sistemas financieros ya no necesitan una sólida infraestructura de base, típica de la banca comercial. Tampoco parece ser tan importante que exista una base nacional de provisión del crédito. África Online, por ejemplo, es un reconocido proveedor de Internet muy conocido en ciertas zonas de África, que va más allá de su sede en Sudáfrica.

La financiación electrónica ha crecido con mucha rapidez en muchos mercados (véase el cuadro 4, extraído del estudio de Claessens *et al.* [2001]). Parece que el índice de crecimiento y el grado de penetración dependen de diversos factores, entre los cuales el más importante es el tamaño y la calidad de las infraestructuras de telecomunicaciones de un país. En muchos países emergentes y de renta baja, la telefonía móvil está permitiendo que se produzca el grado de conexión necesario para una expansión mucho más rápida de lo que nunca se hubiera podido imaginar.

La comunicación por telefonía es, sin lugar a dudas, una condición necesaria para que despegue la financiación electrónica, que ya no tendrá que aguardar a que se desarrolle un país y se destine una enorme inversión a infraestructura pública. Es evidente que las rentas y varios otros factores también contribuyen a determinar el punto en el que los índices de penetración de la financiación electrónica pueden llegar a ser importantes en un determinado país. Sin embargo, partiendo de un simple modelo preliminar, Claessens y sus colegas han estimado una progresión de los índices de penetración para una determinada muestra de economías industriales, emergentes y de renta baja hasta 2010.

CUADRO 4

TELEFONÍA MÓVIL EN EL MUNDO EN DESARROLLO

En 1990 existían 11 millones de teléfonos móviles en el mundo. En 1998 esta cifra se disparó a los 390 millones, y las cifras actuales alcanzan los 500 millones de usuarios.

Ciertos países en desarrollo tipifican las posibilidades de no usar el teléfono móvil. Zimbabwe vio aumentar rápidamente su número de abonados, 174.000, en 1999, un crecimiento superior al 800 por 100, el más elevado del mundo. En Bostwana, Costa de Marfil y Ruanda, los suscriptores al teléfono inalámbrico superaban en cantidad a los de línea fija. Brasil posee más de 150 millones de propietarios, más que todos los países nórdicos juntos. Camboya, cuya red fija ha sido devastada a lo largo de 20 largos años de guerra civil, la única alternativa válida ha sido la tecnología celular, donde en un solo año los suscriptores de móviles superaron en cifras a los de telefonía fija. Aunque su renta per cápita es de las más bajas del mundo, Camboya supera ahora a 31 países en cuanto a penetración telefónica global (incluyendo los países cuya renta es muy superior).

Fuentes: Claessens, Stijn, Glaessner Thomas y Klingebiel Daniela, *E-Finance in Emerging Markets: Is Leapfrogging Possible?*. Documento de debate sobre el sector financiero, núm. 7, Banco Mundial, junio de 2001.

TABLA 4

**PENETRACIÓN DE LA BANCA ELECTRÓNICA.
PROYECCIONES HASTA 2010 (PORCENTAJE)**

País	2000	2005	2010
Hong Kong, China	8	51	91
Corea	3	33	82
Turquía	3	19	68
Alemania	7	56	92
Tailandia	3	19	68
Sudáfrica	3	19	68
México	3	19	68
India	3	19	68
Portugal	3	23	73
China	3	19	68
Brasil	3	19	68
Irlanda	10	62	93
Noruega	22	78	97
Argentina	3	19	68

Aunque las proyecciones de este tipo resultan inevitablemente especulativas, las posibilidades que indica la tabla no dejan de ser impresionantes. Indican que en un período tan corto como son diez años, muchos de los países industrializados más ricos contemplarán unos índices de penetración de la banca electrónica superiores al 80 por 100, con los actuales países de renta baja no muy distantes de aquellos. Las emergentes economías de mercado ya presumen del tercer banco por Internet más grande del mundo. El banco Brandesco de Brasil posee 1.700.000 de clientes online, y proporciona a sus más de 700.000 clientes corporativos un sitio electrónico a través del cual pueden acceder a servicios de seguros, intermediación financiera y fondos de pensiones. Los servicios de pago de las transacciones se hacen a través de una tarjeta inteligente que el cliente descarga de su ordenador.

¿Se intensificará el acceso masivo a los servicios bancarios con esta revolución? La respuesta es casi con toda seguridad afirmativa, habida cuenta de que un 10 ó 15 por 100

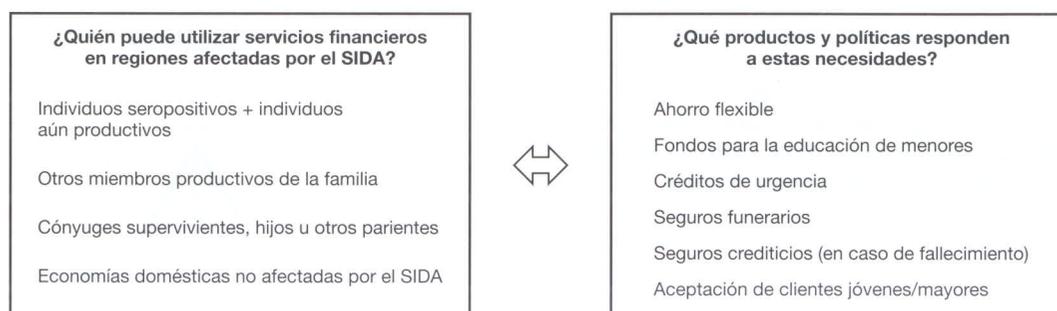
de la población de los países pobres recibe atención de la banca convencional y ha experimentado, al menos en ciertos países en este sector, una tendencia al aumento a lo largo de los últimos 10 ó 20 años. Esto, no obstante, no quiere decir que el acceso universal vaya a ser la norma. La reducción de los gastos bancarios como consecuencia de la aplicación de las nuevas tecnologías dejaría a un lado a los miembros más desaventajados de las sociedades más pobres, de la misma forma que sucedió con el cierre de bancos y con las políticas de ahorro de costes en el sector bancario en países como, por ejemplo Reino Unido y Francia. El uso de los ordenadores personales traslada el gasto, en cierta medida, del banco al usuario, y solo este hecho ya está contribuyendo a seguir excluyendo a las familias y los individuos más pobres. Tampoco son de desdenar las barreras legales: en algunos países el primer requisito legal para abrir una cuenta ya es de por sí excluyente (es necesario registrar la firma del titular ante notario).

2. El impacto del SIDA

El impacto económico del SIDA en las economías en desarrollo es un tema bastante conocido. Se agudiza más en el caso de los pobres: las economías domésticas con limitadas fuentes de ingresos son susceptibles de entrar en un círculo vicioso de gastos, pérdida de ahorro y dificultades económicas en general. Suelen terminar recortando gastos cotidianos que no sólo contribuyen al debilitamiento de la persona enferma sino que minan la capacidad económica futura de los supervivientes. Surgen problemas específicos de acceso a las cuentas bancarias de las familias cuya economía doméstica queda a cargo de menores, o de ancianos analfabetos o sin estudios. En un informe del CGAP [2003] se recomienda encarecidamente desistir de los programas de financiación dirigidos exclusivamente a comunidades con una alta incidencia de SIDA, por sus elevados costes y riesgos que amenazan su propia sostenibilidad financiera. En este estudio se indica, no obstante, que se puede conseguir una autosostenibilidad financiera a través de programas diversificados, sin dejar por ello de ayudar a estas comunidades a reforzar su resistencia ante el impacto financiero de la enfermedad. Establece la siguiente matriz de objetivos de clientes y productos requeridos:

FIGURA 2

MATRIZ DEL CGAP PARA GESTIONAR REGIONES AFECTADAS POR EL SIDA



3. Remesas y lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo

Las cifras oficiales en conjunto calculan en 100 millones los inmigrantes que mantienen a cerca de 500 millones de personas anualmente, a través de remesas equivalentes a unos 100.000 millones de dólares. Esta cifra podría duplicarse si se incluyen los canales no oficiales. Para los inmigrantes, este envío de dinero representa su primera exposición ante los servicios bancarios de su país anfitrión. Los agentes que se hacen cargo de este negocio se han encontrado con tres importantes factores a la hora de canalizar este movimiento de fondos por medio de los canales formales: a) reducir el coste de las transferencias (que llegan a alcanzar el 20 ó 25 por 100 del importe que se transfiere), b) garantizar la entrega a su destinatario y c) mejorar la seguridad. Ahora se enfrentan con otras dificultades que amenazan con levantar barreras al acceso de los clientes pobres en particular. Éstas se resumen en los requisitos de identificación y del tipo «conozca a su cliente» que forman parte de la regulación contra el blanqueo de capitales (AML), y más recientemente, de las normativas encaminadas a bloquear el flujo de fondos de financiación entre las organizaciones terroristas. Muchos inmigrantes son analfabetos. Para algunos de ellos (por ejemplo, los trabajadores de las minas de Sudáfrica), conseguir un empleo significa un nivel social y el contacto con las cuentas bancarias y los mecanismos de remesas. Para muchos otros, sin embargo, que trabajan como temporeros o en el sector de servicios particulares, esta opción es impensable. De hecho, hasta su documentación personal y su situación laboral y domicilio se pueden encontrar al límite de la ilegalidad, y desde luego no son capaces de llegar a cumplir los requisitos impuestos por las leyes antiterroristas y de blanqueo de capitales impuestas por la banca convencional para la gestión de remesas. En el capítulo 5 se comentan las iniciativas de las cajas de ahorros españolas al respecto.

3. DIMENSIONES DEL ACCESO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS EN DIFERENTES REGIONES

A. Resumen

Uno de los objetivos establecidos para el presente estudio era el de identificar los distintos niveles de acceso a los servicios bancarios de las economías domésticas y las PYME. En las economías avanzadas de la zona Euro, Reino Unido y Norteamérica se han realizado algunas estimaciones directas sobre el acceso en ambos sentidos, pero desgraciadamente existen muy pocos datos referidos a los países en desarrollo. De los datos directos que se disponen de los países en desarrollo, casi todos se centran en el limitado acceso a la microfinanciación, más que en el acceso a los servicios bancarios en general. De ello se deduce que la forma en que se preparan los datos en bancos adolece de tres debilidades:

— Los datos sobre la cantidad de personas que tienen acceso a los servicios financieros de tipo personal no suelen ser conocidos ni por los propios bancos, que tienen que recurrir a costosas investigaciones de mercado para lograr diferenciar el número de cuentas del número de clientes;

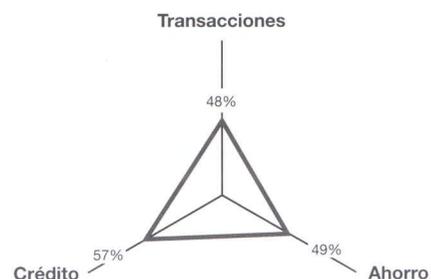
— Quienes establecen las normativas, hasta hace muy poco tiempo, nunca les ha interesado las transacciones al por menor, y se han centrado en los datos referentes a estabilidad de los balances. Por eso, las bases de datos de las agencias multilaterales que se cotejan con los datos del sector bancario rara vez logran reflejar la utilización de las cuentas de una forma coherente;

— La identificación de la actividad de las PYME es muy deficiente, y peor aún la de las microempresas, y en el caso de que se identifiquen suele haber enormes incoherencias entre los distintos países.

No se puede hacer extensible el cálculo del acceso a los servicios financieros de las PYME fuera de las economías industriales avanzadas, salvo en lo que respecta al *World Business Environment Survey* que se realizó para el Banco Mundial, y al que se hace referencia en el apartado 9 del capítulo 2. Sobre este tema ya no se ha vuelto a trabajar.

La medalla de oro en cuanto a la identificación de problemas de acceso de las economías domésticas se la llevaría el estudio realizado en los Estados Unidos y la ciudad de México por Caskey, Ruiz Durán y Solo [2004], comparando poblaciones que utilizan y que no utilizan los servicios ban-

FIGURA 3
PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN SUDAFRICANA QUE UTILIZA LOS SERVICIOS BANCARIOS BÁSICOS



carios, y al que nos hemos referido a lo largo del presente documento. Otra buena manera sería conocer, al menos, que porcentaje de población tiene acceso a: a) servicios de pago bancario, b) cuentas bancarias c) productos de ahorro y d) productos de crédito. Quizás el ejemplo más claro es el gráfico que aquí se reproduce de forma simplificada, a partir del sitio *Web de Finmark Trust* (Sudáfrica)¹¹.

Éste, sin embargo, representa el límite de lo que ha sido posible encontrar con una base coherente a nivel de productos para los países en desarrollo. Sólo deja la más básica medición del acceso, la cantidad de personas con cuenta bancaria como porcentaje de la población total (o la cantidad de cuentas bancarias por unidad de población). Esta información se puede contabilizar, o está disponible, para los siguientes países:

TABLA 5

USO DE LA CUENTA BANCARIA POR PARTE DE LA POBLACIÓN

<i>Países en los que la proporción de población con cuenta bancaria es conocida o se le puede imputar</i>		<i>Países en los que el número de cuentas por unidad de población es conocida o se les puede imputar</i>	
Media de la Unión Europea	0,89	Kenia	0,10
Estados Unidos	0,91	Tanzania*	0,05
Brasil	0,43	Uganda*	< 0,05
Colombia	< 0,40	MEU África occidental	< 0,05
México ¹²	< 0,17		

* Imputados a partir de un número conocido de cuentas en las cajas de ahorros postales e informes para la mitad del número total de cuentas corrientes.

Fuentes: Cálculos de la UE y Estados Unidos citados en el segundo capítulo. Los datos de Brasil y México proceden del *World Bank survey data*. Kenia procede de las estimaciones realizadas por los propios autores, ya descritas en el capítulo 2. Los datos del resto de países se obtienen a partir de los datos presentados por los miembros de Instituto Mundial de las Cajas de Ahorros.

MEU: Monetary Economic Union, Unión Económica y Monetaria (de los países de África occidental).

Además de estos países, podemos indicar que la cantidad de cuentas bancarias en Tailandia por unidad de población se está aproximando a los niveles de la Unión Europea y los Estados Unidos¹³. De forma parecida, podríamos decir lo mismo con Chile (donde el Banco Estado posee una relación bancaria con uno de cada dos unidades de población), en donde se supera el 0,6 de cuentas bancarias por persona.

B. Metodología para superar la ausencia de datos en materia de acceso

Debido a la ausencia de datos específicos a nivel nacional en materia de acceso a los servicios financieros en determinados países, la única solución sería identificar una muestra, o un conjunto de variables «de seguimiento» coherentes para un amplio espectro de países, que serían indicadores de los niveles de acceso, aunque lo sean de modo indirecto. Esto implicaría analizar los datos en cuanto al valor de las operaciones efectuadas, y tratar de determinar el equilibrio entre el efectivo en circulación y los depósitos movilizados, así como la proporción de estos depósitos que podrían estar a disposición del crédito para el sector privado (sobre la base de que si los depósitos financian predominantemente al estado, es imposible que estén creando un modo de financiación accesible para las empresas). Este ejercicio de extracción de datos se ha realizado dentro del contexto del actual proyecto contando con 163¹⁴ países que reúnen el 95 por 100 de la población mundial.

Los datos financieros se obtuvieron a partir de las Estadísticas Financieras Internacionales del Fondo Monetario Internacional y se combinaron con los del PIB, población y precios de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial con la finalidad de comparar los depósitos movilizados en términos per cápita.

¹¹ www.finmark.org.za Finmark Trust se fundó en marzo de 2002 con una inversión inicial de cinco millones de libras esterlinas procedentes del Departamento para el Desarrollo Internacional del gobierno británico. Su misión es «hacer que los mercados financieros trabajen para los pobres», y centrado en este objetivo apoya el desarrollo institucional y organizativo que contribuya a incrementar el acceso a los servicios bancarios de la población excluida financieramente de Sudáfrica, Bostwana, Lesotho, Suazilandia y Namibia.

¹² La media imputada a México procede de los datos del Banco Mundial (Solo [2004], siendo del 20 por 100 para 70 millones de habitantes de ciudades y suponiendo adicionalmente que el 30 por 100 de los siete u ocho millones de cuentas de BANSEFI son relacionadas con instituciones bancarias de carácter social (también el Banco Mundial como fuente) pertenecen a población rural, que agrupa una cifra de 30 millones, de lo que se deduce una penetración rural inferior al 10 por 100 aún cuando algunos bancos comerciales alcanzan en la práctica a la población rural.

¹³ La metodología es parecida a la adoptada en el caso de México.

¹⁴ Efectivamente, se dispuso de datos completos de los 175 países, si bien algunos de ellos se excluyeron del análisis ya que la mayor parte de su actividad bancaria se desarrolla fuera de sus fronteras y los indicadores que se calcularon no guardaban ninguna relación con los niveles de acceso que ofrecen los clientes nacionales de dichos bancos.

El resultado de este análisis se presenta en las tablas y gráficos al final de este capítulo. Muestran unos claros indicadores del equilibrio entre el dinero en circulación y la movilización de los depósitos, de manera que se pueden utilizar para establecer una escala de países e indicar su posición en diferentes escenarios, encontrando así países pobres en desarrollo con importantes limitaciones al acceso, hasta las fases intermedias de ampliación del acceso previas al típico acceso total de las economías avanzadas (en las que al menos el 70 por 100 de los individuos son titulares de algún tipo de cuenta bancaria).

La base de este modelo es la experiencia del elevadísimo grado de acceso de los países del bloque soviético del Centro y Este de Europa. En todos estos países la mayor parte de los individuos, y todas las empresas, habían poseído tradicionalmente una cuenta bancaria que empleaban con regularidad para sus operaciones formales, aunque el trueque y el comercio compensatorio se estaban convirtiendo en aspectos significativos de la actividad económica. La hiperinflación, la inestabilidad financiera y las crisis bancarias recurrentes que caracterizaron a las primeras fases de la transición a la economía de mercado a principios de la década de 1990 se llevaron por delante el 95 por 100 del valor real del ahorro movilizado y reciclado en forma de créditos bajo el antiguo régimen de sistemas monobancarios. Lo que ha sucedido después ha aportado un ejemplo sorprendente sobre cómo se puede reconstruir el acceso a través de un amplio conjunto de experiencia estudiadas.

La primera fase ha sido siempre restaurar un equilibrio normal entre el dinero en circulación y las operaciones altamente rentables de los depósitos bancarios a corto plazo. Durante esta fase, el incremento de la ratio depósitos/PIB se ve reflejado esencialmente en reducciones en la ratio efectivo/PIB. Esto suele traducirse, en la mayoría de ocasiones en el paso de realizar transacciones comerciales mediante el uso de dinero en efectivo y con monedas fuertes hacia las transferencias bancarias y el uso de la moneda local. Durante la primera fase el dinero permanece en las cuentas bancarias el menor tiempo posible, y unos cuantos grandes operadores dominan la circulación del dinero (suelen ser personas muy adineradas). A medida que se estabilizan las economías, y su base económica se ve ampliada, se van implicando más personas en el proceso de intercambio económico propiamente dicho. Los profesionales mejor pagados, en particular, comienzan a utilizar sus cuentas bancarias como algo más que un simple método de percibir su salario y realizar reintegros en efectivo. En la segunda fase el dinero se queda algún tiempo más en la cuenta aunque el volumen de transacciones esta creciendo, por lo que los saldos medios también aumentan. La ratio depósitos/PIB sube más deprisa de lo que se piensa, porque decrece la confianza en el dinero circulante. En la última fase los clientes, y también las empresas, dirigen su confianza a sus cuentas como depósito de valor. En esta fase, las ratios de dinero en circulación en relación a depósitos, y los de depósitos en relación al PIB se acercan a los niveles de una economía avanzada.

Los siguientes dos gráficos colocan los dos indicadores de comparación: de dinero circulante/depósitos y depósitos/PIB dentro de la estructura para determinar el grado de acceso: primero, en términos de cómo los clientes utilizan el sistema bancario (es decir, ¿lo están usando simplemente para sus transacciones o como salvaguarda de su bienestar económico? [Figura 4A]) y en segundo lugar, de quien lo utiliza (es decir, las grandes agencias y los individuos acaudalados o el grueso de la población [Figura 4B]).

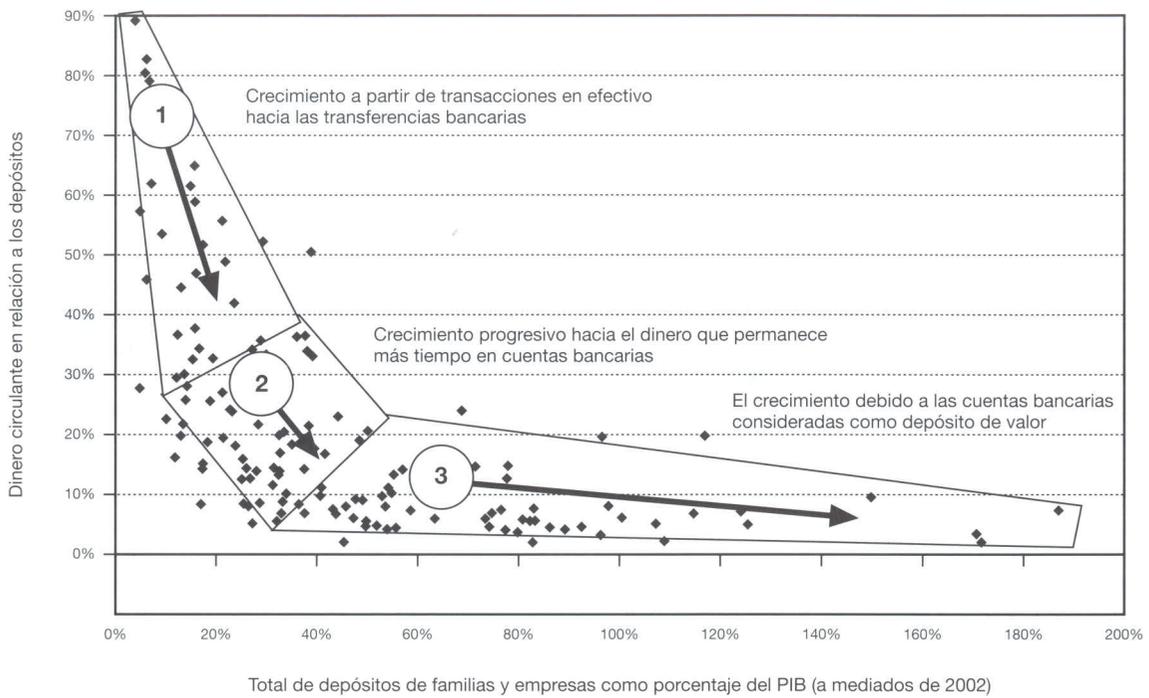
La división por zonas que aparece se puede emplear para establecer umbrales entre los tres grados de acceso (por el tipo de uso y por el tipo de usuario), como se ha dicho anteriormente. Además, resulta útil para la interpretación de los datos introducir una tercera variable adicional a la ratio de dinero circulante en relación a los depósitos y de depósitos en relación al PIB. La tercera variable, a considerar, son los depósitos per cápita ajustados por la diferencia en cuanto a precio, contribuye a afinar la graduación de los distintos países.

A continuación, en la tabla 6.A se recogen para todas las regiones los valores de estos indicadores. Dichos indicadores demuestran que la evolución desde donde el acceso es limitado (en el que la medición de la proporción de la población que dispone de una cuenta bancaria del tipo que sea y puede utilizarla se calcula en forma de puntos porcentuales simple) suele requerir una ratio depósitos/PIB entre un 10 y 20 por 100, dependiendo del índice de dinero en efectivo en relación a los depósitos (cuanto más elevado sea, más alto tiene que ser el índice de depósitos en relación al PIB para proseguir hacia la fase intermedia). Sería difícil contar con que un país tiene algo más que acceso «reprimido» si el índice de dinero circulante en relación a los depósitos fuese muy superior al 30 por 100. Los umbrales mediante los cuales se valora el progreso hacia el acceso completo se estructuran de forma parecida, pero en el caso de los depósitos la gama está entre el 20 y 40 por 100 al compararlos con el PIB, mientras que los índices de dinero en efectivo en relación a los depósitos se encuentran situados muy por debajo del 20 por 100. En determinados países, en los que estos dos índices podrían sugerir un puesto alto en la escala, pero en los que los depósitos per cápita son muy inferiores a los de países comparables dentro de la misma región, suele suceder que un determinado país descienda en la escala, ya que este suele ser un indicador de un sistema bancario centrado en las necesidades del comercio internacional de una elite empresarial muy importante desde el punto de vista económico, pero muy definida. Un ejemplo de ello sería el caso de Kenia, un país que de otro modo podría calificarse en una fase intermedia entre la de acceso reprimido y la de acceso completo.

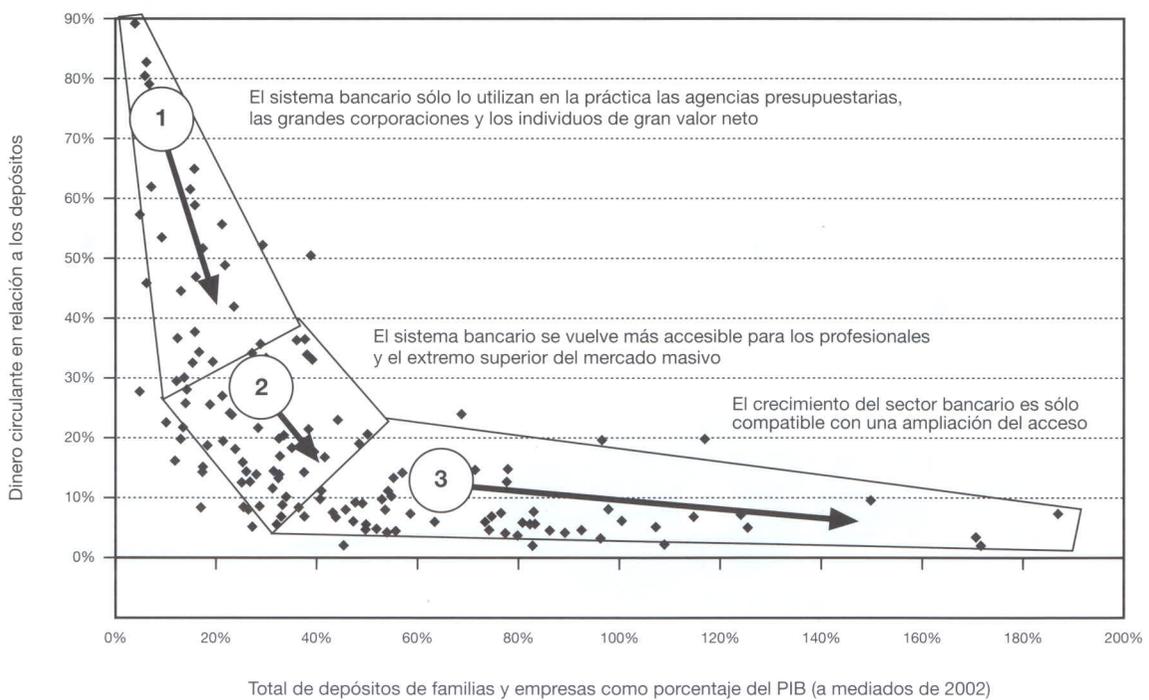
FIGURA 4

UTILIZACIÓN DE DINERO EN EFECTIVO EN COMPARACIÓN CON LOS DEPÓSITOS

A. La relación con la función del sistema bancario



B. La relación con el tipo de clientes que utilizan el sistema bancario



La figura 5 se centra exclusivamente en los países para los que se dispone de algún tipo de estimación en cuanto a la cantidad de cuentas bancarias por unidad de población dentro de la misma zona. A través de él se puede dar un significado de lo que constituye un acceso limitado (0,1 cuentas por unidad o cantidad inferior), en una fase intermedia (de 0,2 a 0,5) y el acceso completo (superior a 0,5).

Los resultados de esta graduación respecto al nivel de acceso se recogen en la tabla 6.B. Las tablas tercera y cuarta (6.C y 6.D) relacionan el grado de acceso con diferentes indicadores sociales de los mismos países (por ejemplo, la relación entre jóvenes y mayores, vida rural y vida urbana, analfabetismo adulto, etc.) y factores económicos (por ejemplo, el nivel de participación en la fuerza de trabajo, índices de pobreza y el PIB per cápita). De estas variables socioeconómicas adicionales (obtenidas a partir de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial y del UNDP *Millennium Development Goal Indicators*) se pueden obtener una serie de conclusiones acerca de si la falta de acceso tiene solución dentro del contexto de un sistema bancario estrecho (mediante, por ejemplo, la apertura de nuevas sucursales) o se trata de una función de una gran carencia de desarrollo económico. Cuando estos indicadores están presentes en un contexto estructurado por regiones, ponen de relieve la existencia de una relación sistemática entre un tipo de acceso muy limitado y el subdesarrollo más profundo.

Siempre va a haber una referencia circular en este tipo de debate: los sistemas bancarios de las economías pobres siempre van a resultar reducidos en relación al PIB, lo que les convierte en un medio demasiado costoso para soportar el proceso de desarrollo de la gran mayoría de personas, excepto para la élite privilegiada. En cualquier caso, el planteamiento que ocupa estas páginas, y los resultados que se obtenidos a partir de él, tienen importantes repercusiones respecto al ámbito regulatorio, que se analizará en profusión en los dos capítulos siguientes. En concreto, cabe destacar tres aparentes y estrechas relaciones a estudiar:

- el alto porcentaje de población joven con limitaciones al acceso en casi todas estas economías, especialmente en de África, en el que es necesario redefinir el tipo de población a la que se le puede ofrecer acceso.
- la relación igualmente estrecha entre el bajo nivel de acceso de determinados países pobres con propiedad rural y elevado analfabetismo indica, efectivamente, que es necesario que se investiguen los nuevos mecanismos que puedan permitir el acceso de la población, y
- la deficiente medición de la correlación, pero aún significativa, entre desigualdad y acceso.

FIGURA 5

UTILIZACIÓN DE EFECTIVO EN RELACIÓN A LOS DEPÓSITOS: NIVEL DE ACCESO IMPLÍCITO

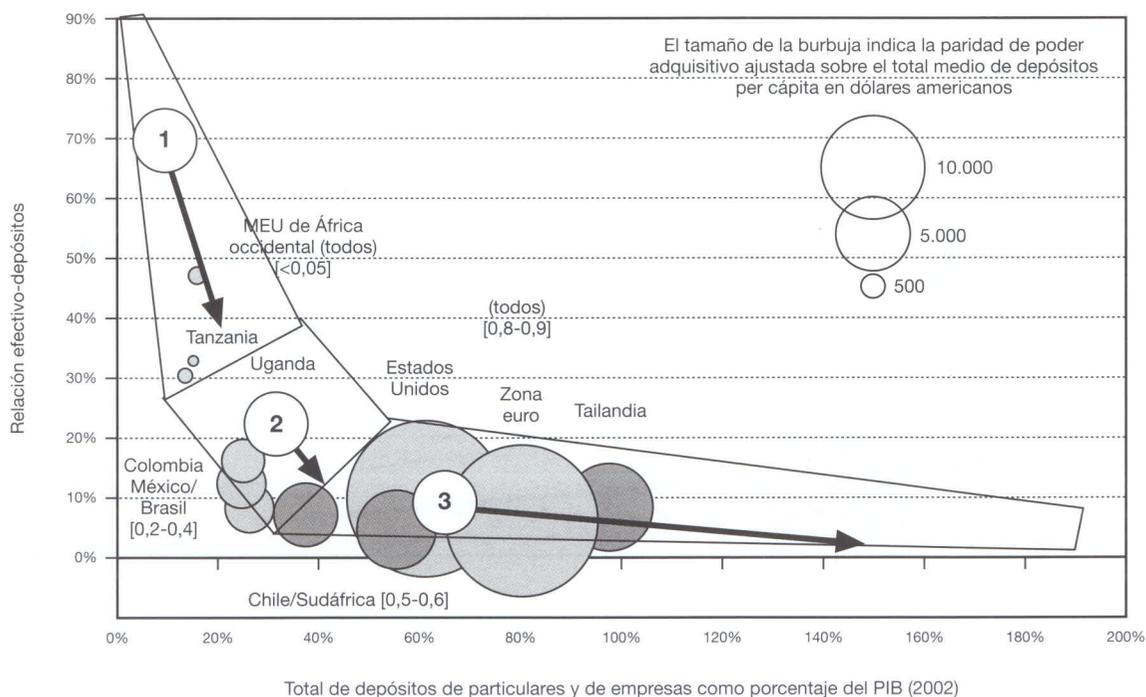


TABLA 6.A

INDICADORES DE LA PENETRACIÓN FINANCIERA POR REGIONES Y NIVEL DE ACCESO

Leyenda	Índice de depósitos en relación al PIB	Índice de depósitos bancarios en relación al PIB en 2002	
	Índice de efectivo en circulación en relación a depósitos	Índice de efectivo en circulación en relación al total de depósitos	
	Cifra de depósitos per cápita	Cifra de depósitos ajustados al precio por unidad de población	
Economía avanzada Alto nivel de acceso	Índice de depósitos en relación al PIB (91 por 100)	Índice de efectivo en circulación en relación a depósitos (7 por 100)	Cifra de depósitos per cápita 26.024
	<i>Hacia el acceso completo</i>	<i>Fase intermedia</i>	<i>Acceso limitado</i>
Oriente Medio y África del Norte	Índice de depósitos en relación al PIB 90 por 100 Índice de efectivo en circulación en relación a depósitos 13 por 100 Cifra de depósitos per cápita 12.795	Índice de depósitos en relación al PIB 47 por 100 Índice de efectivo en circulación en relación a depósitos 14 por 100 Cifra de depósitos per cápita 2.875	Índice de depósitos en relación al PIB 26 por 100 Índice de efectivo en circulación en relación a depósitos 41 por 100 Cifra de depósitos per cápita 843
África Oriental y Meridional	Índice de depósitos en relación al PIB 58 por 100 Índice de efectivo en circulación en relación a depósitos 6 por 100 Cifra de depósitos per cápita 4.820	Índice de depósitos en relación al PIB 35 por 100 Índice de efectivo en circulación en relación a depósitos 12 por 100 Cifra de depósitos per cápita 604	Índice de depósitos en relación al PIB 18 por 100 Índice de efectivo en circulación en relación a depósitos 30 por 100 Cifra de depósitos per cápita 212
África Occidental y Central	Índice de depósitos en relación al PIB 57 por 100 Índice de efectivo en circulación en relación a depósitos 14 por 100 Cifra de depósitos per cápita 2.848	Índice de depósitos en relación al PIB 15 por 100 Índice de efectivo en circulación en relación a depósitos 27 por 100 Cifra de depósitos per cápita 667	Índice de depósitos en relación al PIB 17 por 100 Índice de efectivo en circulación en relación a depósitos 35 por 100 Cifra de depósitos per cápita 168
América Central y del Sur	Índice de depósitos en relación al PIB 41 por 100 Índice de efectivo en circulación en relación a depósitos 7 por 100 Cifra de depósitos per cápita 3.763	Índice de depósitos en relación al PIB 26 por 100 Índice de efectivo en circulación en relación a depósitos 11 por 100 Cifra de depósitos per cápita 2.029	Índice de depósitos en relación al PIB 17 por 100 Índice de efectivo en circulación en relación a depósitos 15 por 100 Cifra de depósitos per cápita 822
Europa Central y CEI	Índice de depósitos en relación al PIB 59 por 100 Índice de efectivo en circulación en relación a depósitos 12 por 100 Cifra de depósitos per cápita 8.386	Índice de depósitos en relación al PIB 34 por 100 Índice de efectivo en circulación en relación a depósitos 16 por 100 Cifra de depósitos per cápita 3.048	Índice de depósitos en relación al PIB 16 por 100 Índice de efectivo en circulación en relación a depósitos 41 por 100 Cifra de depósitos per cápita 1.003
Asia Meridional y Oriental	Índice de depósitos en relación al PIB 125 por 100 Índice de efectivo en circulación en relación a depósitos 8 por 100 Cifra de depósitos per cápita 6.958	Índice de depósitos en relación al PIB 49 por 100 Índice de efectivo en circulación en relación a depósitos 18 por 100 Cifra de depósitos per cápita 1.362	Índice de depósitos en relación al PIB 35 por 100 Índice de efectivo en circulación en relación a depósitos 29 por 100 Cifra de depósitos per cápita 661
Estados insulares	Índice de depósitos en relación al PIB 61 por 100 Índice de efectivo en circulación en relación a depósitos 5 por 100 Cifra de depósitos per cápita 6.407	Índice de depósitos en relación al PIB 37 por 100 Índice de efectivo en circulación en relación a depósitos 10 por 100 Cifra de depósitos per cápita 2.147	Índice de depósitos en relación al PIB 27 por 100 Índice de efectivo en circulación en relación a depósitos 18 por 100 Cifra de depósitos per cápita 508

TABLA 6.B

RELACIÓN DE PAÍSES SEGÚN EL NIVEL DE ACCESO INDICADO

	<i>Hacia el acceso completo</i>	<i>Fase intermedia</i>	<i>Acceso limitado</i>
Economías avanzadas Alto nivel de acceso	Zona euro más Australia Canadá Dinamarca	Islandia Japón Nueva Zelanda Noruega	Suecia Suiza Reino Unido Estados Unidos
Oriente Medio y África del Norte	Israel Kuwait Qatar República Árabe de Siria Emiratos Árabes Unidos	Argelia Egipto República Islámica de Irán Jordania Marruecos Omán Arabia Saudí Turquía	Libia República del Yemen
África Oriental y Meridional	Mauricio Sudáfrica Zimbawe	Bostwana Djibouti Eritrea Kenia Lesotho Namibia	Etiopía Madagascar Malawi Mozambique Ruanda Sudán Tanzania Uganda Zambia
África Occidental y Central	Cabo Verde	Gabón Gambia Santo Tomé y Príncipe	Benín Burkina Faso Burundi Camerún República de África Central Chad Comores Rep. Dem. del Congo Costa de Marfil Guinea Ecuatorial Ghana Guinea Guinea Bissau Liberia Mali Mauritania Níger Nigeria Senegal Sierra Leona Togo
América Central y del Sur	Bélice Chile Dominica Guayana Uruguay	Argentina Brasil Colombia Costa Rica Honduras México Paraguay Perú Surinam	Bolivia Guatemala Nicaragua Venezuela
Europa Central y CEI	Croacia República Checa República Eslovaca Eslovenia	Bulgaria Estonia Hungria Macedonia Polonia Rumania	Albania Armenia Azerbaiyán Bielorrusia Bosnia Herzegovina Georgia Kazajstán Kirguizistán Letonia Lituania Mongolia Federación Rusa Tayikistán Ucrania

TABLA 6.B (conclusión)

RELACION DE PAÍSES SEGÚN EL NIVEL DE ACCESO INDICADO

	<i>Hacia el acceso completo</i>	<i>Fase intermedia</i>	<i>Acceso limitado</i>
Asia Meridional y Oriental	China República de Corea Malasia Filipinas Singapur Tailandia	India Indonesia Maldivas Sri Lanka	Bangladesh Bután Camboya Lao PDR Nepal Pakistán Vietnam
Estados insulares	Antigua y Barbuda Barbados Granada St. Kitts y Nevis Trinidad y Tobago	República Dominicana Fiji Jamaica Samoa Santa Lucía San Vicente y las Granadinas Tonga Vanuatu	Haití Papúa Nueva Guinea Islas Salomón

Nota: 158 países que cubren el 95 por 100 de la población mundial, excluyendo a siete países cercanos a la costa.

En el último apartado se intenta repetir gráficamente el análisis por zonas para cada región. Para ello se incluyen los gráficos que aparecen al final del capítulo. De ellos se obtienen cuatro conclusiones principales:

- El África Subsahariana se encuentra muy distante de otras regiones en cuanto a expansión del acceso (buena parte, aunque no toda, es un rasgo indicativo de los extremos de la pobreza que allí se registran),
- Asia se encuentra en un estado muy avanzado a este respecto, sobre todo en los países de rápida industrialización de la región, pero también se puede generalizar al Asia en proceso de desarrollo,
- Centroamérica y Sudamérica han experimentado un avance sorprendentemente bajo, a pesar de que sus bases económicas relativamente sólidas, especialmente en lo que respecta a los países más extensos de esta región (sombreados en gris claro).

Por último, se presenta para cada región un gráfico adicional que refleja la proporción de depósitos disponibles para ser prestados una vez deducidas las reservas obligatorias. Estos gráficos reflejan el nivel en el que se agotan los depósitos movilizados de forma satisfactoria a favor de su uso por parte del Estado. La información que transmiten refuerza la importancia de la necesidad de reducir la dependencia económica en el dinero en efectivo en el caso de que se vaya a ampliar el índice de depósitos en relación al PIB, y se vaya a ampliar también el acceso. Solamente cuando los bancos son razonablemente libres de reciclar los depósitos en forma de créditos para el tipo de clientes que volverían a aportar dicho dinero a la economía, y por tanto a los bancos, en forma de nuevos depósitos, puede sostenerse de forma duradera la base del ahorro de una economía.

Cabría investigar además otros importantes aspectos:

- Intentar valorar, y hacerlo de forma selectiva, los niveles reales de acceso de más países que se encuentran en los márgenes entre los tres grados descritos anteriormente, y utilizando para ello estimaciones más directas,
- Intentar diferenciar entre el análisis de los servicios bancarios particulares y de empresa (lo que requerirá el acceso a los datos de los bancos centrales en vez de a las extensas bases de datos multilaterales que se han venido utilizando hasta ahora),
- Y solucionar, a través de los datos sobre la rentabilidad del sector bancario (ya sea a escala de sistemas o mejor aún banco por banco), la cuestión crítica del coste del acceso según las distintas regiones.

TABLA 6.C

INDICADORES SOCIALES Y DEMOGRÁFICOS POR REGIONES Y NIVEL DE ACCESO

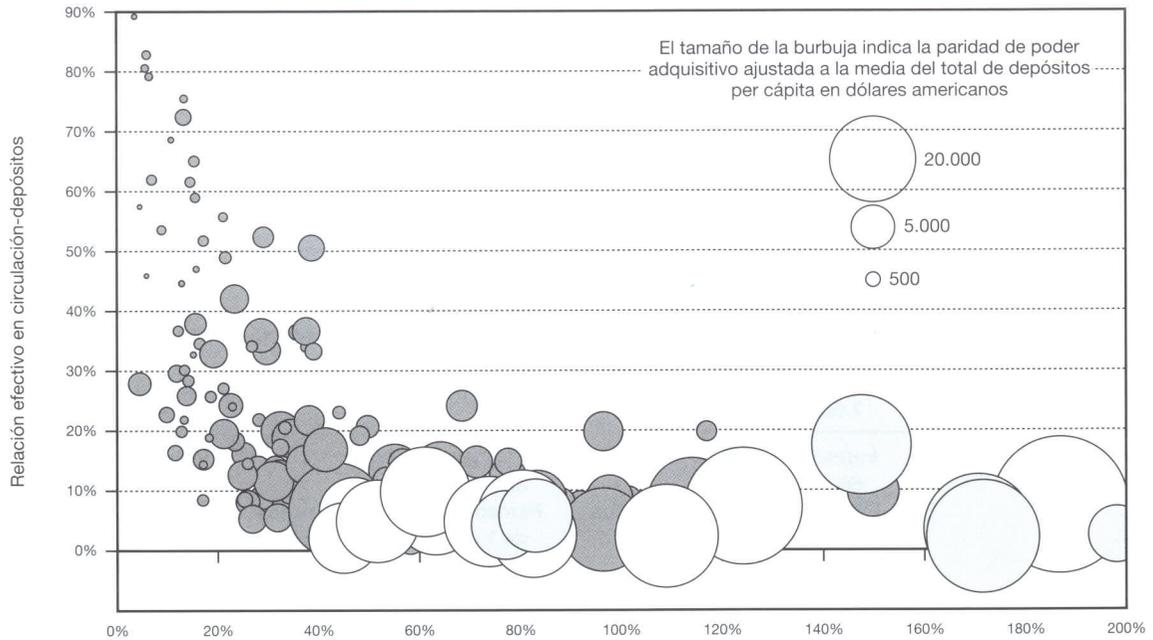
Leyenda	Proporción de población por encima de 15 clasificada como analfabeta		
	Proporción por debajo de 15	Proporción de la población por debajo de los 15 años	Índice de población rural en relación a urbana
Economías avanzadas Todos con un nivel de acceso relativamente alto	Analfabetismo adulto 0 por 100	Proporción por debajo de 15 18 por 100	Índice rural-urbana 0,31
	<i>Hacia el acceso completo</i>	<i>Fase intermedia</i>	<i>Acceso limitado</i>
Oriente Medio y África del Norte	Analfabetismo adulto 20 por 100 Proporción por debajo de los 15 32 por 100 Índice rural-urbana 0,61	Analfabetismo adulto 30 por 100 Proporción por debajo de los 15 32 por 100 Índice rural-urbana 0,72	Analfabetismo adulto 46 por 100 Proporción por debajo de los 15 44 por 100 Índice rural-urbana 2,24
África Oriental y Meridional	Analfabetismo adulto 14 por 100 Proporción por debajo de los 15 35 por 100 Índice rural-urbana 1,01	Analfabetismo adulto 20 por 100 Proporción por debajo de los 15 41 por 100 Índice rural-urbana 1,92	Analfabetismo adulto 43 por 100 Proporción por debajo de los 15 45 por 100 Índice rural-urbana 3,75
África Occidental y Central	Analfabetismo adulto 0 por 100 Proporción por debajo de los 15 0 por 100 Índice rural-urbana 0,00	Analfabetismo adulto 31 por 100 Proporción por debajo de los 15 38 por 100 Índice rural-urbana 1,47	Analfabetismo adulto 42 por 100 Proporción por debajo de los 15 44 por 100 Índice rural-urbana 1,77
América Central y del Sur	Analfabetismo adulto 4 por 100 Proporción por debajo de los 15 25 por 100 Índice rural-urbana 0,13	Analfabetismo adulto 10 por 100 Proporción por debajo de los 15 30 por 100 Índice rural-urbana 0,28	Analfabetismo adulto 17 por 100 Proporción por debajo de los 15 36 por 100 Índice rural-urbana 0,52
Europa Central y CEI	Analfabetismo adulto 0 por 100 Proporción por debajo de los 15 16 por 100 Índice rural-urbana 0,57	Analfabetismo adulto 1 por 100 Proporción por debajo de los 15 16 por 100 Índice rural-urbana 0,64	Analfabetismo adulto 1 por 100 Proporción por debajo de los 15 17 por 100 Índice rural-urbana 0,56
Asia Meridional y Oriental	Analfabetismo adulto 13 por 100 Proporción por debajo de los 15 23 por 100 Índice rural-urbana 1,48	Analfabetismo adulto 37 por 100 Proporción por debajo de los 15 31 por 100 Índice rural-urbana 2,36	Analfabetismo adulto 47 por 100 Proporción por debajo de los 15 37 por 100 Índice rural-urbana 2,85
Estados insulares	Analfabetismo adulto 1 por 100 Proporción por debajo de los 15 16 por 100 Índice rural-urbana 0,32	Analfabetismo adulto 14 por 100 Proporción por debajo de los 15 28 por 100 Índice rural-urbana 0,66	Analfabetismo adulto 43 por 100 Proporción por debajo de los 15 38 por 100 Índice rural-urbana 3,55

TABLA 6.D

INDICADORES DEL DESARROLLO ECONÓMICO POR REGIONES Y NIVEL DE ACCESO

Leyenda	Índice de actividad	Proporción de la población con más de 15 años en actividad laboral	Proporción de la población que vive con menos de 1 USD/día
	Porcentaje de la población que cobran menos de 1 USD/día	PIB per cápita	PIB per cápita ajustado a los precios en 2002
Economías avanzadas Todos con un nivel de acceso relativamente alto	Índice de actividad	Proporción de la población que cobra menos de 1 USD al día	
	<i>Hacia el acceso completo</i>	<i>Fase intermedia</i>	<i>Acceso limitado</i>
Oriente Medio y África del Norte	Índice de actividad 55 por 100 Porcentaje que cobran menos de 1 USD/día 0 por 100 PIB per cápita 7.659	Índice de actividad 45 por 100 Porcentaje que cobran menos de 1 USD/día 2 por 100 PIB per cápita 6.031	Índice de actividad 33 por 100 Porcentaje que cobran menos de 1 USD/día 12 por 100 PIB per cápita 673
África Oriental y Meridional	Índice de actividad 66 por 100 Porcentaje que cobran menos de 1 USD/día 9 por 100 PIB per cápita 8.401	Índice de actividad 62 por 100 Porcentaje que cobran menos de 1 USD/día 22 por 100 PIB per cápita 1.588	Índice de actividad 39 por 100 Porcentaje que cobran menos de 1 USD/día 48 por 100 PIB per cápita 998
África Occidental y Central	Índice de actividad 0 por 100 Porcentaje que cobran menos de 1 USD/día 0 por 100 PIB per cápita 0	Índice de actividad 28 por 100 Porcentaje que cobran menos de 1 USD/día 29 por 100 PIB per cápita 3.858	Índice de actividad 40 por 100 Porcentaje que cobran menos de 1 USD/día 44 por 100 PIB per cápita 1.058
América Central y del Sur	Índice de actividad 51 por 100 Porcentaje que cobran menos de 1 USD/día 2 por 100 PIB per cápita 8.952	Índice de actividad 64 por 100 Porcentaje que cobran menos de 1 USD/día 10 por 100 PIB per cápita 7.928	Índice de actividad 64 por 100 Porcentaje que cobran menos de 1 USD/día 22 por 100 PIB per cápita 4.272
Europa Central y CEI	Índice de actividad 58 por 100 Porcentaje que cobran menos de 1 USD/día 2 por 100 PIB per cápita 14.182	Índice de actividad 57 por 100 Porcentaje que cobran menos de 1 USD/día 2 por 100 PIB per cápita 9.421	Índice de actividad 59 por 100 Porcentaje que cobran menos de 1 USD/día 5 por 100 PIB per cápita 6.532
Asia Meridional y Oriental	Índice de actividad 77 por 100 Porcentaje que cobran menos de 1 USD/día 15 por 100 PIB per cápita 5.177	Índice de actividad 59 por 100 Porcentaje que cobran menos de 1 USD/día 30 por 100 PIB per cápita 2.774	Índice de actividad 59 por 100 Porcentaje que cobran menos de 1 USD/día 23 por 100 PIB per cápita 1.893
Estados insulares	Índice de actividad 48 por 100 Porcentaje que cobran menos de 1 USD/día 9 por 100 PIB per cápita 7.286	Índice de actividad 56 por 100 Porcentaje que cobran menos de 1 USD/día 2 por 100 PIB per cápita 5.277	Índice de actividad 38 por 100 Porcentaje que cobran menos de 1 USD/día 0 por 100 PIB per cápita 1.810

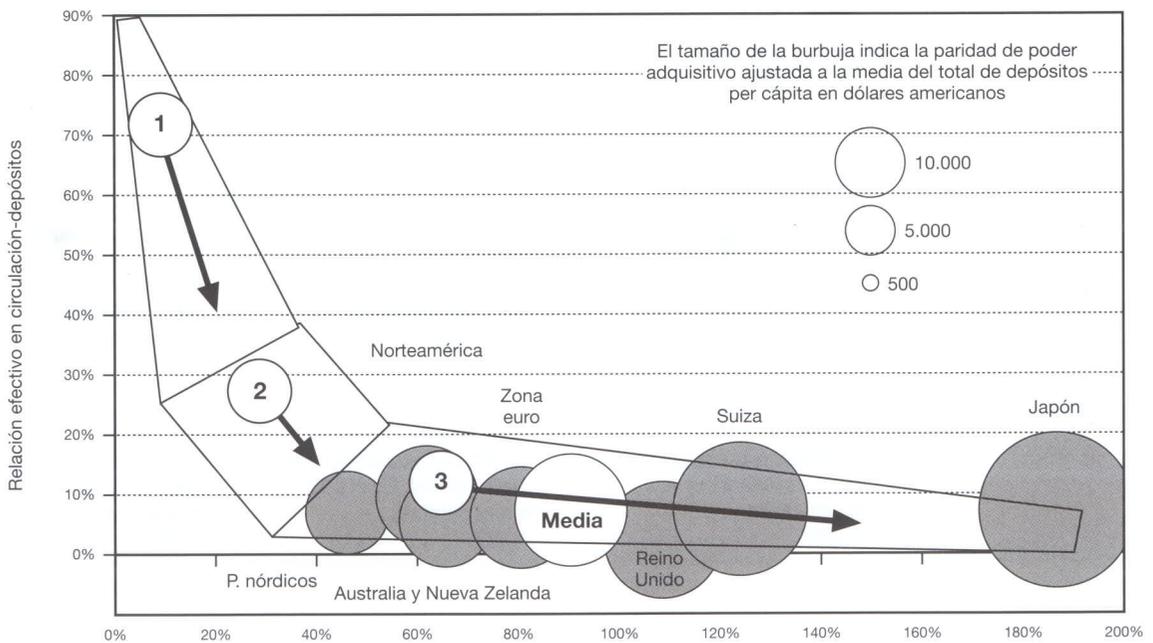
**UTILIZACIÓN DE EFECTIVO EN CIRCULACIÓN EN RELACIÓN A LOS DEPÓSITOS:
COMPARATIVA MUNDIAL APROXIMADA**



Total de depósitos de particulares y de empresa como porcentaje del PIB (mediados de 2002)

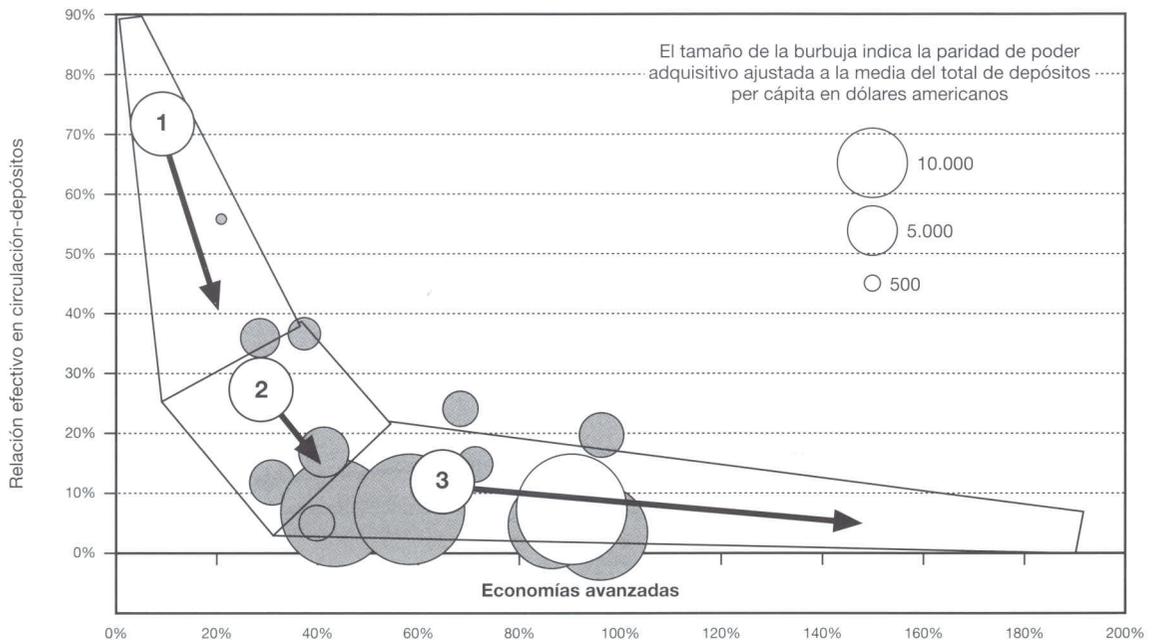
Clave: Círculos blancos: economías avanzadas industrializadas / Gris claro: principales centros costeros / Gris oscuro: todos los demás países

**UTILIZACIÓN DE EFECTIVO EN CIRCULACIÓN EN RELACIÓN A LOS DEPÓSITOS:
ECONOMÍAS AVANZADAS**



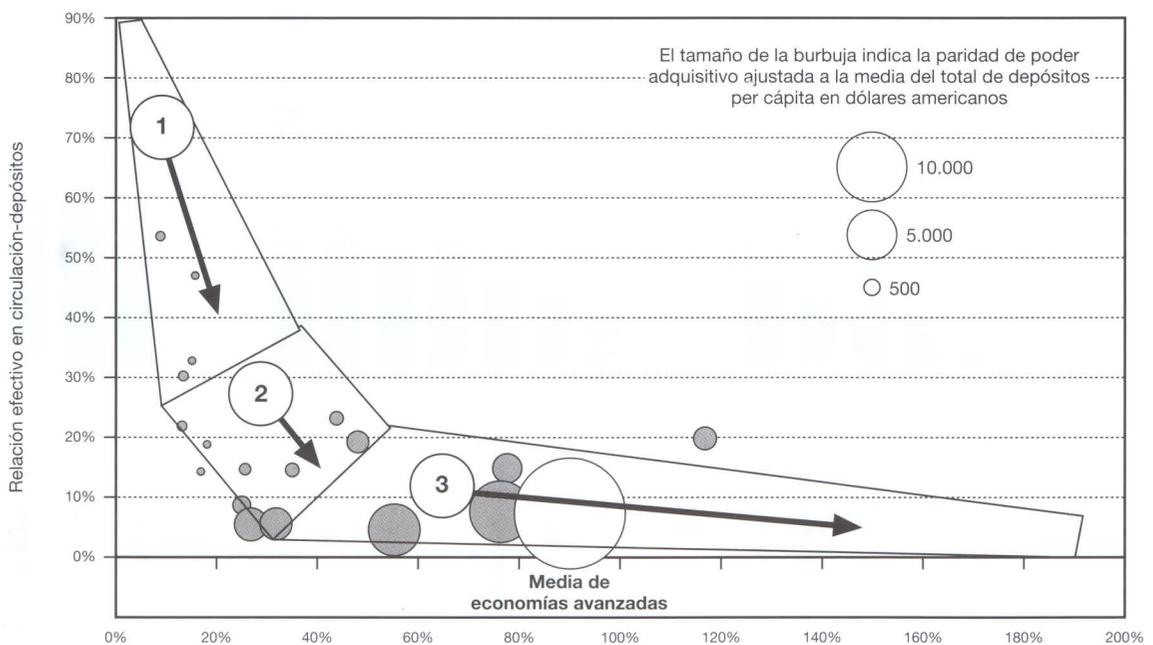
Total de depósitos de particulares y de empresa como porcentaje del PIB (mediados de 2002)

ORIENTE MEDIO Y ÁFRICA DEL NORTE: UTILIZACIÓN DE EFECTIVO EN CIRCULACIÓN EN RELACIÓN A LOS DEPÓSITOS



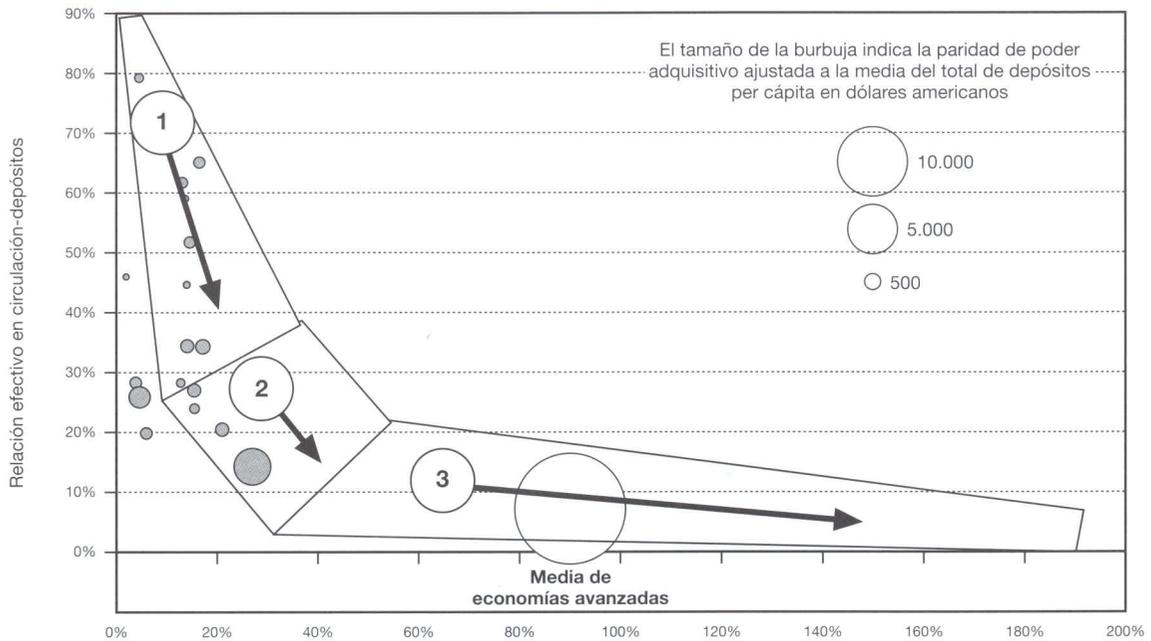
Total de depósitos de particulares y de empresa como porcentaje del PIB (mediados de 2002)

ÁFRICA ORIENTAL Y MERIDIONAL: UTILIZACIÓN DE EFECTIVO EN CIRCULACIÓN EN RELACIÓN A LOS DEPÓSITOS



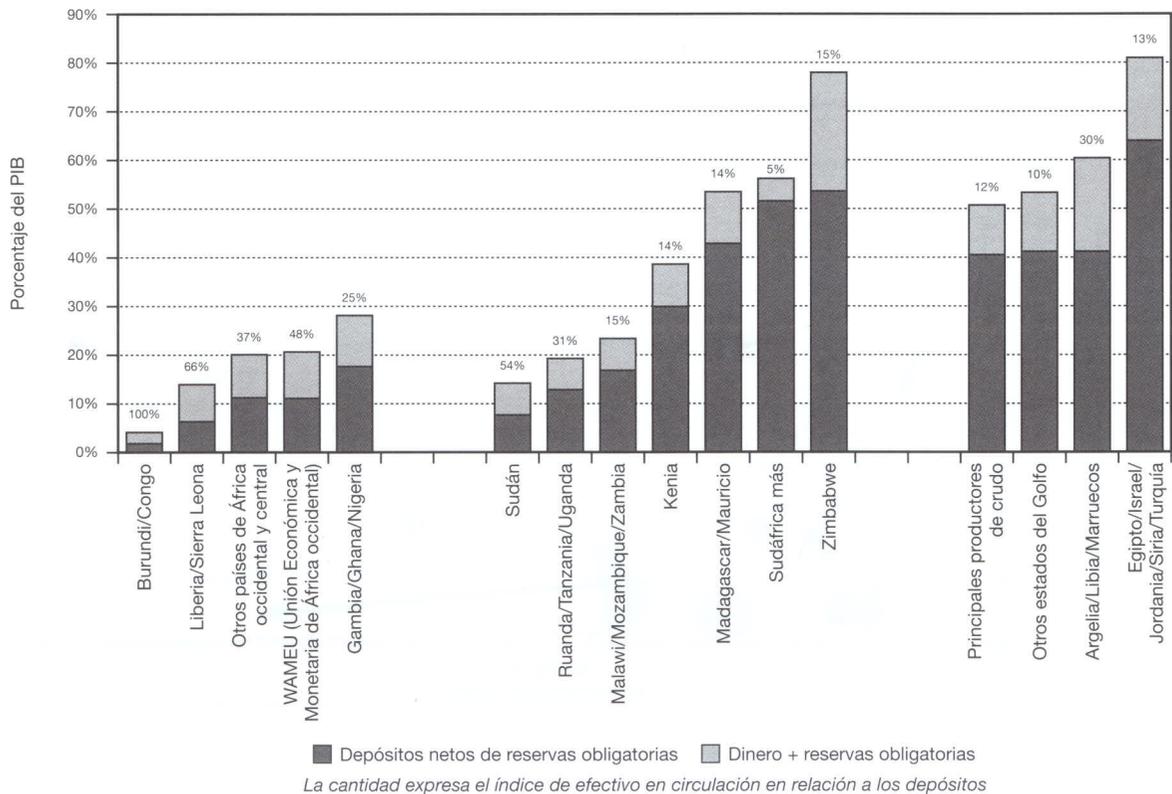
Total de depósitos de particulares y de empresa como porcentaje del PIB (mediados de 2002)

ÁFRICA OCCIDENTAL Y CENTRAL: UTILIZACIÓN DE EFECTIVO EN CIRCULACIÓN EN RELACIÓN A LOS DEPÓSITOS

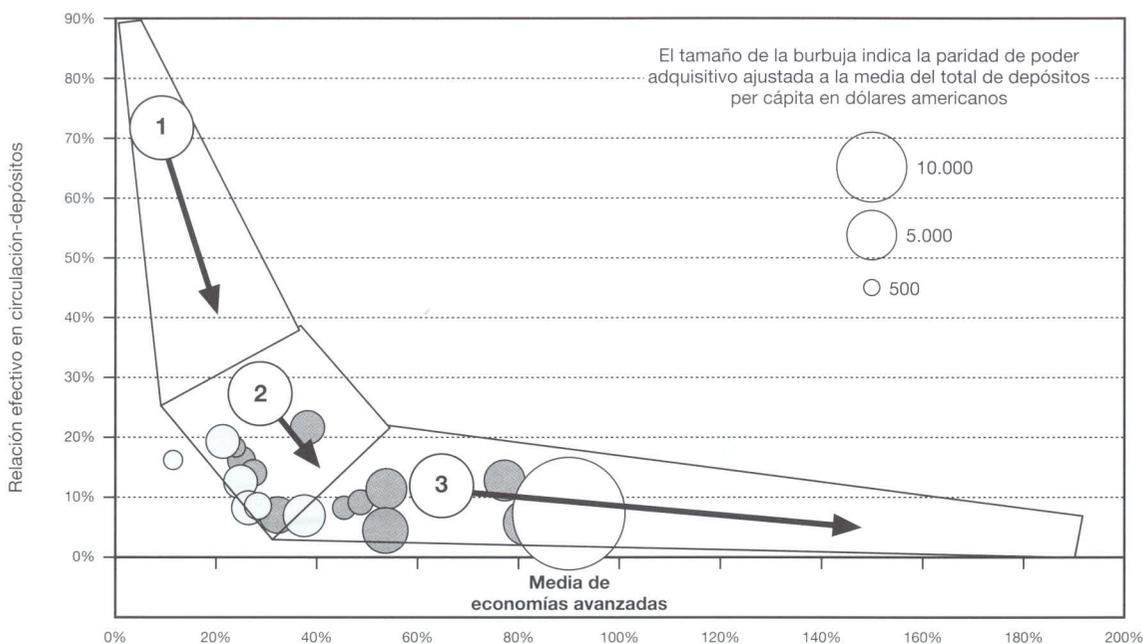


Total de depósitos de particulares y de empresa como porcentaje del PIB (mediados de 2002)

ORIENTE MEDIO Y ÁFRICA: DEPÓSITOS DISPONIBLES PARA CRÉDITO



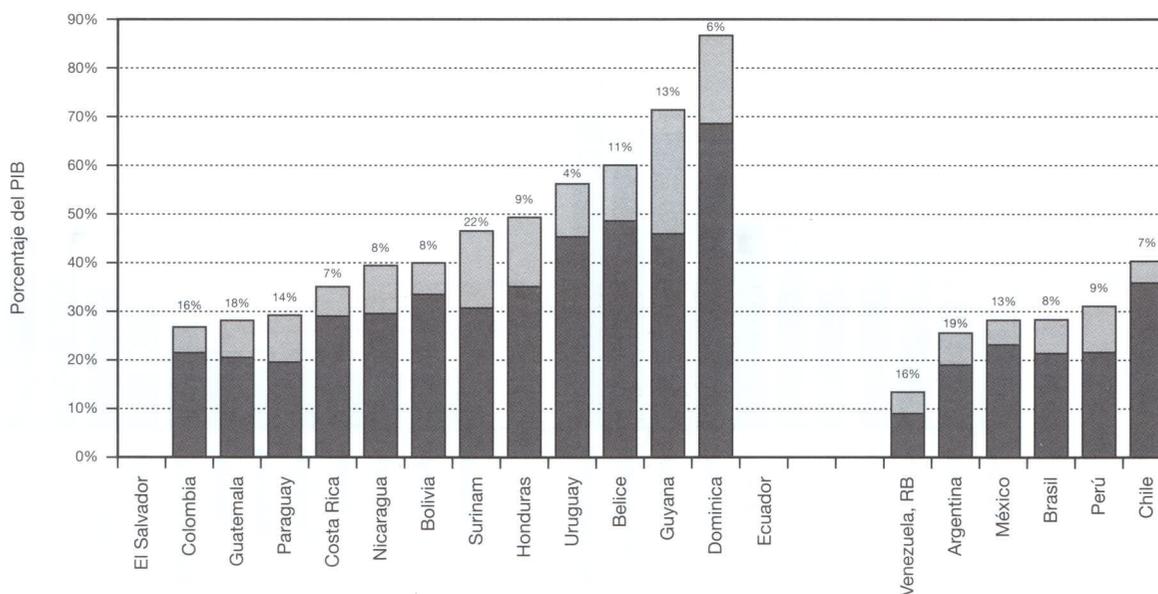
AMÉRICA CENTRAL Y DEL SUR: UTILIZACIÓN DE EFECTIVO EN CIRCULACIÓN EN RELACIÓN A LOS DEPÓSITOS



Total de depósitos de particulares y de empresa como porcentaje del PIB (mediados de 2002)

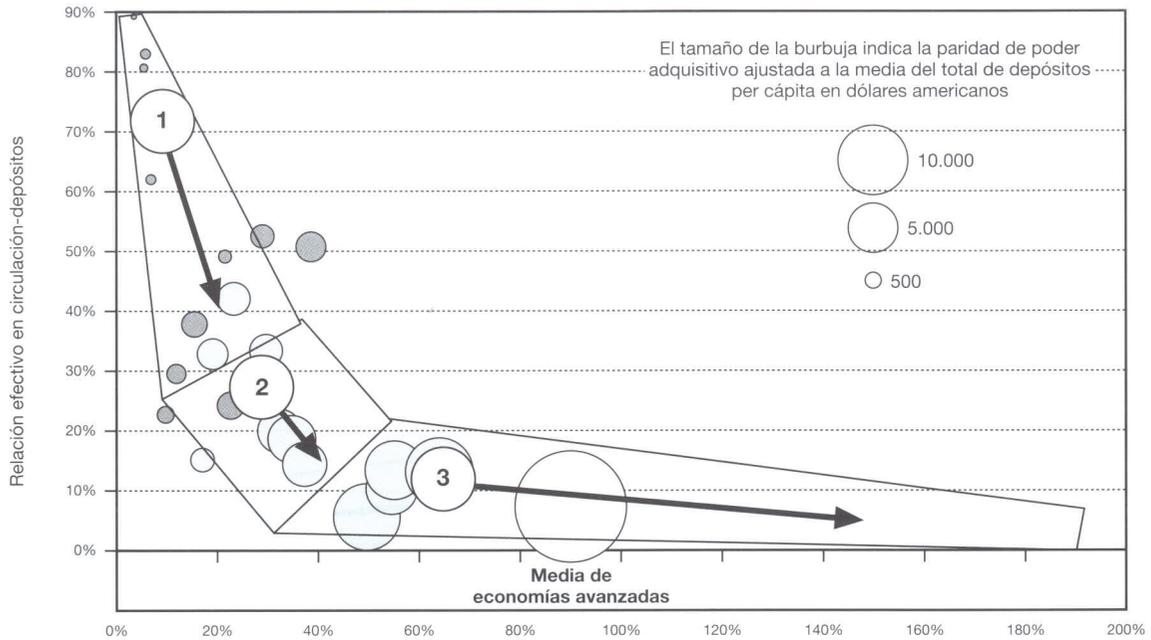
Clave: Gris claro: economías avanzadas / Gris oscuro: todos los demás países de la región

AMÉRICA CENTRAL Y DEL SUR: DEPÓSITOS DISPONIBLES PARA CRÉDITO



■ Depósitos netos de reservas obligatorias ■ Dinero + reservas obligatorias
 La cantidad expresa el índice de efectivo en circulación en relación a los depósitos

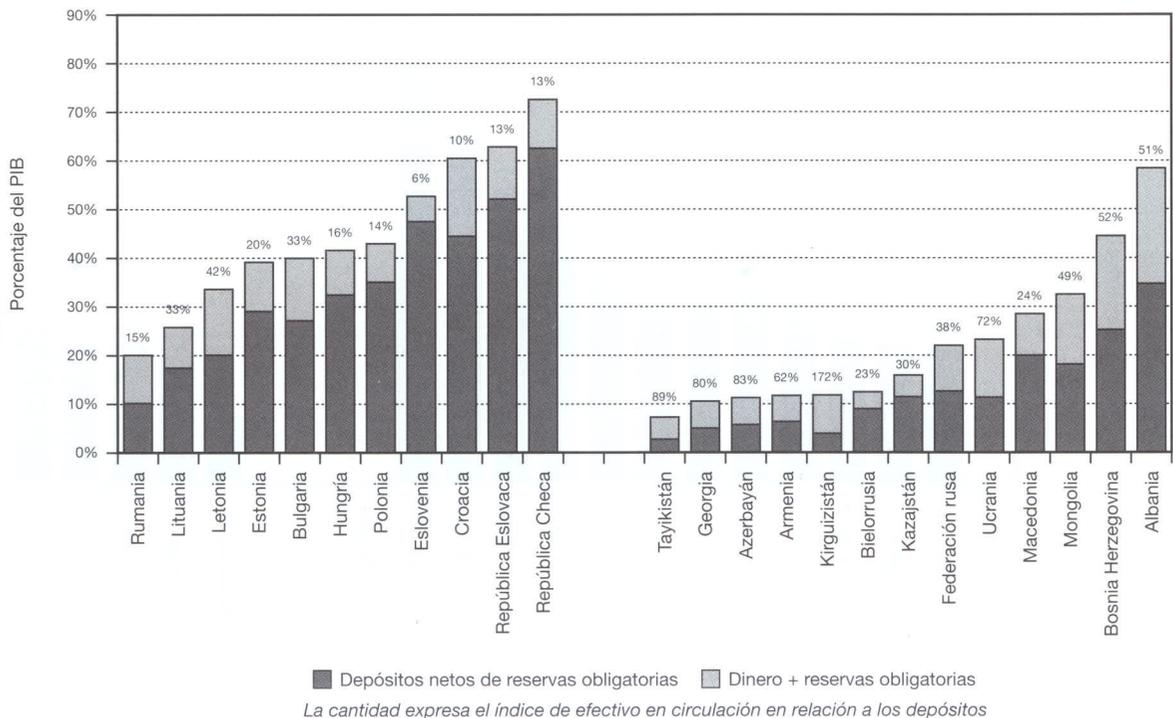
EUROPA CENTRAL Y CEI: UTILIZACIÓN DE EFECTIVO EN CIRCULACIÓN EN RELACIÓN A LOS DEPÓSITOS



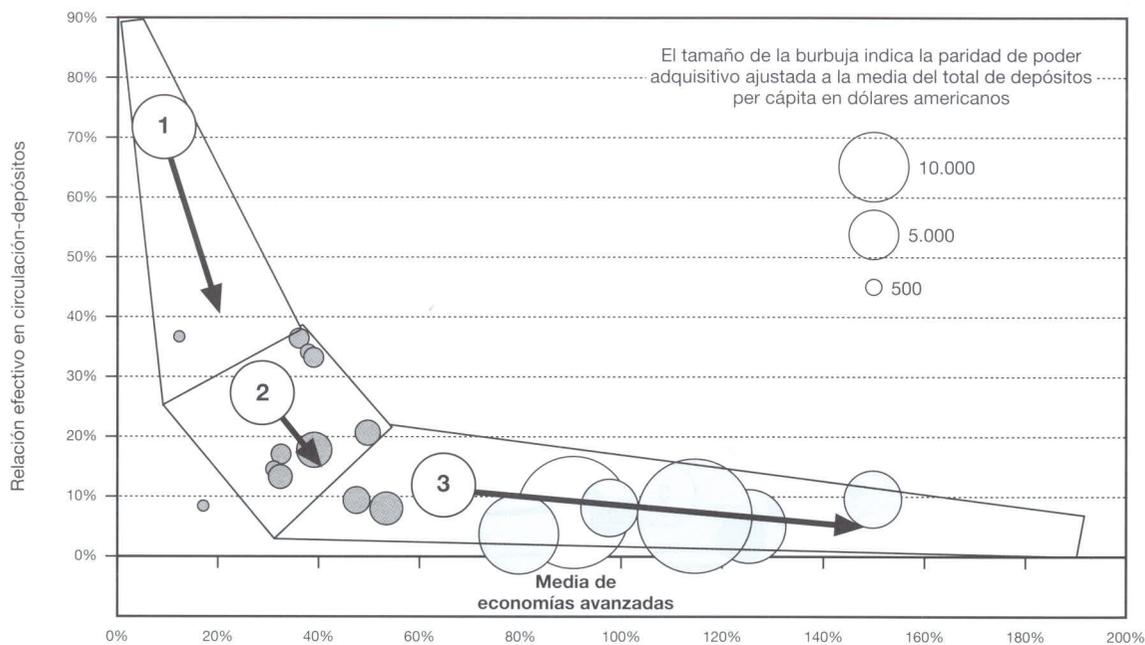
Total de depósitos de particulares y de empresa como porcentaje del PIB (mediados de 2002)

Clave: Gris claro: Nuevos estados miembros de la UE más otros candidatos / Gris oscuro: todos los demás países de la región

EUROPA CENTRAL Y CEI: DEPÓSITOS DISPONIBLES PARA CRÉDITO



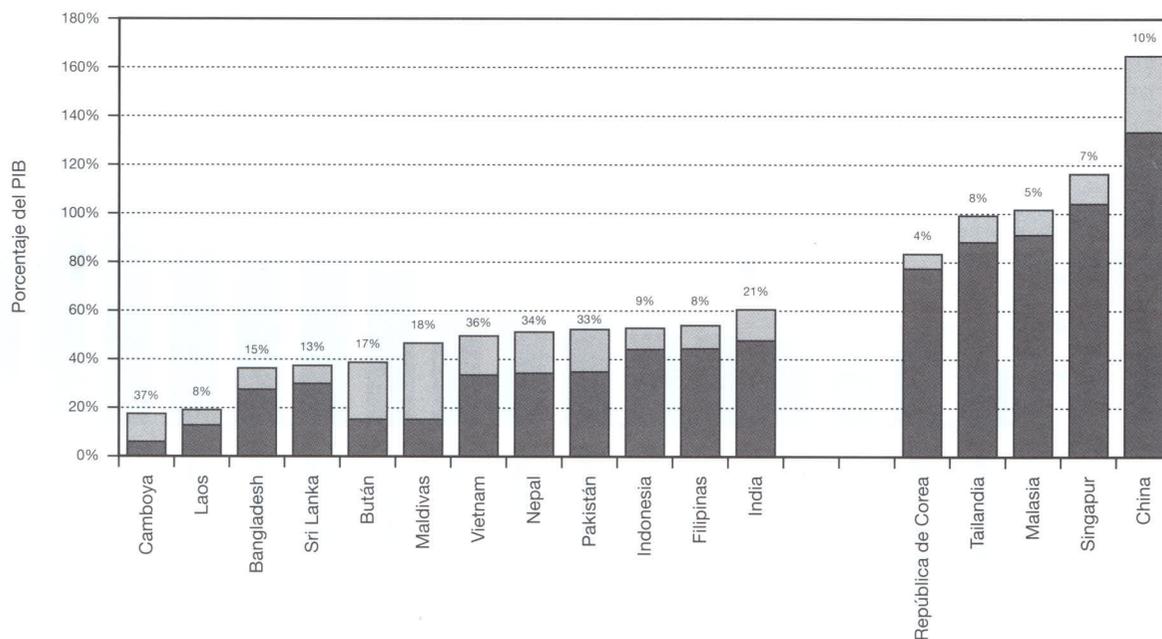
ASIA MERIDIONAL Y ORIENTAL: UTILIZACIÓN DE EFECTIVO EN CIRCULACIÓN EN RELACIÓN A LOS DEPÓSITOS



Total de depósitos de particulares y de empresa como porcentaje del PIB (mediados de 2002)

Clave: Gris claro: economías industrializadas o en proceso de rápida industrialización / Gris oscuro: todos los demás países de la región

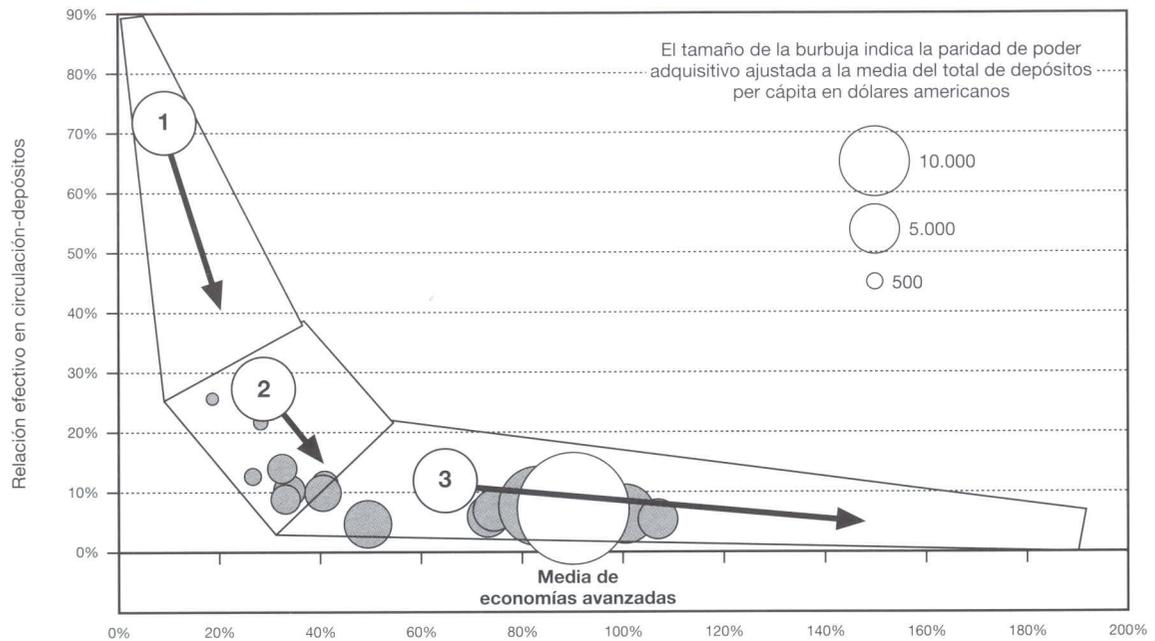
ASIA MERIDIONAL Y ORIENTAL: DEPÓSITOS DISPONIBLES PARA CRÉDITO



■ Depósitos netos de reservas obligatorias ■ Dinero + reservas obligatorias

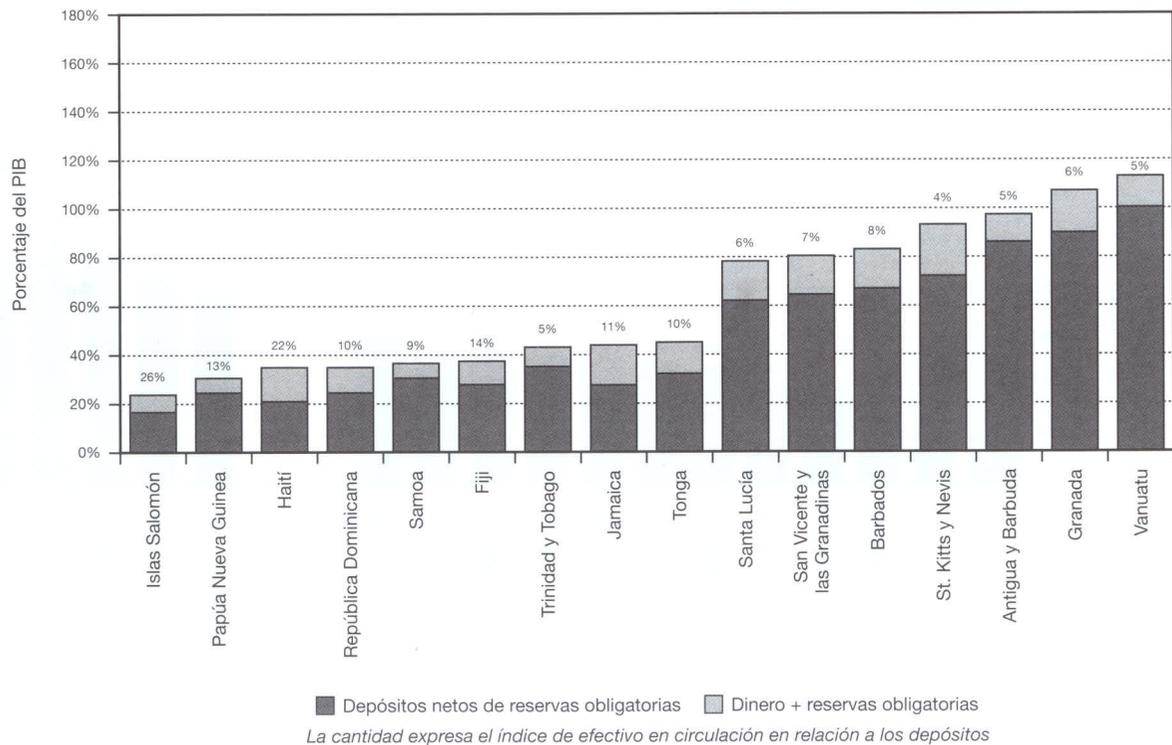
La cantidad expresa el índice de efectivo en circulación en relación a los depósitos

ESTADOS INSULARES: UTILIZACIÓN DE EFECTIVO EN CIRCULACIÓN EN RELACIÓN A LOS DEPÓSITOS



Total de depósitos de particulares y de empresa como porcentaje del PIB (mediados de 2002)

ESTADOS INSULARES: DEPÓSITOS DISPONIBLES PARA CRÉDITO



4. POLÍTICA PÚBLICA Y RESPUESTAS BANCARIAS A LAS CUESTIONES REFERENTES AL ACCESO

A. Resumen

La naturaleza de los problemas referidos al acceso en los países industriales avanzados es diferente a la correspondiente a las economías en desarrollo más pobres. Las respuestas políticas tienden a ser asimismo diferentes. En las economías industriales avanzadas, la política para mejorar el acceso se centra en parte en: a) cerciorarse de que el sistema bancario no descuida a ciertos grupos de la población nacional al perseguir a segmentos más rentables del mercado doméstico y extranjero, y b) intentar fomentar las alternativas no bancarias para quienes ya no son atendidos eficazmente por los bancos. Por el contrario, el aspecto fundamental de la política en los países en desarrollo más pobres parece estar yendo ahora por otro lado. Hasta ahora: a) la principal atención ha estado puesta en la evolución no bancaria para alcanzar al grueso de la población y ha traído consigo b) decepciones con una falta de autosostenibilidad financiera en los programas de microfinanciación por lo que se está conduciendo a una reevaluación del papel que podría desempeñar el sistema bancario formal.

B. Medidas de política pública para mejorar el acceso individual

1. Economías avanzadas

La mayoría de los gobiernos de la OCDE han introducido políticas para intentar mejorar el acceso a los servicios financieros de los hogares más pobres y vulnerables. En muchos casos, estas intervenciones son de origen muy reciente (los últimos cinco años). La importante excepción, y probablemente el más sustancial y duradero paquete de medidas políticas destinadas a mejorar el acceso financiero, viene dada por la Ley de Reinversión Comunitaria de los Estados Unidos (CRA, por sus siglas en inglés), aprobada por el Congreso estadounidense en 1977 y revisada en 1995. Los pormenores de los objetivos y *modus operandi* de esta ley son comentados más abajo y en el cuadro 5, pero el enfoque de la CRA es sólo una de las tres opciones de la que disponen los gobiernos:

— El sistema regulador puede ser empleado para inducir pero no para ordenar a los bancos a encarar el problema (y esto es lo que podría describirse como el modelo CRA en los Estados Unidos);

— Las autoridades pueden ordenar a todos los bancos la prestación de unos servicios bancarios mínimos para los que serían segmentos excluidos del mercado (las llamadas «cuentas básicas»); o

— Éstas pueden confiar en bancos con un compromiso social (bajo la forma institucional de bancos públicos, cooperativas o fundaciones), como por ejemplo en los sistemas bancarios de Francia, Alemania y España, y/o en lo que algunas veces se conoce de manera confusa como «bancos universales», que ofrecen servicios minoristas muy restringidos a través de la red postal.

El modelo CRA es una solución típicamente estadounidense, no trasladada a ningún otro sitio, donde el análisis acerca del mismo se encuentra en el cuadro 5. Las reivindicaciones sobre su éxito son rebatidas, pero sin llegar a una postura concluyente en ninguno de sus aspectos. Se trata quizá de la combinación de un clásico compromiso estadounidense entre el respeto a los mercados libres y el uso de unos sustanciales poderes reguladores para proteger los derechos de los individuos frente a las grandes corporaciones. Por otra parte, la CRA no debería contemplarse aisladamente. En 1999, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos realizó un gran esfuerzo para abonar electrónicamente todos los pagos federales de carácter benéfico, tales como los subsidios de la seguridad social. Un impedimento a esta iniciativa era el gran número de beneficiarios sin cuentas bancarias. A consecuencia de ello, el Tesoro influyó sobre los bancos a ofrecer Cuentas de Transferencia Electrónica (ETA, por sus siglas en inglés). El Tesoro ofreció pagar a los bancos 12.60 \$ por cada cuenta de transferencia electrónica abierta por los beneficiarios, especificando un mínimo de características que éstas debían reunir. Las cuentas no podrían costar a sus titulares más de 3 \$ mensuales, los bancos no podrían cargar ninguna comisión a los depósitos electrónicos provenientes del gobierno federal, no podría haber obligación alguna de saldo mínimo y tendrían que permitirse cuatro retiradas de efectivo gratuitas al mes. Aunque cientos de bancos, entidades de ahorro y cooperativas de crédito aceptaron ofrecer las cuentas, su uso es, según nuestras fuentes, bajo.

Finalmente, algunas agencias gubernamentales y organizaciones filantrópicas han ofrecido apoyo financiero a las cooperativas de crédito y bancos que tienen como objetivo principal la promoción del desarrollo económico de comunidades de renta media y baja. Tales bancos, cooperativas de crédito y empresas de capital riesgo son genéricamente conocidos como instituciones financieras de desarrollo comunitario (CDFI, por sus siglas en inglés). Algunas están organizadas como instituciones sin ánimo de lucro y otras como lucrativas, pero para ser clasificada una institución lucrativa como institución financiera de desarrollo comunitario debe estar dispuesta a limitar sus beneficios con el propósito de alcanzar determinadas metas de desarrollo comunitario.

CUADRO 5

LA LEY DE REINVERSIÓN COMUNITARIA: OBJETIVOS, MÉTODOS Y EVALUACIÓN

Orígenes	La Ley de Reinversión Comunitaria (CRA, por sus siglas en inglés) fue aprobada por el Congreso en 1977 con la finalidad de alentar a las instituciones de depósito a ayudar a satisfacer los requerimientos crediticios de las comunidades en los distritos de renta baja y moderada en los que éstas operaban. La ley especificaba que tales créditos comunitarios tenían que ser consistentes con las prácticas de seguridad y solvencia bancarias. En 1981 fue establecida una Oficina de Asuntos Comunitarios para cada uno de los 12 bancos de la reserva federal. El propósito de esta oficina era trabajar tanto con el público como con las instituciones de depósito para identificar las necesidades crediticias y las lagunas existentes, encontrando soluciones para hacer frente a las necesidades crediticias de la comunidad. Muchos cientos de bancos estadounidenses participan ahora en la iniciativa CRA y cumplen con sus requisitos, pero el 75 por 100 del negocio es desempeñado por los 500 bancos más grandes.
Supervisores de la CRA	Consejo de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal (FRB, por sus siglas en inglés)/Oficina de Supervisión de Entidades de Ahorro (OTS, por sus siglas en inglés)/Corporación Federal Aseguradora de Depósitos (FDIC, por sus siglas en inglés)/Oficina del Controlador de la Moneda (OCC, por sus siglas en inglés).
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> — Alentar acuerdos entre organizaciones públicas y privadas para satisfacer las necesidades crediticias de los distritos con rentas baja y media. — Informar a las instituciones financieras y a las organizaciones comunitarias de la disponibilidad de recursos públicos y privados para el desarrollo comunitario. — Promover un conocimiento de la CRA entre individuos, comunidades e instituciones. — Promover e incrementar el conocimiento de las necesidades de una comunidad y de los activos para el desarrollo.
Regulación de la CRA	La mayoría de las organizaciones supervisoras desarrollan cada tres años una calificación crediticia CRA para los bancos nacionales. Sin embargo, la Ley Gramm-Leach-Bliley dispone un ciclo de supervisión más amplio para los bancos más pequeños. Reestructurar la supervisión de la CRA significa ahora que el énfasis radique más en las rentabilidad del banco al generar créditos que en el proceso del banco para cumplir con la CRA. El banco recibe una de cuatro posibles calificaciones. Éstas son: notable, satisfactoria, necesita mejorar o incumplimiento sustancial. Los exámenes se centran en las áreas del crédito (que representa un mayor peso que las otras), el servicio y la inversión. La institución de depósito examinada puede adscribirse a una de las siguientes cuatro categorías: grandes bancos con activos por encima de los 250 millones de dólares americanos, pequeños bancos que mantienen menos de 250 millones de dólares americanos en activos, bancos al por mayor y un subgrupo más complejo de bancos que escogen ser evaluados conforme a una opción de plan estratégico, merced a la cual se les evalúa en comparación con una serie de criterios CRA predeterminados y aprobados.
Evaluación bancaria	Para obtener una calificación CRA, la institución de depósito tiene que ser evaluada regularmente con objeto de valorar su capacidad para satisfacer sus necesidades crediticias comunitarias. Las revisiones de la CRA son realizadas por las pertinentes agencias federales responsables de inspeccionar a las organizaciones de depósito en sus respectivas regiones. La capacidad de las instituciones de depósito para satisfacer sus necesidades prestamistas comunitarias, y por tanto lograr una favorable calificación CRA, es tomada en cuenta cuando buscan expandirse a través de una fusión, adquisición y extensión de sucursales.
Evaluación del proceso	<p>En noviembre de 1999, el Congreso de los Estados Unidos dio instrucciones al Consejo de la Reserva Federal para llevar a cabo un estudio comparativo del desempeño en los programas prestamistas CRA. El estudio fue solicitado explícitamente para observar la utilidad de una investigación anterior, y encontró que ésta tenía un alcance muy limitado principalmente en lo relativo a una pequeña subserie de créditos concedidos al amparo de programas de crédito asequibles para la vivienda dentro de la CRA. Sin embargo, estos estudios revelaron grandes variaciones en la rentabilidad de los créditos entre las distintas instituciones bancarias, dependiendo de factores tales como la localización del cliente y también de los enfoques específicos empleados para extender los créditos CRA. El estudio de 1999 pasó revista a las actividades de los 500 bancos más grandes que representan el 75 por 100 de todos los créditos CRA. Las respuestas fueron relativamente bajas (menos del 30 por 100), pero revelaban, entre otras, las siguientes conclusiones principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> — En general, la actividad prestamista CRA ha sido rentable o ligeramente rentable para la mayoría de los bancos. — El crédito CRA para la compra y refinanciación de vivienda era menos rentable y tenía por lo general unas peores ratios de incumplimiento que el crédito principal en estas categorías. — Los bancos más grandes mostraban una tendencia significativa a tener una menor rentabilidad prestamista CRA (en relación a su crédito general) que los más pequeños. — Los créditos a las PYME por medio del programa de la CRA eran rentables para la mayoría de los bancos y diferían muy poco en términos de sus costes de concesión y rentabilidad en comparación con la actividad prestamista principal a las PYME.

De 1997 en adelante, el gobierno del **Reino Unido** ha hecho de la lucha contra la exclusión una importante prioridad. No obstante, ha adoptado un enfoque basado en la mediación y el consenso más que en la imposición forzosa de soluciones tales como una obligación bancaria universal. El Reino Unido notificó a la Unión Europea varios métodos utilizados bajo el nombre de «servicios bancarios universales» en julio de 2001. Estas medidas eran parte de un intento por mejorar el acceso a las cuentas corrientes para las personas sin acceso a los servicios bancarios, y también estaban diseñadas para reformar el sistema de prestaciones de la seguridad social al hacer obligatorio que todas las transacciones fuesen pagadas mediante transferencias electrónicas.

El gobierno del Reino Unido propuso que el Post Office Limited (organización postal británica), en colaboración con los bancos que quisieran tomar parte en el sistema, ofreciese en el futuro cuentas bancarias básicas que se ajustasen específicamente a las necesidades de las personas que no poseían cuenta bancaria. Estas cuentas bancarias están libres de cargos pero no ofrecen facilidades crediticias: este último punto evita el riesgo, que es un importante factor disuasorio para la gente que opta por permanecer sin una cuenta bancaria. A aquellos que aún así ni siquiera desearan abrir esta cuenta bancaria básica, se les ofrecería una Post Office Card Account (POCA), que sería similar al antiguo sistema pero empleando una tarjeta en vez de los viejos talonarios. Se esperaba que esto incrementase la presencia en el sistema bancario de pensionistas del estado y de otros beneficiarios de prestaciones sociales. Sin embargo, el POCA ha sido apenas usado hasta ahora por la mayor parte de los beneficiarios como sistema de retirada de efectivo.

En Francia existen disposiciones legales para combatir la exclusión (por ejemplo, la ley Aubry de 1998), y éstas reconocen el derecho de todos los individuos a poseer una cuenta bancaria. No obstante, se estima que cerca de un millón de personas vulnerables no poseen siquiera una cuenta corriente estándar (Le Monde, junio 2004). En 1999, Francia puso en marcha la idea de un servicio bancario básico para las economías familiares más modestas, y posteriormente añadió procedimientos que cubrían la situación de quiebra personal con objeto de facilitar a las familias altamente endeudadas el tener una segunda oportunidad (la ley Borloo de agosto de 2003). Hasta ahora, la aceptación del servicio bancario básico parece haber sido decepcionante, estimando el Banco de Francia que sólo 12.000 personas se habían acogido al mismo en 2003. Esto es atribuible en parte a una actitud discriminatoria por parte de los principales bancos comerciales franceses y a unos criterios de selección de la clientela cada vez más orientados hacia el beneficio (Gloukuviezoff, 2003). El sistema funciona en general de la siguiente manera. Todos los bancos franceses tienen el derecho, pese a la ley mencionada más arriba, a rechazar a cualquier persona que pretenda abrir una cuenta. Pero la persona rechazada puede entonces contactar con el Banco de Francia, que le dará el nombre de un banco que sí estará obligado a abrir una cuenta a dicha persona. Dado que esto no es del agrado de los bancos, un resultado ha sido que la batalla contra la exclusión ha recaído directamente sobre la red postal francesa (vía La Poste). Específicamente, La Poste reconoce que una de cada dos personas con rentas modestas es cliente (principalmente vía libretas), aunque sólo tiene una cuota cercana al 9 por 100 del mercado total de servicios financieros.

Suecia también ha emprendido medidas proactivas para abordar el acceso a los servicios financieros. Los bancos comerciales en Suecia están obligados a aceptar depósitos del público, y por tanto tienen la obligación de abrir cuentas. Sin embargo, no están obligados a ofrecer servicios de *pago* asociados, una práctica que ha sido condenada por el Consejo de Supervisión Financiera. La Oficina de Correos, por el contrario, siempre ha facilitado efectivo al contado/transacciones de pagos. Desafortunadamente, debido al rápido incremento en la banca telefónica y por Internet, así como a las reducciones de costes asociados y a la finalización de los subsidios cruzados, estos tipos de servicios de pago han visto declinar su disponibilidad. Ello ha causado un aumento en el costo de provisión de los servicios de pago. En un esfuerzo por asegurar un acceso uniforme a las facilidades de pago, el gobierno sueco propuso en 2001 confiar un servicio de efectivo básico universal a la empresa de propiedad estatal Posten AB.

De manera similar, el gobierno de **Irlanda** ha estado comprometido durante algunos años con el desarrollo de una sociedad de la información y con su uso para apoyar el programa anti-pobreza lanzado en 1997. En 2002 se decidió que una única autoridad reguladora para los servicios financieros monitorizaría y promovería el acceso a los servicios financieros desde una perspectiva ciudadana. La principal medida tomada por Irlanda fue la reorganización de la red de oficinas de Correos, incrementando el acceso en todo el país a los servicios de pagos, y en particular la mejora del acceso a las personas vulnerables en áreas remotas.

2. Economías en desarrollo

Las mismas opciones básicas se presentan a los gobiernos de los países en desarrollo, pero con un énfasis mucho mayor sobre la tercera opción: confiar en las instituciones sociales y del sector público para cubrir los *gaps* de oferta en el mercado.

La excepción es **Sudáfrica**, donde se está intentando algo parecido al CRA americano. Bajo los más amplios auspicios del programa denominado Black Economic Empowerment (BEE), y de los Estatutos específicos del Sector Financiero, los cuatro grandes bancos se han unido a la oficina postal sudafricana y a un número de bancos de proximidad más pequeños y accesibles a la población para abordar la cuestión de mejorar el acceso para la mitad de los adultos de raza negra que carecen de

cuenta bancaria o mecanismos de transacción¹⁵. La atención está centrada en el desarrollo de Productos Financieros de Primer Orden (FORFP, por sus siglas en inglés) muy básicos pero funcionales. Para que brinden un acceso efectivo, estos productos tienen que ser repartidos en una zona geográfica accesible (no más de 20 km al punto de acceso más cercano), ofrecer una suficiente gama de productos que permita ampliar la capacidad de elección de los clientes, convirtiéndose así más apropiados y asequibles para el mercado objetivo y tener un diseño, un reparto y un *marketing* que resulten fáciles de comprender por los usuarios. Dos ejemplos de tales productos son la Cuenta Mzansi (para ahorros) y el Producto de Transferencia Mzansi (para transacciones) descritos en Nedbank (2004). Éstos tendrán condiciones comunes para todos los bancos participantes, podrán ser manejados sobre los sistemas IT bancarios existentes, y se liquidarán entre bancos mediante el uso del sistema SASwitch de tarjetas de crédito/débito. La estandarización de las condiciones y el uso de las plataformas IT existentes pretenden permitir la fijación del coste marginal de modo que los clientes existentes en mejor situación económica continúen pagando por una plataforma operativa que ya usan, al tiempo que los clientes Mzansi sólo paguen por los costos extras reales de procesamiento de su propio negocio.

En otros **países en desarrollo** se ha puesto tradicionalmente el énfasis en el desarrollo de esquemas institucionales específicos para fomentar el acceso. A comienzos de la era poscolonial, esto se manifestó en el establecimiento de bancos especializados o en la nacionalización y localización de bancos heredados. El manera más habitual para ofrecer acceso individual era un banco especializado que sólo podía ser receptor de depósitos de ahorros y procesar ciertas transacciones limitadas. Los depósitos de los ahorradores en estas instituciones estaban presuntamente protegidos por limitaciones muy estrictas sobre cómo los fondos podían ser invertidos (normalmente limitados a créditos gubernamentales y valores «seguros»). Una versión más restrictiva de este enfoque era el establecimiento de un plan nacional de ahorros, pero con límites muy estrictos sobre cómo los fondos movilizados podían ser empleados. Ejemplos clásicos son el Bansefi en México (que acapara una sexta parte de todas las cuentas bancarias y de ahorro en México), la Caja de Ahorro Gubernamental en Tailandia y los planes de pequeños ahorros en India formulados por el Ministerio de Finanzas y administrados por el Instituto de Ahorros Nacionales.

La capacidad de muchas de estas instituciones para satisfacer las necesidades de sus economías en desarrollo se estancó a lo largo de la década de 1970, a menudo debido a la disminución en las donaciones y a que los ahorros movilizados se desviaron a proyectos cada vez menos viables. En las décadas de 1980 y 1990, los problemas para sostener estos planes o bancos comprometidos forzaron a muchos gobiernos a traspasar el cometido de mejorar el acceso a las ONG y a la emergente industria de la microfinanciación. En muchos sentidos, buena parte de la política gubernamental pasó a ser vista como un obstáculo al acceso financiero, normalmente debido a regulaciones financieras represivas que taponaban los tipos de interés, imponían gravosos requerimientos de reserva o distorsionaban la dirección del crédito mediante planes dirigidos de crédito. Todas estas cuestiones fueron contempladas como un primer acercamiento en el camino de la intermediación bancaria eficaz.

A finales de la década de 1990, sin embargo, la agenda pareció estar cambiando de nuevo a causa de la insatisfacción con a) las llamadas «organizaciones vértice» que canalizan fondos desde grandes donantes a pequeños planes de microfinanciación de ONG y b) la falta de autosostenibilidad financiera de planes mucho más pequeños cuando se agotan los fondos del donante. Debido a que ambos aspectos son menos problemáticos en un exitoso plan de microcrédito bancario, ha habido un creciente interés por los bancos como canales de microfinanciación.

El cambio en la situación está probablemente mejor resumido por la CGAP Focus Note 12 (1998) sobre Bancos Comerciales en Microfinanciación. Esto resumía una conferencia patrocinada por USAID y un estudio de Baydas, Graham y Valenzuela (1998). La cuestión principal era que los bancos estaban estructuralmente preparados para la microfinanciación (estaban regulados, adecuadamente controlados y tenían sus propias fuentes de financiación), pero se encontraban reacios a ello por ideas equivocadas internas acerca de la calidad de la microfinanciación. Las recomendaciones clave en el plano de la política eran que los donantes deberían:

— Instar a los gobiernos a eliminar las regulaciones financieras represivas descritas más arriba, por cuanto estos cambios ayudarían a los prestamistas microfinancieros a competir en mercados abiertos y a cubrir los costes de explotación, los riesgos y los costes de oportunidad del capital.

— Desarrollar y promover la adopción de marcos reguladores prudenciales que reconozcan la especial naturaleza de la microfinanciación. Los altos requerimientos de reservas legales, los gravosos requisitos de información, los criterios inapropiados para la clasificación y aprovisionamiento de la cartera de créditos, las restricciones en el volumen de créditos no asegurados (no garantizados) y las inapropiadas ratios de costes operativos son algunos de los elementos que necesitan ser modificados para ofrecer un marco adecuado a las operaciones de microfinanciación.

— Apoyar el diálogo entre los bancos que ofrecen servicios de microfinanciación y los reguladores para ayudar a educar a las autoridades supervisoras acerca de las diferencias entre banca de microfinanciación y tradicional.

¹⁵ Todas estas iniciativas han sido impulsadas por el alto grado de criminalidad sufrido en Sudáfrica, que disuade a los empleadores de trabajadores negros con bajos salarios de seguir pagándoles el sueldo en efectivo.

C. Medidas de política pública para mejorar el acceso empresarial

1. Economías avanzadas

En la medida en que la CRA funciona en los **Estados Unidos** para mejorar o al menos sostener el acceso individual, también se hacía a nivel empresarial. La más clara muestra de una política activa para fomentar el acceso de la PYME a la financiación es probablemente la Agenda de Lisboa de la **Unión Europea** y el *Multiannual programme for enterprise and entrepreneurship* (MAP). Éste es revisado regularmente, y la última descripción se encuentra contenida en un documento de trabajo de la Comisión Europea (2003). El apoyo financiero a las PYME puede desglosarse en cinco líneas principales, y éstas se resumen en la tabla 7, con alguna indicación de los recursos dedicados a cada línea y del beneficio obtenido por las PYME:

Los cerca de 40.000 millones de euros de financiación ofrecida o facilitada por estos programas entre su puesta en marcha y finales de 2002 fueron aumentados en otros 5.000-6.000 millones comprometidos bajo otros programas. Tomados conjuntamente, se estima que estos fondos han beneficiado a cerca de 250.000 empresas o alrededor del 1 por 100 del total de PYME potencialmente operativas en la Unión Europea. A todo ello se sumarían los planes de los propios estados miembros (particularmente, los planes de garantía), que, aunque distribuyen parte de la ayuda de la Unión Europea descrita más arriba, también generan su propio flujo de financiación a las empresas.

2. Economías en desarrollo

De nuevo, las mismas opciones básicas se presentan a los gobiernos de los países en desarrollo, pero es mucho más difícil reunir información de dichos planes. A todo ello hay que añadir que los mismos tipos de flujos de créditos de las Instituciones Microfinancieras para los individuos descritas en la sección 2 también se dirigen a las microempresas (siendo ambos a menudo indistinguibles cuanto más directamente se refieren a actividades a muy pequeña escala).

D. Respuestas del sector bancario a la exclusión financiera en las economías avanzadas

Como ha quedado claro en la sección previa, fuera del sector bancario de «proximidad» (analizado por separado en el capítulo 6), la mayor parte de las respuestas del sector bancario a los problemas de **acceso individual** a los servicios financieros parece haber sido *reactiva* a la política pública más que proactiva. En la bibliografía sobre acceso, esto es contemplado como una característica de las presiones de la globalización y del deseo de los bancos por mantener los rendimientos de sus accionistas en un entorno de deflación y reducción de márgenes; es habitual que los bancos hagan lo mínimo necesario para calmar las preocupaciones de la política pública sobre el crecimiento de la exclusión al tiempo que persiguen una racionalización de las redes de sucursales y atienden a las prioridades de *marketing* y las prácticas de subsidio cruzado de productos. En parte, esto es un reflejo de la tendencia dominante en el debate acerca del acceso en las economías avanzadas, con muchos autores analizando desde el punto de vista de la exclusión social y casi por definición insatisfechos con el servicio que dan los bancos.

En todos los países examinados, el despegue de las cuentas bancarias básicas o universales dispuestas por un mandato político ha sido lento, aunque la mayoría de los bancos las ofrecen porque de no hacerlo se pone en riesgo la presión reguladora directa sobre la fijación del precio de los servicios bancarios básicos. En el Reino Unido, el concepto del «Banco Universal»

TABLA 7
RESUMEN MAP DE LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS DE AYUDA A LAS PYME EUROPEAS

	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05
Créditos globales del EIB (Banco Europeo de Inversiones)				€ 22,5 bn							
Garantías* del EIF (Fondo Europeo de Inversiones)				€ 1,3 bn							
Servicio de garantía para las PYME*				€ 9,8 bn				€ 8,0 bn			
Instrumentos de capital riesgo del EIF											
Recursos propios del EIF					€ 0,2 bn						
Recursos obligatorios por el EIB					€ 2,0 bn						
Servicio de lanzamiento de la ETF (Fundación Europea para la Formación)					€ 0,2 bn			€ 0,1 bn			
Otros programas											
Acción de capital germinal									€ 0,0 bn		
JEV (Joint European Venture)					€ 0,1 bn						

* Las cifras que muestran los planes de garantía son la suma de créditos con garantía, no el importe de la garantía.

que opera a través del servicio postal (que habría sido poco más que una reinversión de nueva generación del Post-Office Giro-bank establecido en la década de 1960 y privatizado con su venta a uno de los bancos hipotecarios en los años ochenta) no logró echar raíces y parece haber sido reemplazado por una serie de acuerdos entre los oficinas postales y varios bancos y sociedades hipotecarias permitiendo sus clientes acceder a sus cuentas a través de las oficinas postales locales. Este esquema se empleó activamente para mitigar el impacto de significativos cierres de sucursales rurales por Barclays y otros bancos en 2003, junto con la colocación de cajeros automáticos en lugares remotos y en establecimientos minoristas no bancarios. La respuesta a ello por parte de las organizaciones de consumidores se centró, sin embargo, en la preferencia para los clientes de avanzada edad, en el contacto cara a cara, lo que modificaba la percepción de la exclusión desde un criterio geográfico a otro de edad.

La única dimensión de la exclusión en la que los bancos del mundo industrial avanzado están tomando una postura más proactiva es el área de la educación financiera analizada en el capítulo 2. Esto tiene una historia relativamente larga que se remonta a las recesiones de la década de 1980, cuando quedó cada vez más claro que la educación de los pequeños empresarios acerca de la necesidad de hacer un plan de negocio y de mercado ayudaba a mejorar la calidad del crédito a la PYME. La atención se centra ahora más en los individuos, que son conscientes de que la falta de comprensión de cómo funciona la financiación conduce a falsas expectativas y a la consiguiente decepción con los productos crediticios para la inversión y consumo más complejos, que los bancos necesitan vender a los clientes si quieren mejorar la rentabilidad de la clientela.

La posición con respecto al **acceso empresarial** es también más proactiva, con la mayoría de los bancos bastante deseosos de participar en programas de microcrédito financiados o apoyados públicamente, con tal de que cualquier restricción impuesta sobre su fijación de precios refleje apropiadamente el coste extra de la tramitación del crédito. A esto ayuda el hecho de que, con una baja inflación y un bajo tipo de interés mundial, los costes operativos de elevar los depósitos minoristas crecen en relación con el coste de financiación del mercado mayorista respecto al que opera la mayoría de estos planes. Asimismo, cuando los tipos mayoristas caen, el descuento por calidad que la financiación gubernamental implica crece en importancia respecto al coste de financiación mayorista básico. Esto hace más atractivos los programas de crédito patrocinados públicamente, aunque, siendo totalmente honestos con este proceso, no importaría quién fuese el receptor final, y la participación no es realmente un indicador de preocupación compartida acerca de la importancia del acceso para las empresas muy pequeñas. Esto probablemente explica por qué en general tales planes tienden a sufrir lo que se conoce como «*mission creep*», cuando los banqueros buscan a aquellos clientes más grandes dentro del mercado objetivo que tienen las mayores necesidades crediticias, para distribuir entre ellos los costes de tramitación de los créditos relativamente fijos.

E. Respuestas del sector bancario a las cuestiones de acceso en economías en desarrollo

La misma reseña del CGAP (1998) analizada en la sección 2 aporta pistas sobre las estructuras administrativas empleadas por los bancos para llevar a cabo equitativamente las operaciones habituales de microfinanciación:

— Centros minoristas totalmente independientes, afiliados al banco pero con sus propias políticas prestamistas, de personal y sistemas de información que informan al banco principal (filial de microfinanciación del Banco del Desarrollo en Chile, Unidad Desa del Banco Rakyat Indonesia y Programa de Empresa Social del Banco de Nova Scotia en Guyana).

— Créditos a través de ONG que, a su vez, prestan a clientes microempresariales (Banco Wiese en Perú).

— Unidades de microfinanciación semi-independientes que prestan directamente y/o mediante ventanillas especializadas en cada sucursal bancaria, equipadas con un agente de crédito de microfinanciación. Las funciones administrativas y financieras están integradas en un banco más grande (Banco del Estado, Chile; Banco Agrícola Comercial, El Salvador; Banco del Pacífico, Ecuador; Financiera Familiar, Paraguay, y Caja de Ahorro Gubernamental/Banco Nacional para el Desarrollo, Tailandia).

— Operaciones plenamente integradas, en las que oficinas de crédito a pequeños negocios también tratan con clientes microempresariales. Todos los sistemas administrativos, de personal y financieros están integrados (Caja de Ahorro y Crédito Los Andes y BancoSol, Bolivia; Banco Caja Social, Colombia; Multi-credit Bank, Panamá; Banco Postal de Tanzania, y Banco Centenario, Uganda).

La mayor parte de los bancos comerciales asistentes a la conferencia de la USAID ofrecieron microcréditos a través de una ventanilla separada o mediante sucursales que tratan sólo con clientes de microfinanciación. Esta separación permitió tanto al personal como a los clientes reconocer las diferentes condiciones entre los servicios bancarios comerciales tradicionales y los servicios de microfinanciación. El estudio sugiere una correlación positiva entre el grado de independencia de la unidad de microfinanciación y la escala de la operación. Por otra parte, los bancos con unidades de microfinanciación o filiales independientes especializadas encontraron más fácil establecer políticas prestamistas de microfinanciación, procedimientos y metodologías, así como evitar la interferencia de la más amplia cultura bancaria. Quizá el ejemplo más impresionante sea el del Banco de Nova Scotia, que desarrolla un programa prestamista en Guyana con créditos en su mayoría por debajo de los 300 \$ bajo el paraguas de un banco comercial extranjero grande y complejo.

Otra posibilidad interesante subrayada por Morduch y Hayley (2002) es la cooperación entre el PRODEM en Bolivia y el BancoSol. PRODEM por el que se crean «bancos» solidarios de pequeña escala con tamaños de crédito objetivo medio de 300-400 \$, y que luego son vendidos al BancoSol cuando se convierten en rentables.

Yaron (2004) y Yaron, Benjamin y Piprek (1997) ofrecen un estudio de casos de logro de autosostenibilidad financiera basada en el banco BRI-UD de Java, Indonesia. Este banco rural sigue un modelo con las siguientes características principales:

- Cargos sobre el crédito basados en el mercado.
- Activa movilización de depósitos para que la dependencia de recursos del estado o de los donantes se vaya reduciendo de manera escalonada.
- Transferencia de los beneficios de tipos de interés realistas sobre los créditos a los depositantes para estimular el crecimiento sostenido de los recursos de depósito.

En la tabla 8 se muestran una serie de parámetros del desempeño del banco en el período de 10 años comprendido entre 1985 y 1995:

TABLA 8
BANCO BRI-UD: PROGRESIÓN EN DIEZ AÑOS

	1985	1990	1995
Volumen medio anual de créditos (millones de USD)	162	562	1.178
Número de créditos pendientes (millones)	1,0	1,9	2,9
Montante medio de los créditos pendientes (USD)	162	296	51
Volumen medio anual de depósitos (millones USD)	49	685	2.382
Número de cuentas de depósito (millones)	n/a	7,3	14,5
Depósito medio por ahorrador (USD)	n/a	94	164
Interés medio sobre la cartera de créditos (porcentaje)	27,4	51,5	31,8
Interés medio pagado sobre los depósitos (porcentaje)	10,5	11,3	9,7
Tipo de interés nominal necesitado para la autosostenibilidad financiera (porcentaje)	36,2	27,2	17,5

Paulson y McAndrews (1998) también ofrecen un estudio de casos referido a la implementación dentro de un banco —el Standard Bank de Sudáfrica— de nuevas formas de dirigirse a una población sin acceso a servicios bancarios. En 1993, el Standard Bank estableció E-Bank, con un simple producto de ahorro que ofrecía sólo acceso con tarjeta pero apoyado por personal especializado que hablaba varias de las más importantes lenguas locales y operaba en establecimientos comerciales constituidos al efecto, para ayudar a superar los problemas de analfabetismo y las preocupaciones acerca de la seguridad debido al entorno de alta criminalidad en dicho país. Tres modificaciones clave contribuyeron a su puesta en marcha. Primero, los establecimientos comerciales fueron situados en el entorno de seguridad de los propios cajeros automáticos, y dado que el dinero no era manejado fuera de los cajeros, la seguridad física del propio establecimiento pudo ser reducida. Esto permitió a los establecimientos estar abiertos a la calle y tener mucho más alcance del público que las sucursales tradicionales del Standard Bank. Segundo, a cada cliente se le otorgó una «tarjeta-stop» que él mismo podría usar para bloquear su cuenta si su tarjeta de acceso al cajero se perdiese o estuviera en una situación comprometida. Finalmente, la cuenta ofrecía un «monedero de ahorro» al que sólo se podría tener acceso en persona con la verificación del documento de identidad por parte de un empleado. Los productos escapaban de los sistemas existentes y estaban diseñados para recuperar su costo sin llegar a ser demasiado costosos, aunque nunca hubo un intento por convertirse en un proveedor de bajo coste. El banco reclutó a 150.000 clientes en su primer año, pero los volúmenes de transacción nunca fueron tan altos como se necesitaba para cubrir los fuertes costes de implantación referidos a la construcción de los establecimientos y las compras de nuevos cajeros automáticos. El banco resolvió esta cuestión desdoblado el E-Bank dentro de su marca principal como E-Plan y Auto E-Bank, y luego aprovechando la oportunidad para transferir clientes de renta baja desde otros servicios de mayor costo.

F. Implicaciones para políticas futuras

— Claramente, los bancos pueden ser guiados en su agenda de gestión para mantener la accesibilidad por instrumentos tales como la CRA en los Estados Unidos y la *Finance Sector Charter* en Sudáfrica. En algunos casos, esto puede incluso estimular los esfuerzos para mejorar el acceso (como en Sudáfrica). Una cuestión no tan resuelta, es si la presión reguladora tiene realmente más influencia sobre el comportamiento del sistema bancario que las preocupaciones sobre las consecuencias en términos de relaciones públicas de los grandes bancos de ser vistos como instituciones que reducen el acceso.

— Los bancos están también a participar en la financiación de la PYME apoyada públicamente, e incluso se aventurarán en el crédito a escala bastante pequeña, siempre y cuando no se lo impida una regulación mal formulada.

— Está mucho menos claro que la obligación de acceso realmente funcione —siempre los bancos pueden crear cuentas básicas—, pero la aceptación es a menudo reducida y el uso una vez creadas puede ser igualmente escaso.

— Parecería que hay oportunidades reales, particularmente en el contexto de un país en desarrollo, para estimular una expansión significativa de la microfinanciación bancaria mediante modificaciones pragmáticas de los requerimientos reguladores sin hacer por ello nada que fomente una adopción excesiva de riesgos. Un ejemplo de tal pragmatismo es la reciente reducción a escala del incremento potencial en la ponderación del riesgo del crédito a la PYME como parte de la negociación de Basilea II.

— La mayor implicación de los bancos en la microfinanciación es ciertamente casi vital para lograr una autosostenibilidad financiera real (y una menor dependencia de los donantes) para la microfinanciación.

5. UNA BREVE AGENDA POLÍTICA QUE SURGE DEL ANÁLISIS

Sintetizando lo comentado en el capítulo 2 sobre los problemas con el acceso, las dificultades en la medición de los diferentes niveles de acceso tal como se aborda en el capítulo 3 y las experiencias políticas seleccionadas que se exponen en el Capítulo 4, emergen de este estudio varios **temas centrales**. Los principales son los siguientes:

— El desempeño de los sistemas bancarios no puede ser entendido aislado de la política económica en cuyo seno operan; el gobierno, especialmente en las economías más ricas, hará más por mejorar el acceso mediante la mejora de los cimientos de la sociedad civil que a través de un intento de hacer imperativo el acceso y de interferir con el diseño del producto.

— Si el acceso es un asunto importante, entonces ha de ser medido mejor de lo que ha sido posible aquí. Eso significa recoger datos sobre cómo se han abierto muchas cuentas en un país y sobre quién las abre. Los datos de los bancos necesitan ser aumentados con encuestas para identificar cuántas personas tienen acceso a las cuentas y cuántas las usan.

— Hasta que el acceso pueda ser medido adecuadamente, es difícil de establecer el coste-beneficio en cada caso en que los bancos intenten mejorar el acceso. Los beneficios para el gobierno y las agencias internacionales de un mejor acceso pueden ser mayores que los beneficios netos para los bancos. Las actitudes hacia la banca social y al elemento de subsidio cruzado intrínseco necesitan, por tanto, ser ajustados adecuadamente.

— Si los gobiernos tienen buenas razones para querer mejorar el acceso, entonces la regulación debe tener en cuenta las realidades pragmáticas a las que hacen frente los bancos al acercarse a las comunidades más pobres. Esto significa adaptar los requerimientos relativos a la seguridad física, el lavado de dinero y el aprovisionamiento de los créditos para que reflejen las dificultades de hacer negocio en esas comunidades. Esto ya se ha hecho en relación a la ponderación de riesgos del crédito a la PYME para los fines de adecuación del capital; ¿por qué no se puede hacer para, digamos, el impacto de la legislación anti-lavado de dinero sobre las remesas a pequeña escala realizadas por los trabajadores emigrantes más pobres?

— De manera similar, si los gobiernos tienen razones para querer mejorar el acceso, entonces sus propias acciones deben reforzar el vínculo entre ser parte de una sociedad y fomentar el negocio cotidiano a través del sistema bancario que lo sostiene. Como mínimo, eso significa pagar los beneficios sociales a través de cuentas bancarias o sustitutos muy próximos, y no en forma de cuasi-efectivo.

— Abordar el asunto de la alfabetización: —i) la incultura financiera que puede llevar a la exclusión de los servicios bancarios avanzados, o ii) los problemas de alfabetización más fundamentales que impiden el acceso incluso a los servicios más básicos— no es sólo cosa de los bancos.

Hay también una serie de **temas específicos para las economías industriales avanzadas**:

— La exclusión social de grupos minoritarios significativos es un importante problema en muchos de los países ricos. El acceso nulo o limitado a los servicios financieros es un componente clave de esta cuestión que necesita ser abordado. Todos los países ya tienen algunas medidas políticas en vigor para extender al menos los servicios bancarios mínimos a minorías que de otro modo estarían excluidas. Pero éstas no siempre funcionan tan bien como se pretende. En particular, intentar ordenar el acceso para los grupos socialmente excluidos parece relativamente sin sentido por cuanto la aceptación siempre parece ser decepcionante. Se necesita hacer más trabajos para hallar las razones reales por las que las personas sin acceso a los servicios bancarios sienten que las cuentas de banco no son para ellos, y por qué los pobres se sienten

confinados en servicios financieros no bancarios que a menudo cuestan más que una cuenta bancaria adecuadamente gestionada y penalizan de igual modo el incumplimiento.

— Las oficinas de correos e instituciones similares con redes extensas parecen ser generalmente los «baluartes» explícitos o implícitos para estas políticas. Pero no está claro que esto sea razonable o eficaz. Se necesita una mayor reflexión acerca de esta materia, especialmente cuando la oficina de correos no cuenta con operaciones bancarias adecuadamente constituidas.

— El impacto de la consolidación del sector bancario sobre el acceso a los servicios financieros parece ser ambiguo. Por una parte, la consolidación, cuando lleva a una mejor eficiencia en costos, debería mover a los bancos, siguiendo un criterio de rentabilidad, a hacer negocio con grupos de clientes que de otro modo podrían estar excluidos. Por otro lado, cuando no conduce a una mayor eficiencia en costos o los bancos simplemente se convierten en demasiado grandes para preocuparse por sus pequeños clientes, las regiones periféricas, etc., lo más probable es que la consolidación tenga un impacto negativo sobre el acceso a los servicios financieros.

— La desregulación financiera ha hecho el crédito más accesible a más gente. Sin embargo, parece haber una creciente división entre: a) el acceso al crédito bien regulado con condiciones razonables, y b) el acceso para los grupos de renta baja altamente endeudados y más vulnerables ofrecido vía instituciones financieras periféricas con agresivas prácticas en lo relativo a las comisiones y las hipotecas. Este asunto también necesita ser abordado sobre una base más sólida.

— La rápida extensión de la financiación electrónica está sometiendo a las estructuras reguladoras tradicionales a una gran tensión. Aunque se asume que esta revolución mejorará el acceso y reducirá los costos, también crea considerables peligros para la calidad de los servicios financieros que reciben algunos usuarios, para la seguridad de los fondos y para los estándares de información y privacidad. La rápida reducción de los márgenes de intereses que se espera que acompañe a la extensión de la financiación electrónica también puede generar tensión sobre las instituciones financieras que han mantenido tradicionalmente un fuerte compromiso social como parte de su mandato operativo.

También hay varios **temas específicos para las economías en desarrollo y emergentes:**

— Los gobiernos de los países en desarrollo necesitan cada vez más adoptar una visión más amplia acerca de la función de determinadas instituciones financieras para contribuir a aproximar sus niveles de acceso financiero a los existentes en los países industriales más ricos.

— En la mayoría de los casos, es probable que esto implique medidas para hacer más competitivos y mucho más eficientes en costes al conjunto de los bancos comerciales. Claramente, sin embargo, las instituciones orientadas puramente a la maximización del valor del accionista pueden hacer un diferente uso de las oportunidades ofrecidas por una mejor rentabilidad que los bancos de proximidad dotados de una misión social, pero ambos tienen que abordar el asunto de la rentabilidad si pretenden tener una verdadera oportunidad de atender las transacciones de mayor volumen y menor valor de aquellos con escaso o ningún acceso actual a los servicios financieros.

— También se requiere introducir una reconsideración muy seria del papel de los bancos de proximidad que en el pasado han sido contemplados como la principal plataforma para apoyar diversas agendas sociales, incluyendo un mejor acceso financiero para más gente. En muchos países, esto requerirá poner en marcha una estructura reguladora más clara y fiable para las instituciones de microfinanciación que subraye por encima de todo la necesidad de que tales instituciones sean financieramente sostenibles a largo plazo.

— Las funciones de movilización de depósitos de las instituciones de microfinanciación necesitan ciertamente ser subrayadas tanto como sus funciones crediticias. El nuevo enfoque también requerirá tener presente las cambiantes estructuras organizativas de las instituciones de microfinanciación y, sobre todo, su mayor integración y superposición con otras partes del sistema financiero. Esto ayudará a asegurar un sistema financiero global más competitivo.

— Como parte de este proceso, habrá también una necesidad de reconsiderar el papel de las instituciones de propiedad estatal, tales como los bancos postales, que tienen la capacidad de alcanzar los mercados que incluyen a la mayoría de la población. En algunos países, esta reconsideración se hará en torno a la cuestión de si el banco postal existente puede ir más allá de una limitada función de movilización de depósitos y aproximarse a una banca minorista de más amplia base. Un prerrequisito para esto es enmarcar las operaciones de la banca postal en una base bancaria adecuadamente constituida con una adecuada cobertura de los depósitos de los clientes junto a adecuados sistemas de liquidación, de balances y de gestión de riesgos.

— La revolución de la financiación electrónica crea inmensas y emocionantes oportunidades para sortear rápidamente algunos de los déficit en el acceso financiero que observamos hoy día. Pero la realización de este potencial requerirá una pronta apertura de los servicios telefónicos a una mayor clientela y a una fijación más libre de los precios. A partir de entonces, hay una impresionante agenda de medidas reguladoras para asegurar que el crecimiento potencialmente explosivo evite algunos de los obvios escollos de la inestabilidad financiera, la inseguridad de los fondos y el fracaso prematuro de instituciones más tradicionales pero frágiles que pueden contribuir a mejorar el acceso.

6. EL PAPEL DE LA BANCA DE PROXIMIDAD

A. Resumen

El movimiento de la banca de proximidad —cajas de ahorro, cooperativas de crédito y *community banks* de todo el mundo— se toma muy en serio el asunto del acceso. Acceso y exclusión son directamente señalados en cuatro de los párrafos de la declaración de Madrid del Instituto Mundial de Cajas de Ahorros y se encuentran implícitos en varios otros. Este capítulo persigue responder tres preguntas clave acerca del impacto de ese compromiso:

— ¿Explica la diferente fortaleza del movimiento de banca de proximidad en países o grupos de países similares el amplio espectro de resultados indicados en relación con el acceso en todo el mundo?

— ¿Qué es lo que hacen los bancos de proximidad en términos de oferta de productos y otros servicios a los clientes y a las comunidades de las que forman parte que puede marcar la diferencia en términos de extensión del acceso? y

— ¿Cómo la regulación y otras políticas públicas ayudan u obstaculizan este proceso?

La primera de estas preguntas necesita más trabajo, particularmente en los países en desarrollo, pero incluso en esta etapa son posibles algunas conclusiones preliminares.

B. La importancia de la banca de proximidad para los niveles de acceso

Este tema está unido a la larga corriente de debate sobre si los bancos de proximidad ofrecen realmente ganancias sociales a un coste aceptable en términos de distorsiones a la competencia dentro del sistema bancario en su conjunto.

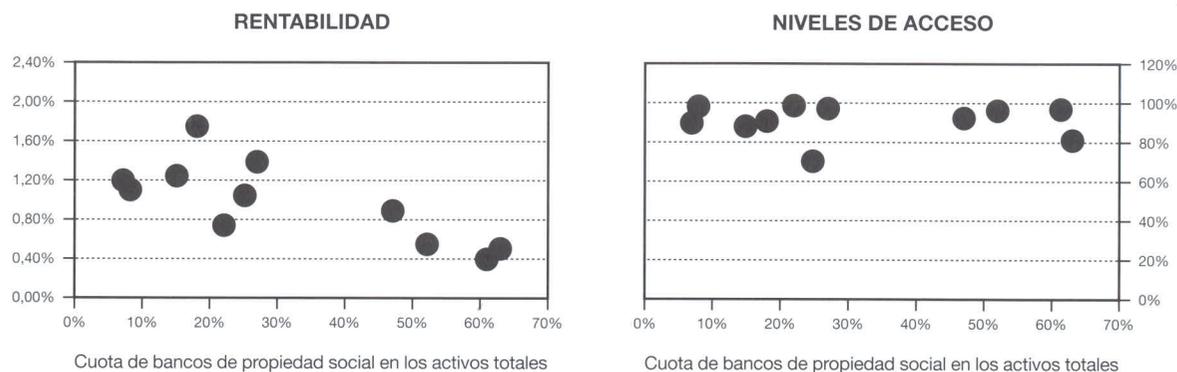
En lo que respecta a las **economías industriales avanzadas**, un trabajo de Berger, Hasan y Klapper (2003) para el Banco Mundial indica que una fuerte cuota de mercado para los pequeños bancos privados, siempre y cuando éstos estén eficientemente gestionados, tiene efectos beneficiosos sobre el desarrollo económico general pero no particularmente a través de las expectativas de fortalecimiento del desarrollo de las PYME. Una debilidad obvia del estudio es que no está claro que la base de datos subyacente¹⁶ refleje adecuadamente el trabajo de los bancos de proximidad de propiedad social. Centrándonos más específicamente en el movimiento bancario social (esto es, los bancos de propiedad pública y los mutualistas), un reciente trabajo de PA Consulting (2004) identificó un impacto negativo de la propiedad social sobre la rentabilidad del conjunto del sistema bancario. Los analistas fueron más allá al sugerir que la propiedad social reduce el potencial de desarrollo del conjunto del sistema bancario. Esto, sin embargo, representa de forma muy reducida el proceso competitivo en un sistema bancario diversificado. No se dio ninguna señal de si la reducida rentabilidad era un factor que constreñía materialmente la capitalización de las actividades bancarias domésticas o de si una fuerte contribución competitiva de los bancos de propiedad social ayudaba a mantener bajos los precios, expandiendo con ello el volumen de la intermediación y favoreciendo un acceso más asequible. La figura 6 en la página siguiente sugiere que no está probado que una rentabilidad reducida en los sistemas bancarios con un alto componente de propiedad social reduzca la capacidad para satisfacer los requerimientos bancarios de los particulares. El acceso en estos sistemas bancarios es tan alto como en los supuestamente más «competitivos» mercados con un menor grado de propiedad social de los bancos y una mayor rentabilidad.

Un análisis agregado como éste también pasa por alto la cuestión de los bancos de proximidad como últimos baluartes contra la exclusión geográfica, por cuanto los bancos nacionales e internacionales reaccionan a las presiones de la globalización racionalizando sus redes de sucursales y sus listas de clientes. Esto ha sido un problema muy real en Alemania, donde los grandes bancos privados han comunicado a clientes de *Mittelstand* de muchos años que en su negocio ya no eran bienvenidos. Aquí, el informe de PA Consulting puede tener razón en que esto podría haber sido una reacción a los márgenes muy reducidos en la actividad bancaria de la PYME regional, pero que los analistas luego cuestionen el derecho de esos bancos a existir en su forma actual es extraer una conclusión perversa. La figura 7, en la página siguiente, expone de nuevo el carácter falaz del argumento de que mercados más «competitivos» con una menor propiedad social y una mayor rentabilidad sirvan

¹⁶ Base de datos Bankscope de Bureau van Dijk, que pretende cubrir al menos el 85 por 100 del sistema bancario de cada país por activos. Pese a la buena cobertura y a los errores de menor importancia que presentan las unidades individuales, Battacharya (2003) halla una fuerte evidencia de sesgo selectivo en los datos de BankScope para la India. Una fuente del sesgo selectivo para la India es la casi total omisión de los bancos rurales regionales y de algunos tipos de bancos extranjeros (no se incluyen las sucursales ni las pequeñas filiales). Se muestra que este sesgo selectivo afecta a las estimaciones de todas las medidas estadísticas resumidas, aunque pese a estas limitaciones el trabajo muestra que unas pocas medidas de concentración de mercado empleadas popularmente podrían ser estimadas con precisión, siempre que la ratio de cobertura con respecto a la variable tamaño sea conocida por fuentes alternativas y ésta sea adecuada (se estima que un 90 por 100 con respecto a la variable tamaño es suficiente para aproximar las medidas de concentración de k bancos, siempre que pudieran obtenerse estimaciones rigurosas de los k mayores bancos en la población).

FIGURA 6

PROPIEDAD¹⁷, RENTABILIDAD¹⁸ Y GRADO DE ACCESO¹⁹ COMPARADOS



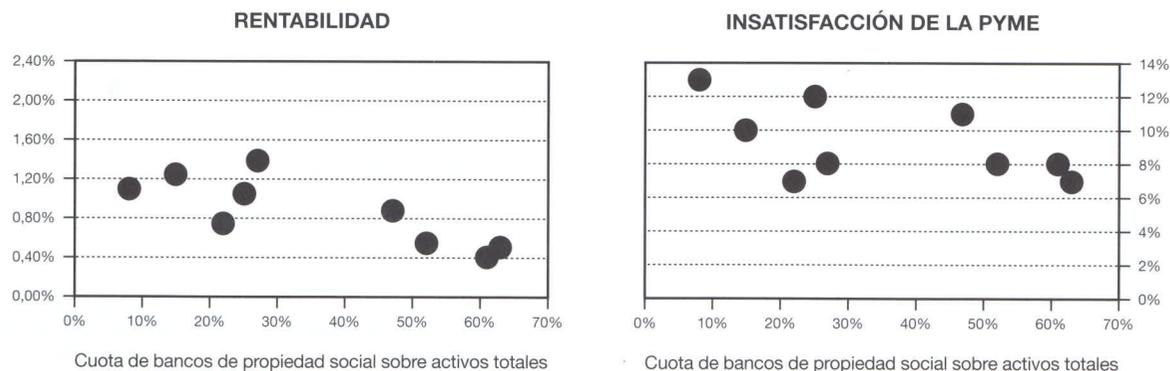
Fuentes: PA Consulting (2004) para la rentabilidad y la cuota de los bancos sociales; Pesaresi y Pilley (2003) y Caskey (2002) para los niveles de acceso.

mejor al sector de la PYME. Desde luego, parece ser cierto lo contrario, con una menor proporción de PYME que declaran una falta de acceso a los servicios financieros como principal obstáculo sobre su negocio en los países con un alto grado de propiedad social.

La cuestión acerca de si un fuerte movimiento de banca de proximidad favorece el acceso en los países en desarrollo es más difícil de contestar. Como ya se señalara en el capítulo 3, las cajas de ahorro pueden abarcar la mitad de todas las cuentas disponibles para las economías domésticas en países con niveles de acceso muy reprimidos. Donde esas cajas de ahorro han movilizado significativos volúmenes de depósito en relación al PIB, el conjunto del sistema bancario moviliza por regla general más depósitos en relación al PIB. Esto tiene una plausibilidad intuitiva que puede ser respaldada por la investigación; los hogares deben formar probablemente la parte más grande del stock de ahorro nacional bruto en una economía desarrollada, y es más probable que usen instrumentos monetarios como forma de ahorro a largo plazo, mientras que para las empresas la mayor parte del ahorro monetario es capital circulante a corto plazo. Es probable que la existencia de un fuerte movimiento de banca de proximidad que fomente el ahorro en las raíces locales de una economía cree una base de ahorros más grande para la economía en su conjunto, unas mayores posibilidades para la financiación de la inversión y, por tanto, una economía más próspera.

FIGURA 7

PROPIEDAD, RENTABILIDAD E INSATISFACCIÓN DE LA PYME EN RELACIÓN CON EL ACCESO



Fuentes: PA Consulting (2004) para la rentabilidad y la cuota de los bancos sociales; EIM (2004) para la insatisfacción de la PYME.

¹⁷ Propiedad medida por la cuota de los bancos de propiedad social en los activos totales del sistema bancario.

¹⁸ Rentabilidad medida por la Rentabilidad de los activos.

¹⁹ Acceso medido por la proporción de la población adulta con cuenta corriente personal, cuenta de giro o similar.

El método adoptado en la tabla 9 para probar esta proposición es insertar los propios datos del Instituto Mundial de Cajas de Ahorros sobre las actividades de sus miembros en el marco del análisis de datos desarrollado en el capítulo 3.

Hasta ahora han sido preparados datos de 55 economías de los mercados en desarrollo y emergentes que cubren cerca del 40 por 100 de los países y más del 80 por 100 de la población y de los depósitos totales del sistema bancario en la serie de datos global.

Desafortunadamente, la carencia de datos en algunos grupos de países en el análisis global no están cubiertas y se necesita hacer esfuerzos para cubrir estas lagunas con otras fuentes o para confirmar que no hay un movimiento significativo de cajas de ahorros en países donde el Instituto Mundial de Cajas de Ahorros no cuenta con una presencia significativa.

A primera vista, hay una escasa relación sistemática entre la presencia de mercado de las cajas de ahorros y el acceso, pero parece haber una tendencia entre los miembros del Instituto Mundial de Cajas de Ahorros a tener cuotas de mercado mayores en las regiones donde el acceso se está moviendo hacia una disponibilidad más completa (notablemente, Europa Central y el Sur y Este de Asia) que en regiones donde el acceso está muy limitado (particularmente, África). El hecho de que no haya una relación sistemática entre el acceso indicado y la presencia de las cajas de ahorros dentro de las regiones tiene probablemente más que ver con lagunas en la muestra que con verdaderas relaciones.

TABLA 9
**CUOTAS DE MERCADO DE LOS MIEMBROS DEL INSTITUTO MUNDIAL DE CAJAS DE AHORROS
REGIONES CLASIFICADAS POR ACCESO**

	<i>Hacia el pleno acceso</i>	<i>Etapa intermedia</i>	<i>Acceso limitado</i>
A. Predominantemente regiones de acceso relativamente mayor			
Europa Central y CEI	Cuota del mercado de depósitos 48 por 100	Cuota del mercado de depósitos 26 por 100	Cuota del mercado de depósitos 40 por 100
	Cuota del mercado de créditos 35 por 100	Cuota del mercado de créditos 16 por 100	Cuota del mercado de créditos 22 por 100
	Ratio créditos/depósitos 0,43	Ratio créditos/depósitos 0,46	Ratio créditos/depósitos 0,57
Sur y Este de Asia	Cuota del mercado de depósitos 23 por 100	Cuota del mercado de depósitos 21 por 100	Cuota del mercado de depósitos 40 por 100
	Cuota del mercado de créditos 15 por 100	Cuota del mercado de créditos 18 por 100	Cuota del mercado de créditos 1 por 100
	Ratio créditos/depósitos 0,59	Ratio créditos/depósitos 0,48	Ratio créditos/depósitos 0,01
B. Predominantemente regiones de acceso intermedio			
América Central y del Sur	Cuota del mercado de depósitos 32 por 100	Cuota del mercado de depósitos 9 por 100	
	Cuota del mercado de créditos 13 por 100	Cuota del mercado de créditos 3 por 100	
	Ratio créditos/depósitos 0,66	Ratio créditos/depósitos 0,29	
Medio Oriente y Norte de África		Cuota del mercado de depósitos 6 por 100	
		Cuota del mercado de créditos 3 por 100	
		Ratio créditos/depósitos 0,34	
C. Predominantemente regiones de bajo acceso			
África Oriental y Meridional		Cuota del mercado de depósitos 2 por 100	Cuota del mercado de depósitos 2 por 100
		Cuota del mercado de créditos 0 por 100	Cuota del mercado de créditos 2 por 100
		Ratio créditos/depósitos 0,12	Ratio créditos/depósitos 0,34
África Occidental y Central	Cuota del mercado de depósitos 27 por 100		Cuota del mercado de depósitos 5 por 100
	Cuota del mercado de créditos 33 por 100		Cuota del mercado de créditos 2 por 100
	Ratio créditos/depósitos 0,65		Ratio créditos/depósitos 0,31

Los principales asuntos de política que han de ser abordados en relación al acceso a los servicios financieros por parte de las cajas de ahorros en las economías de mercado en desarrollo y emergentes son:

— Cómo el peso relativo de las redes de sucursales y del personal de las cajas de ahorro comparado con el de otros bancos en cada país afecta a la presencia y al acceso.

— El impacto de la forma estructural y del tipo de propiedad (particularmente dentro de un contexto de oficina postal) afecta a la presencia y al acceso. Si se pretende que las cajas de ahorros postales desempeñen un papel significativo en el ofrecimiento de acceso, éstos deben encuadrarse dentro de una base bancaria adecuadamente constituida con una adecuada cobertura de los depósitos de los clientes y adecuados sistemas de liquidación, de balances y de gestión de riesgos. Éste no es el caso en muchos países del mundo en desarrollo, y las cajas postales raramente movilizan significativos volúmenes de depósito en tales circunstancias.

De nuevo, la falta de datos limita el tratamiento de estas cuestiones, pero esta vez por partida doble: no sólo las lagunas en la propia cobertura del Instituto Mundial de Cajas de Ahorros sino más seriamente la falta de datos sistemáticos sobre las redes de sucursales y los niveles de personal para todos los bancos en cada país. Éste es probablemente un área en la que habrán de desarrollarse estudios de caso antes de que pueda alcanzarse un entendimiento más general sobre dichas cuestiones.

C. Qué hacen los bancos de proximidad para mejorar el acceso individual

1. Compromiso de principio

La mayoría de las cajas de ahorros tienen en sus estatutos fundacionales o en su declaración de misión un compromiso para ofrecer acceso universal, y muchos *community banks* privados perseguirán ofrecer acceso a esos clientes potenciales a los que bancos nacionales de mayor tamaño no ofrecen un acceso significativo. Lo que sigue es una selección de ejemplos, tomados de todo el mundo, de este compromiso de alto nivel:

«La batalla contra la exclusión financiera y bancaria constituye una vocación histórica y, más que eso, está recogida en la ley (de Cajas de Ahorros) de 25 de junio de 1999».

Caisses d'Epargne (Cajas de Ahorros), Francia

«Conforme a su misión como banco de propiedad estatal, Banco Estado tiene un papel clave en ofrecer acceso a los servicios financieros a los nuevos actores sociales y económicos».

Banco Estado, Chile

«Bajo la Ley de la República 7354 que crea la Corporación Postal Filipina y dispone la reapertura de la vieja Caja de Ahorro Postal, PostalBank tiene el mandato de establecerse en las zonas rurales que no se han beneficiado plenamente de los servicios bancarios y financieros. El establecimiento de sucursales de PostalBank en las municipalidades sin presencia del sistema bancario ayudará a explotar los infrautilizados fondos de la Unidad Gubernamental Local (LGU, por sus siglas en inglés) y los pequeños ahorros comunes para ofrecer financiación local a PYME y microempresas, ONG, cooperativas, dependientes de OFW y otros grupos».

Caja de Ahorros Postal Filipina, Inc., Filipinas

«Las cajas de ahorro españolas tienen la red más extensa, y estamos orgullosos de servir a toda la población en España, especialmente a aquellos con un menor nivel económico. Uno de nuestros principales objetivos es evitar la exclusión financiera».

Cajas de ahorros españolas, España

«Nuestro mandato central es movilizar los ahorros e inculcar una cultura del ahorro entre los kenianos».

Cajas de Ahorros Postales de Kenia, Kenia

«Se ha otorgado una gran prioridad a la estrategia de “banca popular”, a través de la cual se ofrece un acceso de manera segura a los servicios financieros a la mayoría de los mexicanos, con el propósito de promover y facilitar el desarrollo económico y social».

Bansefi, México

Estos compromisos no son sólo domésticos. A través de fundaciones filiales, tanto las cajas de ahorros alemanas como las españolas son muy activas en la cooperación internacional con los bancos de proximidad de países en desarrollo de todo el mundo. Otras cajas de ahorros de economías industriales avanzadas están embarcadas en actividades similares enmarcadas en el Instituto Mundial de Cajas de Ahorros y su organización vinculada, el Grupo Europeo de Cajas de Ahorros (ESBG, por sus siglas en inglés).

2. Evitar la exclusión por el diseño y condición

Uno de los compromisos tangibles más grandes que una caja de ahorros puede materializar para mantener el acceso a los grupos vulnerables es conservar un sistema básico de libretas de ahorro con procedimientos que permitan su acceso en cualquier establecimiento. Esto es mencionado específicamente por la Caisse d'Épargne de Francia como un producto de fundamental importancia para los «grupos frágiles», pero es común entre los movimientos de cajas de ahorros de todo el mundo. Ello no quiere decir que las cajas estén aferradas a la vieja tecnología; la Caisse d'Épargne francesa describe su programa de tarjeta VISA Electrón como una herramienta de gestión del gasto para los grupos frágiles, y los bancos de proximidad en Sudáfrica están siguiendo exactamente la misma estrategia (Teba Bank-ACard).

Las cajas de ahorros también pueden ser distribuidores significativos de planes de ahorro especiales para los pequeños inversores con el respaldo del gobierno. Un ejemplo de esto es la India, donde el Instituto Nacional de Ahorros (NSI, por sus siglas en inglés, una oficina del Ministerio de Finanzas) tiene nueve «programas de pequeños ahorros» diseñados especialmente para abastecer las necesidades de pequeños ahorradores de todos los sectores sociales: ciudadanos mayores, amas de casas, granjeros, asalariados, estudiantes, etc. Éstos conllevan una garantía estatal implícita, y son por tanto una vía segura para la inversión por parte de todos los ciudadanos. Las concesiones fiscales y un rendimiento atractivo de la inversión son algunas de las medidas publicitadas para dirigirse a los clientes.

La importancia de las remesas ya ha sido estudiada al final del capítulo 2. A finales de este año, 31 cajas de ahorros españolas y la CECA, la Confederación Nacional de Cajas de Ahorros de España, lanzarán una plataforma operativa para la transferencia de remesas destinada a los emigrantes que deseen enviar dinero a su país de origen. Esta plataforma ofrecerá transparencia en las comisiones aplicadas y un descenso del 50 por 100 con respecto al coste medio actualmente aplicado por los agentes especializados en la transferencia de remesas. Además, con objeto de asegurar y facilitar la propia transferencia, se han establecido acuerdos con 16 instituciones financieras de 12 países diferentes. Por lo menos tres cuartas partes de los ciudadanos extranjeros que viven en España estarán cubiertos por este acuerdo.

3. Evitar la exclusión mediante el mantenimiento del acceso físico

El otro gran compromiso tangible que una caja de ahorros puede materializar para mantener el acceso es conservar una extensa cobertura por parte de su red de sucursales. En países tan diversos como Chile y Kenia, la red de sucursales de las cajas de ahorros representa la mitad del total de establecimientos de todo el sistema bancario, y en muchos distritos es la única vía de acceso a los servicios bancarios formales.

Esto no es sólo un fenómeno de países en desarrollo; los miembros del Grupo Europeo de Cajas de Ahorros representan cerca del 30 por 100 de todos los establecimientos del sistema bancario en los países de la Unión Europea (15 países) (ESBG, 2003). Exceptuando cuatro casos, las redes de sucursales de los miembros del ESBG están creciendo más rápidamente que el resto de su sistema bancario nacional o reduciéndose más lentamente. Además, la cuota de los miembros del ESBG en el total de depósitos no bancarios en los sistemas bancarios de la UE-15 es cinco puntos porcentuales más baja que su cuota de sucursales, apuntando a un posicionamiento masivo en el mercado. Esto es cierto país por país en todos los casos menos en tres. Un caso particularmente llamativo es el de las cajas de ahorros en España, que han estado abriendo sucursales mientras otros bancos españoles han estado reduciendo su red. La cuota de las cajas en el mercado de depósitos se había incrementado, como resultado de ello, en más de un 50 por 100 antes de 2004. En un sentido cualitativo, también las cajas de ahorros españolas están manteniendo una mayor penetración, con más sucursales que el resto del sistema bancario en las regiones españolas más rurales y menos densamente pobladas. En el 13 por 100 de las ciudades españolas, la mayoría de ellas en áreas económicas deprimidas, un miembro de la CECA es la única entidad bancaria. Esta gran penetración explica casi con certeza por qué el acceso en España es mucho más alto que en otros países del sur de Europa.

4. Combatir la autoexclusión

En muchos países en desarrollo, los bancos de proximidad son los únicos capaces de tratar con la población pobre y analfabeta que, no obstante, se las arregla para mantener algún tipo de empleo en la economía formal. En los países industriales avanzados, los problemas son diferentes, pero el analfabetismo financiero es un problema real. La Caisse d'Épargne francesa ha desarrollado un programa de educación financiera durante más de 40 años, ahora llamado «Finanzas y Pedagogía». Este programa hace uso de seminarios, folletos y boletines de noticias para ofrecer a la gente un conocimiento general sobre Economía y Finanzas, así como información práctica sobre cómo manejar sus finanzas. Tiene elementos específicos dirigidos a «gente en situaciones precarias que afrontan una incertidumbre respecto a su futuro (gente endeudada, desempleada)... combatiendo la desvinculación económica de dicha gente, que a menudo antecede a la exclusión bancaria y a la ruptura de los lazos sociales». El programa está disponible para cualquiera, no sólo para los clientes de la entidad. En

Alemania, una iniciativa similar, «Geld und Haushalt», desarrollada por DSGV, la Asociación Alemana de Cajas de Ahorros, se asienta sobre 30 años de cooperación entre el *Savings Banks School Service* y *German educationalists developing comprehensive learning projects*. A la gente joven se le introduce en el concepto de la economía a través de un enfoque fácilmente accesible y práctico enseñándoles a manejar sus finanzas de forma sensata y responsablemente. Un elemento de este trabajo es el «Planspiel Börse», un juego de simulación de la inversión en bolsa para estudiantes de la escuela secundaria y que es compartido actualmente por las cajas de ahorro en siete países europeos.

D. Qué hacen los bancos de proximidad para mejorar el acceso empresarial

Las cajas de ahorros son socios activos en la promoción de la PYME. A un nivel paneuropeo, el ESBG entra directamente en las consultas políticas de la Comisión Europea en esta área, pero igualmente importantes son los acuerdos locales entre cajas de ahorros e iniciativas gubernamentales locales para promover la creación de empresas. Las cajas de ahorros ofrecen más que un mero apoyo prestamista y servicios de pago a las PYME.

Ejemplos son las sucursales especiales para PYME y los centros de asesoramiento en Francia, Alemania y España, así como los planes especiales para promover el mecenazgo de nuevas empresas (las llamadas *Business Angels Networks*) y los programas especiales para apoyar la puesta en marcha de empresas en comunidades excluidas (notablemente, el programa francés PELS —véase cuadro 6—, pero también el programa del Banco de Valetta BOV para promover jóvenes empresarios, la contribución LloydsTSBS a una serie de fondos iniciados por el gobierno y un amplio abanico de programas desarrollados por las cajas de ahorros alemanas y españolas, a menudo a través de fundaciones caritativas relacionadas). Esto se realiza mediante la provisión de capital para el lanzamiento de empresas, centros de innovación y parques tecnológicos, compañías de promoción económica regional y, por último, aunque no por ello de menor importancia, la formación empresarial y los programas para una estructurada sucesión empresarial; los bancos de proximidad ofrecen también una completa gama de servicios relacionados con la PYME que les permiten mejorar su acceso a los servicios financieros.

Las cajas de ahorros son igualmente activas en los países en desarrollo, siendo algunas de ellas líderes en la microfinanciación.

CUADRO 6

EL PROGRAMA PELS-CAISSE D'EPARGNE (CAJA DE AHORROS), FRANCIA

Un establecimiento de comestibles solidario en Rouen, una tienda de pedidos en Charente, un chef estableciendo su propio negocio en el sur de Francia, conciertos gratuitos en los hospitales de la región de París, juegos táctiles para niños ciegos en Borgoña...

En todas estas iniciativas está implicada la Caisse d'Epargne actualmente: una entidad bancaria de altos logros, segura, y al mismo tiempo un agente cercano con un interés proactivo por los asuntos sociales locales. ¿Cómo? Ofreciendo respaldo financiero a cientos de proyectos de índole local que contribuyen al desarrollo de la actividad económica, y la mejora diaria de mucha gente.

Aquí, un crédito de 8.000 euros para crear una cooperativa generadora de negocio y de puestos de trabajo; allí, un subsidio de 10.000 euros para que una asociación pueda comprar un vehículo para el transporte de ciudadanos mayores; allí, de nuevo, 7.000 euros para un proyecto destinado a promover la integración social a través del teatro...

En total, en los dos últimos años, 2.266 proyectos han despegado en toda Francia, con un montante cercano a los 45 millones de euros. Este es el resultado de un primer impulso desarrollado en 2001 y al que se ha dado un impulso extra en 2002, con un incremento del 38 por 100 en el número de proyectos y del 13 por 100 en la contribución financiera.

Las sumas invertidas en la economía local y social vienen directamente de beneficios canalizados por las Caisses d'Epargne. Es un ejemplo único de compromiso con la sociedad, y una gran fuente de orgullo para los 44.000 colaboradores que trabajan para las Caisses d'Epargne.

Consideramos que las compañías existen no sólo para producir bienes o servicios y para maximizar los beneficios de ellas mismas o de sus accionistas, sino también —y quizá por encima de todo— para asegurarse de que el mayor número posible de gente pueda beneficiarse a través del apoyo a una multitud de iniciativas de desarrollo local.

Ésta es la visión de las Caisses d'Epargne para la economía y la sociedad, tal como se ha aplicado de una manera celosa y de buena fe durante cerca de... ¡200 años!

Nicole Moreau Charles Milhaud

Presidente, Fédération Nationale des Caisses d'Epargne
Presidente de la Junta Directiva, Caisse Nationale des Caisses d'Epargne
Informe Anual PELS 2002

Un ejemplo de esto es la Caja de Ahorros Gubernamental de Tailandia, que cuenta con dos programas principales. El proyecto «Peoples Bank» combina la movilización de ahorros y la formación educativa de los empresarios con la concesión de microcréditos a un tipo de interés mensual fijo del 1 por 100, con créditos de hasta 750 \$ para aquellos que reciben por primera vez un crédito y de 1.250 \$ para posteriores créditos. Un total de 400 millones de euros habían sido desembolsados antes de 2004, y casi un millón de solicitudes de crédito están siendo procesadas anualmente con tasas de aprobación de más de un 90 y sólo un 3,5 por 100 de incumplimiento. El «Fondo del Pueblo» toma dinero concedido por el Gobierno de Tailandia para ofrecer microcréditos a 1,75 puntos por encima de los tipos de depósito fijos corrientes, y ha generado casi cuatro millones de euros en créditos a 11 millones de pobladores rurales, con el respaldo de los 1,6 millones de euros aportados y una tasa de incumplimiento de sólo el 6 por 100.

Banco Estado de Chile desarrolla un programa de microempresa que es líder nacional con más del 40 por 100 de cuota de mercado. En 2003 atendió a 90.000 personas con proyectos de micro-negocios; cerca de un tercio de ellos consiguió acceso a una institución financiera por vez primera. Este programa se desarrolla a través de 91 plataformas especializadas a lo largo de todo el país, y tiene una tasa de recuperación del 99 por 100 de los créditos. Otros importantes factores son que la mitad de los clientes son mujeres y que más del 90 por 100 de los créditos son tramitados sin garantías. Banco Estado también opera con el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE) del estado chileno, que se ha convertido en un importante instrumento para mejorar el acceso a los servicios financieros. El número de operaciones anuales casi se ha triplicado en los últimos tres años, creciendo desde las 11.000 operaciones en 2000 a las 30.000 en 2003. De éstas, el 70 por 100 son operaciones llevadas a cabo a escala regional.

Banco Caja Social de Colombia ha creado una serie de productos especiales para pequeñas empresas tales como pagos electrónicos de salarios, transacciones interbancarias, pagos de impuestos, etc., y desarrolla varios «Centros de Análisis de Riesgo» para microempresarios independientes e informales. Además de ofrecer servicios, el banco reconoce los esfuerzos, la creatividad y el éxito de las microempresas y de las pequeñas empresas a través del premio BCS/ANIF, que está ahora en su segundo año de funcionamiento.

E. Influencia de la política en los esfuerzos de los bancos de proximidad para mejorar el acceso

Las presiones provenientes de la creciente globalización de la regulación y del impacto de la política de la competencia fueron un asunto principal en la declaración de Madrid del Instituto Mundial de Cajas de Ahorros. Aquí, hay claramente un elemento no integrado en política pública relacionado con: a) el marco regulador bancario cada vez más centrado en la rentabilidad ajustada al riesgo y la capitalización, b) la política de competencia basada en la fiscalización de las ayudas estatales, y c) una estrategia económica más amplia (por ejemplo, la agenda de Lisboa de la UE) centrada en el apoyo a la pequeña y mediana empresa que no se encuentra bien atendida por los grupos bancarios globales.

En los países en desarrollo, ésta es una cuestión de tanto interés como lo es para las economías industriales avanzadas. Ejemplos específicos de los **países en desarrollo** son:

- Las regulaciones antiterrorista y contra el lavado de dinero en Sudáfrica que dificultan enormemente la tramitación de las remesas de los trabajadores emigrantes (de las que ha hecho eco el Banco Caja Social en Colombia).
- La carga reguladora general (citada por las cajas de ahorros en Chile, Irán y Macao).
- El *GMF* —un impuesto sobre las transacciones— que representa un freno al desarrollo del sistema de pagos en Colombia.

A este respecto, la mayoría de las cajas de ahorro no están buscando favores especiales (aunque algunas demandan subsidios fiscales para promover el ahorro familiar), pero se están haciendo eco de las recomendaciones del CGAP al gobierno para el fomento de una más eficaz implicación bancaria en la microfinanciación.

Dos cuestiones principales en las **economías industriales avanzadas** son:

- ¿Cuán lejos deberían ir los procesos de consolidación en la Europa continental? ¿Hay un conflicto entre la política de competencia y la necesidad de extender el acceso a las pequeñas y medianas empresas? Todo esto es parte de un debate más amplio sobre el papel de los bancos de propiedad social en los sistemas bancarios desarrollados.
- Para los bancos de proximidad en el Reino Unido y los Estados Unidos, el conflicto existente entre el diseño de los programas gubernamentales de extensión del acceso (CRA, cuentas bancarias básicas, etc.) y la necesidad de minimizar los costos operativos unitarios si se pretende que tales programas funcionen eficazmente.

Referencias/Bibliografía

- ASOCIACIÓN DE ASEGURADORES BRITÁNICOS (1999), «Financial Exclusion-an ABI Analysis of the Background and Issues to Aid Industry Discussion», citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- ASOCIACIÓN DE CRÉDITO AL CONSUMIDOR (1999), «Combating Financial Exclusion: The Role of the Home Credit Industry», Presentación preparada por la Asociación de Crédito al Consumidor para el Equipo 14 de la *Treasury Policy Action*, citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- ATKIN, M., y GLEN, J. (1992), «Comparing Corporate Capital Structure around the Globe», *The International Executive*, vol. 34.
- AUTORIDAD DE LA INVERSIÓN PERSONAL (1997), «Consumer Panel Report», Londres, citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- AUTORIDAD DE SERVICIOS FINANCIEROS (2000), «In or Out?», *A Literature and Research Review*.
- AVERY, R.; BOSTIC, R.W., y CARTER, G.B. (2000), *The Performance and Profitability of CRA-Related Lending*, portal web del Banco de la Reserva Federal de Cleveland (www.cleveland.org/research)
- BANCO MUNDIAL (1989), *Sistemas Financieros y Desarrollo, Informe de Desarrollo Mundial*, Oxford University Press y Banco Mundial, Londres y Washington DC.
- (2000), *Pobreza, Informe de Desarrollo Mundial*, Oxford University Press y Banco Mundial, Londres y Washington DC.
- (2002), *Instituciones para el Desarrollo, Informe de Desarrollo Mundial*, Oxford University Press y Banco Mundial, Londres y Washington DC.
- BARCLAY, M., y SMITH, W. (1995), «The maturity structure of corporate debt», *Journal of Finance*.
- BATA, G.; KAUFFMAN, D., y STONE, A. (2001), «Voice of the firm 2000: Investment climate and government findings of the world business environment survey (WBES)», mimeo, Banco Mundial.
- BAYDAS, M.; GRAHAM, D., y VALENZUELA, L. (1998), «Commercial Banks in Microfinance: New Actors in the Microfinance World», *Development Alternative Inc*, Bethesda, Estados Unidos.
- BECK, T.; DEMIRGUC-KUNT, A.; LEVINE, R., y MASKIMOVIC, V. (2000), «Financial structure and economic development: firm, industry and country evidence», *Documento de trabajo*, n.º 2423, Banco Mundial.
- BECK, T.; DEMIRGUC-KUNT, A., y LEVINE, R. (2000), «A New Database on the Structure and Development of the Financial Sector», *The World Bank Economic Review*, número 14: 597-605.
- BECK, T.; LEVINE, R. y LOAYZA, N.A. (2000), «Financial Intermediation and Growth: Casualties and Causes». *Journal of Monetary Economics*, agosto 2000: 31-77, y portal web www.worldbank.org/research/growth/lbdata.htm.
- BERGER, A.N.; HASAN, I., y KLAPPER, L.F. (2003), «Further Evidence on the Link between Finance and Growth: An International Análisis of Community Banking and Economic Performance», *Documento de trabajo*, n.º 3105, Banco Mundial.
- BURTCARDT, T., y HILLS, J. (1997), «Private Welfare Insurance and Social Security: Pushing the Boundaries» York, Servicios Editoriales de York, citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- BURTON, D. (1996), «Ethnicity and Consumer Financial Behaviour; A Case Study of British Asians in the Pensions Market», *International Journal of Bank Marketing*, número 14: 21-31, citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- CASKEY, J.P. (1997), *Lower Income American, Higher Cost Financial Services*, Madison, Wisconsin, Instituto de Investigación Filene.
- (2002), «Bringing Unbanked Households into Banking System», documento para el Centro Conjunto para Estudios de la Vivienda de la Brookings Institution y la Universidad de Harvard, mimeo.
- CASKEY, J.P.; RUIZ DURÁN, C., y SOLO, T.M. (2004), «The Unbanked in Mexico and the United States», no publicado.
- CHRISTEN, R.P.; RHYNE, E.; VOGEL, R.C., y MCKEAN, C. (1996), «Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance-An Analysis of Successful Microfinance Programs», Centro para la Información y Evaluación del Desarrollo, *Programa USAID e Informe de Evaluación de Operaciones*, n.º 10, Washington, citado en MORDUCH, J., y HAYLEY, B., 2002, «Analysis of the Effects of Microfinance on Poverty Reduction», *Documento de trabajo*, n.º 1014, NYU Wagner.
- CHURCHILL, C. (2000), «Bulletin Highlights and Tables-Reaching the Poor», *The Microbanking Bulletin*, n.º 5, citado en MORDUCH, J., y HAYLEY, B., 2002, «Analysis of the Effects of Microfinance on Poverty Reduction», *Documento de trabajo*, n.º 1014, NYU Wagner.
- CGAP (1998), «Commercial Banks in Microfinance: New Actors in the Microfinance World», *Focus Paper*, n.º 12, Grupo Consultivo para la Asistencia a los Más Pobres del Banco Mundial.
- (2002), «Savings Are As Important As Credit: Deposit Services For The Poor», *Resumen de Donante*, n.º 4, Grupo Consultivo para la Asistencia a los Más Pobres del Banco Mundial.
- CLAESSENS, S.; Glaessner T., y KLINGEBIEL, D. (2001), «E-Finance in Emerging Markets: Is Leapfrogging Possible?», *Documento de Discusión del Sector Financiero*, n.º 7, Banco Mundial.
- COBHAM, D., y SUBRAMANIAM, R. (1995), «Corporate Finance in Developing Countries: New Evidence from India», *Documento de Discusión*, 9512 CRIEFF.
- CONNOLLY, C., y HAJAJ, K. (2001), «Financial Services and Social Exclusion», Centro de Investigación Chifley, Universidad de Nueva Gales del Sur.
- COOK, P., y NIXON, F. (2000), «Finance and Small and Medium-Sized Enterprise Development», *Documento*, n.º 14, Programa de Investigación en Financiación y Desarrollo, Serie de Documentos de Trabajo.
- CONSEJO NACIONAL DEL CONSUMIDOR (1995), «Financial Services and Low-Income Consumers», Londres: Consejo Nacional del Consumidor, citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.

- DEGRYSE, H.; MASSCHELEIN, N., y MITCHELL, J. (2004), «SMEs and Bank Lending Relationships and the Impact of Mergers», *Documento de Trabajo*, n.º 46, Banco Nacional de Bélgica.
- DEMIRGUC-KUNT, A., y MAKSIMOVIC, V. (1996), «Institutions, financial markets, and firm's choice of debt maturity», *Documento de trabajo*, n.º 1686, Banco Mundial.
- DFI (2002), *The Private Sector Financing Activities of International Financial Institutions-actualización 2001*, Corporación Financiera Internacional.
- DISNEY, R.; GRUNDY, E., y JOHNSON, P. (1997), «The Dynamics of Retirement; analyses of the Retirement Surveys», Londres, Departamento de la Seguridad Social, citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- DSGV-Alemania (2001), Anteproyecto de encuesta sobre medianas empresas.
- EICHENGREEN, B.; MUSSA, M., y otros (1998), «Capital Account Liberalization: Theoretical and Practical Aspects», *Documento ocasional*, n.º 172, FMI.
- EIM (2004), www.wim.nl (tabulación con los datos del Observatorio Europeo de PYME y de la encuesta ENSR).
- ESBG (2003), «The Future of European Retail Banking Markets», Grupo Europeo de Cajas de Ahorros, Bruselas.
- FERNANDO, N.A. (2003), «Do Governments in Asia have a role in development of sustainable micro-finance services? Some views», mimeo, ADB.
- (2003), «Micro-finance Industry: Experiences, Challenges, and Opportunities», presentación a un *Forum sobre Microfinanciación*, ADB.
- FORD, J., y ROWLINSON, K. (1996), «Low-Income Households and Credit: Exclusion, Preference and Inclusion», *Environment and Planning A*, 28: 1345-1360, citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- GALBIS, V. (1977), «Financial Intermediation and Economic Growth in Less-Developed Countries: A Theoretical Approach», *Journal of Development Studies*, 13 (2): 58-72.
- GIBBONS, D.S., y MEEHAN, J.W. (2000), «The Microcredit Summit Challenge: Working Towards Institutional Financial Self-Sufficiency while Maintaining a Commitment to Serving the Poorest Families», www.microcreditsummit.org/papers/papers.htm, citado en MORDUCH, J., y HAYLEY, B., 2002, *Analysis of the Effects of Microfinance on Poverty Reduction*, *Documento de trabajo*, n.º 1014, NYU Wagner.
- GLOUKOVIEZOFF, G. (2003), *L'exclusion bancaire et financière des particuliers*, Los Trabajos del Observatorio, Centro Walras, Lyon.
- GOLDSMITH, R.W. (1969), *Financial Structure and Economic Development*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Yale, New Haven.
- GOODHART, C.A.E. (1975), *Money, Information and Uncertainty*, MacMillan, Londres.
- GREENWOOD, J., y JOVANOVIC, B. (1990), «Financial Development, Growth and the Distribution of Income», *Journal of Political Economy*, 98 (5, Pt 1): 1076-1107.
- HASHEMI, S.; SCHULER, S., y RILEY, I. (1996), «Rural Credit Programs and Women's Empowerment in Bangladesh», en *World Development*, bol. 24, n.º 4: 635-653.
- HEDGES, A. (1998), «Pensions and retirement Planning», Londres: Departamento de la Seguridad Social, citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- HICKS, J.R. (1969), *The Theory of Economic History*, Oxford, Clarendon Press.
- HULME, D., y MOSLEY, P. (1996), «Finance against Poverty-Volumen 2» (citado en M & H 2002).
- IDEA CONSULT (2003), «Evaluation of the Comision action to Promote the Development of Mutual Guarantee Schemes and their Use by SMEs in the EU», número, ENTR/01/059.
- KADER, F. (2001), «Rating MFIs in Relation to Sustainability Issues in Microcredit» en *Challenges for Second Generation: Regulation, Supervision and Resource Mobilization*, SHARIF, I., y WOOD, G. (eds.), University Press Limited.
- KAUSHIK BHATTACHARYA, K., «How good is the BankScope database? A cross-validation exercise with correction factors for market concentration measures», Banco de Pagos Internacionales, *Documento de trabajo*, n.º 133.
- KEMPSON, E. (1997), «Understanding Financial Exclusion», citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- (1998), «Savings and Low Income and Ethnic Minority Households», Londres: Autoridad de la Inversión Personal, citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- KEMPSON, E.; BRYSON, A., y Rowlingson, K. (1994), «Hard Times?», Londres: Instituto de Estudios Políticos, citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- KEMPSON, E., y WHYLEY, C. (1998), «Access to Current Accounts», Londres: Asociación de Banqueros Británicos, citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- (2000), «Extortionate Credit in the UK», Londres: Departamento de Comercio e Industria, citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- KHANDKER, S. (1998), «Fighting Poverty with Microcredit», Oxford University Press.
- KING, R.G., y LEVINE, R. (1993), «Finance and Growth: Schumpeter Might be Right», *Quarterly Journal of Economics*, 108 (3): 717-738.
- KIPPRA (2001), *Legal and Other Constraints on Access to Financial Services in Kenya*, Informe Especial Kippira, Nairobi.
- LAEVEN, L. (2000), «Financial liberalization and financing constraints: evidence from panel data on emerging economies», *Documento de trabajo*, n.º 2467, Banco Mundial.
- LAPORTA, R.; LÓPEZ DE SILANES, F.; SCHLEIFER, A., y VISHNY, R.W. (1996), «Law and Finance», *Oficina Nacional de Investigación Económica*, n.º 5561.
- LE MONDE (2004-9 de junio), «Cinq millions de personnes en France sont des exclus bancaires».
- LEVINE, R. (1996), «Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda», *Documentos de Trabajo de Investigación Política*, n.º 1678, Banco Mundial.
- LEVINE, R., y ZERVOS, S. (1998), «Stock Markets, Banks and Economic Growth», *American Economic Review*, 88 (3): 537-58.

- LEYSON, A., y THRIFT, N. (1993), «The Restructuring of the UK Financial Services Industry in the 1990s: A Reversal of Fortune»: *Journal of Rural Studies*, 9: 223-241, citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- (1995), «Geographies of Financial Exclusion: Financial Abandonment in Britain and the United States», *Operaciones del Instituto de Geógrafos Británicos*, nueva serie, 20: 312-341.
- LOAYZA, N.; LÓPEZ, H.; SCHMIDT-HEBBEL, K., y SERVEN, L. (1998), *Base de datos mundial del ahorro*, mimeo, Banco Mundial.
- LYNCH, M., y HAIDAR, L. (1998), Informe del Reino Unido en EVERS, J., y REIFNER, U. (eds.), *The Social Responsibility of Credit Institutions in the EU*, Baden Baden; Nomos Verlagsgesellschaft.
- McKINNON, R. I. (1973), *Money and Capital in Economic Development*, Brookings Institution, Washington DC.
- MERTON, R.C. (1992), «Financial Innovation and Economic Performance», *Journal of Applied Corporate Finance*, n.º 4 (4): 12-22.
- MERTON, R.C., y ZVI, B. (1995), «A Conceptual Framework for Analyzing the Financial Environment», en *The Global Finance System: A Functional Perspective*, CRANE, D.B., y otros (eds.), Boston, Massachusetts, Servicio de Publicaciones de la Escuela de Negocios de Harvard, 45 (1): 31-48.
- MODIGLIANI, F., y MILLER, M. (1958), «The cost of capital, corporation finance, and the theory of investment», *American Economic Review*.
- McKAY, S. (1992), «Pensioners Asses», Londres: Instituto de Estudios Políticos, citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- MONTGOMERY, R.; BHATTACHARYA, D., y HULME, D. (1996), «Credit for the Poor in Bangladesh: The BRAC Rural Development Programme and the Government Thana Resource Development and Employment Programme» en *Finance Against Poverty* por HULME, D., y MOSLEY, P. (eds.), volúmenes 1 y 2, Routledge, Londres.
- MORDUCH, J. (1998), «Does Microfinance Really Help the Poor: New Evidence from Flagship Programs in Bangladesh», *Dept. de Economía y HIID*, Universidad de Harvard y Hoover Institution, Universidad de Stanford.
- MORDUCH, J., y HAYLEY, B. (2002), «Analysis of the Effects of Microfinance on Poverty Reduction», *Documento de trabajo*, n.º 1014, NYU Wagner.
- NAT WEST (1999), «Education is the Key to Success of Stakeholder Pensions» (Documento de prensa), citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- NEDBANK (2004), «The South African Financial Services Charter-Banking the Unbanked», Presentación a la 10.ª Reunión Regional del Grupo WSBI África.
- OFICINA DE COMERCIO JUSTO (1997), «Report of the Director General's Inquiry into Pensions», Londres: Oficina de Comercio Justo, citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- (1999a), «The Consumer Survey. Rep. n.º OFT 255d», Londres: Oficina de Comercio Justo, citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- (1999b), «Qualitative Research into Ethnic Minorities and Financial Services. Rep. n.º OFT 255e», Londres: Oficina de Comercio Justo, citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- OPINION LEADER RESEARCH (1999), «Home Credit: Bridging the Gap in Understanding», Londres: Opinion Leader Research, citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- PA CONSULTING (2004), «Consolidation Can't Save Germany's Banks», *The Wall Street Journal Europe* (edición 26 abril).
- PAULSON, J. A., y McANDREWS, J. (1998), «Financial Services for the Urban Poor-South Africa's E Plan», *Documento de trabajo*, n.º 449, Banco Mundial.
- PEACHEY, S. (2004), *Comentario del Forum sobre Reformas del Sector Financiero patrocinado por el Gobierno de Kenia*, Mombasa.
- PEGRAM WALTERS ASSOCIATES (1995), «Pensions Publicity Qualitative research: A Final Report Rep. n.º PWA 3817», Londres: Pegram Walters Associates, citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- PESARESI, N., y PILLEY, O. (2003), «Retail banking, social exclusion and public service», Dirección General de la Competencia de la UE.
- POMERLEANO, M. (1998), «Corporate Finance Lessons from the Asian Crisis», *Public Policy for the Private Sector*, nota n.º 155, Banco Mundial.
- PRASAD, S.; GREEN, C.J., y MURINDE, V. (2001), «Company Financing, Capital Structure and Ownership: A Survey, and Implications for Developing Countries», *Tesoro de Su Majestad*.
- PRASAD, S.; ROGOFF, K.; WEI S. J., y KOSEM, M.A. (2003), «Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence», *Documento ocasional del FMI*, n.º 220.
- RAJAN, R., y ZINGALES, L. (1995), «What do we know about capital structure? Some evidence from international data», *Journal of Finance*.
- ROE, A. R. (2004), «Key Issues in The Future Development Of Kenyan Banking», Documento al *Forum* sobre Reformas del Sector Financiero patrocinado por el Gobierno de Kenia, Mombasa
- ROE, A. R.; PEACHEY, S., y otros (2003), «Bank Consolidation in the ECA Region: A Multicountry Study: Summary Report», Banco Mundial (no publicado).
- ROUBINI, N., y SALA I MARTÍN, X. (1992), «Financial Repression and Economic Growth», *Journal of Development Economics*, n.º 39 (1): 5-30.
- ROWLINGSON, K. (1994), «Moneylenders and their Customers», *Instituto de Estudios Políticos*, Londres, citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- ROWLINGSON, K.; WHYLEY, C., y WARREN, T (1999), «Wealth in Britain-A Lifecycle Perspective», *Instituto de Estudios Políticos*, Londres, citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- SCHIFFER, M., y WEDER, B. (2001), «Firm Size and the Business Environment: Worldwide Survey Results», Documento de Discusión CFI, n.º 43.

- SCHUMPETER, J.A. (1912), *The Theory of Economic Development*, traducción por OPIE, R., Cambridge, Massachussets, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Harvard, 1934.
- SHYAM-SUNDER, L., y MYERS, S. (1999), «Testing static trade-off against pecking order models of capital structure», *Journal of Financial Economics*.
- SINGH, A. (1995), «Corporate Financing Patterns in Industrialising Economies: A Comparative International Study», *Documento Técnico CFI*, n.º 2.
- SOLO, T.M. (2001), *Broadening Access to Financial Services Among the Urban Population: Mexico City's Unbanked*, Banco Mundial, no publicado.
- SPEAK, S., y GRAHAM, S. (2000), «Service Not Included: Social Implications of Private Sector Service Restructuring in Marginalised Neighbourhoods», Policy Press, Bristol, citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- DE SOTO, H. (2000), *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Nueva York: Basic Books y Londres: Bantam Press/Random House.
- SRIVINASAN, S. (1995), «ROSCAs among South Asians in Oxford» en *Money-go-round*, ARDENER, S. y BURMAN, S. (eds.): 199-208, Berg, Oxford, citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- STERLING, L. (1995), «Partners: the Social Organization of Rotating Savings and Credit Societies Among Exile Jamaicans», *Sociology*, 29: 653-66, citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- SCHUMKLER, S., y VESPERONI, E. (2001), «Globalization and Firms' Financing Choices: Evidence from Emerging Economies», Banco Mundial.
- SHARIF, I., y WOOD, G. (2001), «Challenges of Second Generation Microfinance: Resource, Mobilization, Regulation and Supervision», UPL, Dhaka.
- TESORO DE SU MAJESTAD (1999), *Access to Financial Services*, Londres, Tesoro de Su Majestad.
- UE-Documento de Trabajo de la Comisión (2003), «Creating an Entrepreneurial Europe-The Activities of the European Union for Small and Medium-sized Enterprises», *Comisión Europea*, COM: 26.
- UE-Grupo de Política Empresarial (2004), «Microcredit for small businesses and business creation: bridging a market gap».
- VASS, J. (1997), «Savings and Investments for Low-Income Consumers», Londres: Consejo Nacional del Consumidor, citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- WARBURTON, P. (2000), *Debt and Delusion*, Penguin Books, 2.ª edición.
- WHYLEY, C.; MCCORMICK, J., y KEMPSON, E. (1998), «Paying for Peace of Mind», Londres, Instituto de Estudios Políticos, citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- WOOD, C. (1999), «Pensions for All», *Pearl Assurance*, Londres, citado en AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS, «In or out?», *A Literature and Research Review*, 2000.
- WRIGHT, G.A.N. (2000), «Microfinance Systems: Designing Quality Financial Services for the Poor», Zed Books Ltd. Londres & Nueva York, y The University Press Limited, DHAKA (citado en MORDUCH, J., y HAYLEY, B., 2002, *Analysis of the Effects of Microfinance on Poverty Reduction*, Documento de trabajo, n.º 1014, NYU Wagner).
- ZAMAN, H. (1998), «Assesing the Impact of Micro-credit on Poverty and Vulnerability in Bangladesh», *Documento de Trabajo en Investigación Política*, n.º 2145, Banco Mundial.

CUADRO RESUMEN DE POLÍTICAS APLICADAS: RESPONSABILIDADES Y ESCALAS TEMPORALES

De la presentación a la Conferencia del Instituto Mundial de Cajas de Ahorros/Banco Mundial,
Acceso a los Servicios Financieros, Bruselas, octubre 28/29 2004

	<i>Corto plazo</i>	<i>Medio plazo</i>	<i>Largo plazo/en curso</i>
INSTITUCIONES SUPRANACIONALES	<p>Coordinar estimaciones de los verdaderos niveles de acceso (bancos e IMF)</p> <p>Incluir valoración de los niveles de acceso, y de los obstáculos al mismo, en el programa FSAP del FMI/Banco Mundial (incluyendo el impacto de las regulaciones contra el lavado de dinero y antiterroristas)</p>	<p>Apoyar la refinanciación/compras de las carteras crediticias de las MFI por los bancos con capacidad de captación de depósitos a nivel minorista</p> <p>Desarrollar bases de datos supranacionales para fijar puntos de referencia de los niveles de acceso y de su coste</p>	<p>Insertar la agenda para el acceso en una agenda reguladora más amplia, además de debatir acerca de la propiedad estatal y de la política de competencia</p> <p>Basarse en el trabajo del CGAP para integrar a los bancos en la agenda de la microfinanciación</p>
AUTORIDADES NACIONALES	<p>Valorar los niveles locales de acceso</p> <p>Revisar inmediatamente las regulaciones locales contra el lavado de dinero y antiterroristas</p>	<p>Refinar los sistemas de información para seguir la huella del acceso y de su coste</p> <p>Desarrollar programas de formación financiera</p>	<p>Reducir los trámites de autorización, la presión reguladora y la carga fiscal sobre las PYME</p> <p>Pagar los salarios/subsidios públicos a través de los bancos</p>
INDUSTRIAS BANCARIAS (colectivamente)	<p>Potenciar los requerimientos formativos</p> <p>Desarrollar vínculos con organismos de la industria de microfinanciación local</p>	<p>Explorar el potencial de mejora de los sistemas de liquidación interbancaria para apoyar los productos de acceso básico</p>	<p>Extender productos de acceso básico con rasgos estandarizados y respaldados por un programa de formación financiera común</p>
BANCOS DE PROXIMIDAD (colectivamente)	<p>Potenciar la participación en la agenda del acceso</p> <p>Compartir la mejor práctica en el desarrollo de la formación financiera</p>	<p>Explorar la extensión del producto de remesas ya existente en España</p> <p>Construir vínculos con los organismos de microfinanciación</p>	<p>Desarrollar orientación sobre la refinanciación/compra de la cartera crediticia de las MFI sin capacidad de captación de depósitos</p>
BANCOS DE PROXIMIDAD (individualmente)	<p>Identificar el propio papel en el mantenimiento del acceso, particularmente en las áreas rurales remotas</p> <p>Intentar gestionar normas de conocimiento de la clientela que puedan reflejar la naturaleza especial de la base de clientes</p>	<p>Basarse en los productos de ahorro existentes para tomar en consideración el ahorro colectivo de los miembros de las MFI</p> <p>Desarrollar localmente sistemas asequibles de remesas</p> <p>Extender programas locales de formación financiera</p>	<p>Participar en el desarrollo de productos básicos de acceso nacional, abriendo la red a otros bancos mediante comisiones x realistas</p> <p>Desarrollar un producto asequible de remesas internacionales</p>

COLABORADORES

CARBÓ VALVERDE, Santiago. Nacido en Gandía (Valencia) en 1966. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Valencia, *doctor (PhD) in Economics* y *Master in Banking and Finance* por la University of Wales, Bangor, (Reino Unido). *Visiting Research Fellow* del Institute of European Finance (Reino Unido). Es catedrático de Fundamentos del Análisis Económico en el Departamento de Teoría e Historia Económica de la Universidad de Granada, del que es director desde abril de 2004. Ha sido director del área de estudios de la Caja General de Ahorros de Granada. En la actualidad, es asimismo director del Gabinete de Análisis Financiero y director de Programa de Investigación de la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS). Autor de numerosos artículos y publicaciones sobre el sistema financiero. Ha publicado, entre otras, en las siguientes revistas: *Papeles de Economía Española, Regional Studies, Journal of Economics and Business, European Urban and Regional Studies, The Manchester School, Applied Economics, European Financial Management, Journal of International Financial Markets, Institutions and Money, Applied Financial Economics, Revue de la Banque, Investigaciones Económicas, Revista de Economía Aplicada, Moneda y Crédito, Hacienda Pública Española-Revista de Economía Pública, Información Comercial Española* y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO. Ha sido profesor visitante e impartido seminarios en varias universidades, entre otras, la New York University, Indiana University, Florida State University, University of Alberta (Canadá), K.U. Leuven (Bélgica) y University of Warwick (Reino Unido).

GARCÍA CABELLO, Mateo. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Granada y máster en Desarrollo Agrícola y Finanzas Rurales por la Universidad de Bradford (Reino Unido), fue el primer coordinador del Programa de Microcrédito España- Bolivia, entre los años 2000 y 2003, que el Ministerio de Asuntos Exteriores español, a través de su Embajada en La Paz, ejecuta en coordinación con el Ministerio de Hacienda de Bolivia. Anteriormente, desempeñó el cargo de jefe de Proyectos de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado. En la actualidad, compagina actividades docentes en el Departamento de Economía y Desarrollo Internacional de la Universidad de Bath (Reino Unido) con su tesis doctoral sobre el desarrollo de la microfinanzas en Centroamérica, en la que se pretende analizar, a través de un marco comparativo que incluye a los seis países de la región, la forma en que las instituciones condicionan la evolución del sector.

GARCÍA GARCÍA, Antonio-Claret. Nacido en Cartagena (Murcia), en 1950, se doctoró en Medicina y Cirugía en la Facultad de Granada, especializándose en Oftalmología. Amplió sus estudios en Argentina y ejerció su labor profesional como médico del Hospital Clínico de Granada y profesor de Oftalmología, de cuyas sociedades española y francesa fue miembro, y disciplina sobre la que ha publicado más de una veintena de trabajos. Desde 1976 es miembro del PSOE y de la UGT, en cuyas direcciones ha desempeñado cargos de responsabilidad. Ha sido concejal del Ayuntamiento de Granada y parlamentario andaluz en cuatro legislaturas hasta que, en julio de 2001, fue nombrado por unanimidad Presidente del Consejo de Administración de CajaGranada, cargo que ocupa en la actualidad. Es miembro, igualmente, de los consejos de Administración de SOS-Cuétara, Caser y Sociedad de

Estudios Económicos de Andalucía (ESECA). Además, desde 2002, es secretario de la Comisión de Control de la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA). Es patrono de las siguientes fundaciones: Fundación Forja XXI, Fundación para el Desarrollo de los Pueblos, Fundación de Ayuda contra la Drogadicción, Fundación para el Desarrollo Solidario de CajaGranada y Fundación Latino Grameen, de la que es vicepresidente. Forma parte, igualmente, de la Asociación Española contra el Cáncer. Es presidente de la Asociación Internacional de Entidades de Crédito Prendario y Social, y presidente de la Comisión de CECA de los Montes de Piedad españoles.

GARDENER, Edward P.M. *Doctor (PhD) in Economics* por la University of Wales (Reino Unido). Catedrático de Banca de la School of Accounting, Banking and Economics de la University of Wales, Bangor (Reino Unido) y director del Institute of European Finance. Ejerce también la docencia como profesor visitante en las universidades de Londres, Namur, Malta y Turín. Es autor de más de cien publicaciones sobre temas de estrategia bancaria, regulación y desarrollo del sector financiero.

LÓPEZ DEL PASO, Rafael. Nacido en la Zubia (Granada) en 1977. Licenciado y doctor en Economía por la Universidad de Granada. Ha realizado estudios de postgrado en la London School of Economics y en la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido investigador adscrito del Programa de Investigación de Sistema Financiero y del Gabinete de Sistema Financiero de la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS), y profesor de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad de Granada. En la actualidad desarrolla sus funciones dentro del Gabinete Técnico de la Presidencia de Unicaja.

MARTÍNEZ ESTÉVEZ Aurelio. Nació en 1947 en Zaragoza. Es doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Valencia y catedrático de Economía Aplicada. Profesor Mercantil. Ha sido vicesecretario, secretario, vicedecano y decano de la Facultad de Economía de la Universidad de Valencia. Ha ocupado los puestos de vicepresidente de la Caixa d'Estalvis provincial de Valencia, secretario general de la Federación Valenciana de Cajas de Ahorros y director general de Economía y Política Financiera de la Generalitat Valenciana. En 1991 fue nombrado director del Departamento de Economía del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y, posteriormente, conseller de Economía y Hacienda de la Generalitat Valenciana. También ha sido presidente del Instituto Valenciano de Finanzas. Asimismo ha sido director del Observatorio de Coyuntura Económica Internacional (OCEI) y director del Departamento de Estructura Económica de la Universidad de Valencia. Actualmente es presidente del Instituto de Crédito Oficial (ICO).

MOLYNEUX, Philip. *Doctor (PhD) in Economics* por la University of Wales (Reino Unido). Catedrático de Banca de la School of Accounting, Banking and Economics de la University of Wales, Bangor (Reino Unido) y co-director del Institute of European Finance. Es autor de numerosas publicaciones sobre temas de estructura de mercado y eficiencia bancaria, entre las que se incluyen varios artículos en el *Journal of Banking and Finance*.

CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS

BANCAJA (Caja de Ahorros de Valencia, Castellón y Alicante). Castellón.
BBK (Bilbao Bizkaia Kutxa). Bilbao.
CAI (Caja de Ahorros de la Inmaculada de Aragón). Zaragoza.
CAIXA CATALUNYA (Caixa d'Estalvis de Catalunya). Barcelona.
CAIXA GALICIA (Caja de Ahorros de Galicia). La Coruña.
CAIXA DE GIRONA (Caixa d'Estalvis de Girona). Gerona.
CAIXA LAIETANA (Caixa d'Estalvis Laietana). Mataró (Barcelona).
CAIXA DE MANLLEU (Caixa d'Estalvis Comarcal de Manlleu). Manlleu (Barcelona).
CAIXA MANRESA (Caixa d'Estalvis de Manresa). Manresa (Barcelona).
CAIXA PENEDÈS (Caixa d'Estalvis del Penedès). Vilafranca del Penedès (Barcelona).
CAIXA DE SABADELL (Caixa d'Estalvis de Sabadell). Sabadell (Barcelona).
CAIXA TARRAGONA (Caixa d'Estalvis de Tarragona). Tarragona.
CAIXA TERRASSA (Caixa d'Estalvis de Terrassa). Terrassa (Barcelona).
CAIXANOVA (Caja de Ahorros de Vigo, Ourense e Pontevedra). Vigo (Pontevedra).
CAJASTUR (Caja de Ahorros de Asturias). Oviedo.
CAJA DE ÁVILA (Caja de Ahorros de Ávila). Ávila.
CAJA DE BADAJOZ (M.P. y Caja General de Ahorros de Badajoz). Badajoz.
CAJA DE BURGOS (Caja de Ahorros Municipal de Burgos). Burgos.
CAJA CANARIAS (Caja General de Ahorros de Canarias). Santa Cruz de Tenerife.
CAJA CANTABRIA (Caja de Ahorros de Santander y Cantabria). Santander.
CCM-CAJA CASTILLA LA MANCHA (Caja de Ahorros de Castilla La Mancha). Cuenca.
CAJA CÍRCULO (Caja de Ahorros y M. P. del Círculo Católico de Obreros de Burgos). Burgos.
CAJA DUERO (Caja de Ahorros de Salamanca y Soria). Salamanca.
CAJA ESPAÑA (Caja España de Inversiones, C.A. y M.P.). León.
CAJA DE EXTREMADURA (Caja de Ahorros y M.P. de Extremadura). Cáceres.
CAJA DE GUADALAJARA (Caja de Ahorro Provincial de Guadalajara). Guadalajara.
CAJA DE JAÉN (Caja Provincial de Ahorros de Jaén). Jaén.
CAJA MADRID (Caja de Ahorros y M. P. de Madrid). Madrid.
CAM (Caja de Ahorros del Mediterráneo). Alicante.
CAJA MURCIA (Caja de Ahorros de Murcia). Murcia.
CAJA NAVARRA (Caja de Ahorros y M.P. de Navarra). Pamplona.
CAIXA ONTINYENT (Caja de Ahorros y M.P. de Ontinyent). Ontinyent (Valencia).
CAJA RIOJA (Caja de Ahorros de La Rioja). Logroño.
CAJA SAN FERNANDO (Caja de Ahorros San Fernando de Sevilla y Jerez). Sevilla.
CAJA SEGOVIA (Caja de Ahorros y M.P. de Segovia). Segovia.
CAJA SUR (Caja de Ahorros y M.P. de Córdoba). Córdoba.
COLONYA CAIXA POLLENÇA (Caja de Ahorros de Pollença). Pollença (Islas Baleares).
EL MONTE (M.P. y Caja de Ahorros de Huelva y Sevilla). Sevilla.
IBERCAJA (Caja de Ahorros y M.P. de Zaragoza, Aragón y La Rioja). Zaragoza.
LA CAIXA (Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona). Barcelona.
LA CAJA DE CANARIAS (Caja Insular de Ahorros de Canarias). Las Palmas de Gran Canaria.
LA GENERAL (Caja General de Ahorros de Granada). Granada.
KUTXA (Caja de Ahorros y M.P. de Gipuzkoa y San Sebastián). San Sebastián.
SA NOSTRA (Caja de Ahorros y M.P. de las Baleares). Palma de Mallorca.
UNICAJA (M.P. y Caja de Ahorros de Ronda, Cádiz, Almería, Málaga y Antequera). Málaga.
VITAL (Caja de Ahorros de Vitoria y Álava). Vitoria.

PUBLICACIONES DE LA FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

Últimos números publicados:

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

- N.º 103. La nueva Unión Europea
N.º 104. Transformación demográfica: Raíces y consecuencias

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO

- N.º 82. Armonización Fiscal
N.º 83. La competencia en el sector bancario español

PANORAMA SOCIAL

- N.º 1. España 2005: Debates y procesos sociales

ECONOMÍA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- N.º 21. La raya Ibérica. Centro-Sur

CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA

- N.º 186. El patrimonio inmobiliario de los españoles
N.º 187. Coyuntura: En lista de espera

ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN

TESIS Y ENSAYOS

EN INTERNET: <http://www.funcas.es/>

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

Caballero de Gracia, 28. 28013 Madrid. Teléf. 91 596 54 81
suscrip@funcas.es

AÑO 2005

Deseo suscribirme a:

	Euros
<input type="checkbox"/> <i>Papeles de Economía Española</i>	53,00
Números sueltos	17,00
<input type="checkbox"/> <i>Perspectivas del Sistema Financiero</i>	46,00
Números sueltos	17,00
<input type="checkbox"/> <i>Cuadernos de Información Económica</i>	64,00
Números sueltos	13,00
<input type="checkbox"/> <i>Panorama Social</i> (dos números).....	25,00
<input type="checkbox"/> <i>Panorama Social</i> (tres números)	35,00
Números sueltos	15,00
<input type="checkbox"/> <i>Estudios de la Fundación</i> (un ejemplar).....	13,00
<input type="checkbox"/> <i>Tesis y Ensayos</i> (un ejemplar).....	20,00
<i>Economía y Economistas Españoles</i> <input type="checkbox"/> 8 tomos	198,57

(más gastos de envío)

El pago lo efectuaré:

- Contra reembolso del primer envío Giro postal Núm. Cheque bancario

Nombre o razón social

Profesión, Actividad o Departamento

Domicilio Teléfono

Ciudad C.P. Provincia o país

Fecha

- Domiciliación bancaria

Muy Sres. míos: Ruego carguen hasta nuevo aviso los recibos que les presentará
LA FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS a mi nombre
en la siguiente Cuenta Corriente o Libreta de ahorros:

Firma o sello. 

Entidad	Oficina	DC	Núm. de Cuenta
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Para mayor rapidez envíe su pedido por FAX: 91 596 57 96

EXCLUSIÓN FINANCIERA: UN PANORAMA

Santiago Carbó Valverde y Rafael López del Paso

Durante los últimos años, las entidades financieras de los países desarrollados han debido intensificar sus esfuerzos para afrontar con éxito una importante serie de retos derivados de la transformación del entorno económico en el que operan. La creciente globalización, fruto de la liberalización, modernización e internacionalización del sistema financiero, y la aceleración de la difusión de las innovaciones financieras y tecnológicas han dado lugar a una intensificación de la competencia, a un estrechamiento de los vínculos entre los mercados de capitales y a la aparición de una demanda de servicios financieros cada vez más sofisticada.

La intensificación competitiva ha impulsado a las entidades financieras a desarrollar sus planes de actuación atendiendo al perfil rentabilidad-riesgo de la clientela, discriminando en favor de los segmentos capaces de generar un mayor valor añadido, y propiciando por tanto la salida de amplios colectivos que no responden a las exigencias mínimas impuestas por el mercado. El análisis de los individuos y empresas excluidos revela que dicho fenómeno obedece a la aparición de barreras de naturaleza física, de coste, de cultura financiera e incluso psicológicas, fruto de las ineficiencias acumuladas en materia de política de precios, *marketing* y diseño de la gama de productos y servicios ofertados.

La trascendencia del fenómeno de exclusión financiera resulta incluso más amplia, ya que su concentración en los colectivos más desfavorecidos contribuye a la generación de un problema de mayor calado, como es la exclusión social y la pobreza. Los estudios acometidos en el continente europeo revelan que el 10,1 por 100 de la población total no posee una cuenta bancaria. Sorprendentemente, el 21 por 100 de esta población ha alcanzado de forma voluntaria esta situación mediante la cancelación de toda relación contractual mantenida con las entidades bancarias. Asimismo, dichos estudios muestran que las diferencias existentes entre países en esta materia vienen motivadas por la aplicación por parte de las entidades bancarias de estrategias muy heterogéneas en materia de distribución, así como por la existencia de patrones de pago no uniformes.

En Europa, el diseño de medidas efectivas en la lucha contra la exclusión financiera se ha establecido desde una óptica tanto informal como formal. Las de carácter colectivo, como opción alternativa a la intervención pública y al enfoque individual, se han materializado a través de las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito. En cuanto a las primeras, mediante la apertura de oficinas en plazas financieras carentes de atractivo en términos de rentabilidad y potencial de mercado, junto con la especialización alcanzada en la atención de las demandas financieras de las economías domésticas y de las PYME. Asimismo, mediante el acceso de éstas a una serie de productos y servicios financieros, que dada su gestión financiera, su esfuerzo de autofinanciación, y generación de recursos, resultarían difícilmente alcanzables a través de otras alternativas de mercado. Junto a las cajas de ahorros, han jugado un importante papel en la lucha contra la exclusión financiera las cooperativas de crédito.

En general, las medidas adoptadas en el «combate» contra la exclusión financiera pueden agruparse atendiendo a cuatro grandes modelos perfectamente diferenciados. Dentro de ellos ha ocupado un lugar destacado el denominado «de mercado», en el que las entidades financieras con una clara vocación social y fuerte arraigo territorial han procedido a la universalización de la actividad financiera. Frente al modelo de mercado, en determinados países el Gobierno ha optado por actuar como legislador, estableciendo sistemas de

mínimos que garanticen, al menos *ex ante*, el acceso de la población total a los servicios bancarios básicos. Los resultados obtenidos con este enfoque han sido catalogados como controvertidos, y de eficacia más que dudable, como consecuencia de los costes impuestos a las instituciones financieras y de su traslación a los consumidores. Junto a estas dos estructuras polares, se han desarrollado programas impulsados por el sector privado, con la Administración pública como mediadora, consistentes en el establecimiento de acuerdos bilaterales entre asociaciones bancarias y sus diferentes miembros, así como en campañas orientadas al fomento de la cultura financiera y al desarrollo de las operaciones en las redes de distribución de elevado contenido tecnológico, entre otras.

LA EXCLUSIÓN FINANCIERA: UN ESTUDIO COMPARATIVO

Edward Gardener, Philip Molyneux y Santiago Carbó Valverde

En la mayoría de los países occidentales, la mayor parte de individuos que desarrollan sus actividades económicas da por sentada la existencia y la facilidad de acceso de todas las capas sociales a los diferentes instrumentos financieros capaces de canalizar el ahorro y la inversión de manera eficiente. De igual forma, resulta bastante difícil poder imaginar los numerosos obstáculos que existen cuando no se dispone de ningún tipo de cuentas bancarias, o simplemente de la posibilidad de poder contratar un determinado seguro. Aunque pueda parecer un problema característico de muchos países en vías de desarrollo, la realidad pone de manifiesto la existencia en países occidentales de muchas personas que no pueden lograr el acceso a los servicios financieros más básicos ofrecidos por las instituciones financieras. Esto ha motivado que en los últimos años se hayan venido desarrollando continuos debates en torno a los problemas generados por la reducida capacidad de determinados grupos de individuos para acceder a los servicios financieros.

En este sentido, los principales objetivos de este trabajo son: comparar y evaluar la creciente importancia política de la exclusión financiera en Europa; considerar sus repercusiones estratégicas en la banca, en general, y en las cajas de ahorros, en particular, e identificar las áreas en las que sería necesario profundizar en el análisis empírico. Partiendo de la naturaleza y las causas del problema de la exclusión financiera, y a la luz de las experiencias en Estados Unidos y el Reino Unido —países en los que la exclusión financiera supone una creciente preocupación por parte de las autoridades—, los autores identifican un determinado número de dimensiones y factores referidos a la exclusión financiera. De este modo, la «exclusión en el acceso» se relaciona con el perfil de riesgo de determinados clientes; la «exclusión por las condiciones» viene caracterizada por las cláusulas contractuales exigidas por los productos financieros; la «exclusión vía precio» determina que los hogares no puedan permitirse el pago de los costes de los servicios bancarios, y la «exclusión comercial» se define como aquella en la que determinados productos se ofrecen a grupos específicos de individuos. El papel jugado por la «autoexclusión» es un nuevo fenómeno que implica la creencia por parte de los individuos de que serán rechazados por las entidades financieras y, por lo tanto, su propia renuncia a intentar acceder a estos servicios.

El problema de la exclusión financiera y social afecta mayoritariamente a los colectivos más pobres de muchos países. La problemática de la exclusión financiera en Estados Unidos y Reino Unido puede catalogarse de paradójica, considerando el alcance y la profundidad de sus mercados. En el Reino Unido, la exclusión financiera afecta ya a 1,5 millones de familias (7 por 100 del total), y más de 4,4 millones (20 por 100 población) se encuentran en la frontera de la exclusión. Por otro lado, en Estados Unidos, en 1998, se estimó que el 9,5 por 100 de los hogares no contaba con ningún tipo de cuenta bancaria, con un importante sesgo hacia ciertos grupos de

población en función de la raza y la condición social. Las consecuencias de estas tendencias son preocupantes, e incluso alarmantes, a medio plazo debido a que en estos países el uso de instrumentos financieros es un requisito necesario para poder cobrar una nómina, acceder a subvenciones del gobierno e incluso contratar un seguro. Esto es especialmente problemático en un ambiente en el cual un gran volumen de pagos se realiza mayoritariamente vía cuenta bancaria. Así, muchos investigadores han señalado que las cuentas bancarias son productos prioritarios para los excluidos financieramente a la hora recibir sus ingresos y hacer sus pagos. En cualquier caso, la intensidad de los procesos de desregulación y globalización, y la tendencia generalizada de las instituciones financieras a centrar sus estrategias de negocio en la maximización del valor, están correlacionadas con el aumento de la exclusión financiera.

A partir del estudio de las experiencias de Estados Unidos, Reino Unido y otros países europeos se confirma que las causas de la exclusión financiera son numerosas y complejas. Las barreras a la inclusión son igualmente variadas y complicadas, incluyendo barreras como los propios ingresos de los individuos, y algunas mucho más sutiles, como las creencias y prejuicios de los propios individuos. En general, existe un compromiso por parte del Gobierno y de la industria financiera para luchar contra la exclusión financiera, manifestándose con distinta intensidad por parte de uno y otro tipo de agentes en cada uno de los países.

Aunque las empresas de servicios financieros tienen un importante rol que jugar en la lucha contra la exclusión financiera, es difícil que ésta pueda ser llevada a cabo completamente por dichas instituciones, en este sentido, la colaboración de otras entidades privadas y sin ánimo de lucro ofrece una importante alternativa. Por todo ello cabe esperar que las empresas de servicios financieros en Estados Unidos y Reino Unido por sí solas sean incapaces de combatir la exclusión financiera, y éste es uno de los principales mensajes del presente estudio. Por otro lado, en el ámbito europeo, países como España (con una notable presencia de las cajas de ahorros) son un buen ejemplo del desarrollo de medidas proactivas en materia de inclusión.

EL PROGRAMA DE MICROCRÉDITO DEL ICO

Aurelio Martínez Estévez

Los programas de microcréditos, dadas sus características (créditos con relativamente elevados tipos de interés y con ausencia de garantía colateral), son instrumentos susceptibles de ser adecuados para la reducción de la exclusión financiera provocada por imperfecciones en el mercado de capitales que, como la información asimétrica o el riesgo moral, provocan racionamiento del crédito. Los programas de microcréditos pueden encontrar su racionalidad económica, desde el punto de vista microeconómico, en los rendimientos superiores por unidad invertida, capaces de generar altas tasas de retorno en los préstamos, debido a la elevada productividad marginal del capital derivada de aplicar limitadas inyecciones de capital sobre unidades productivas caracterizadas por una baja relación capital-trabajo.

No obstante, la implementación de programas de microcréditos y su diseño, tanto para países en desarrollo como, sobre todo, para países desarrollados, no siempre se adapta a los resultados que se derivarían de la justificación microeconómica neoclásica sobre racionalidad financiera.

El programa de microcréditos en España, desarrollado por el ICO desde finales de 2002, permite evaluar algunas de estas dificultades de implementación. Este programa, que cuenta con experiencias similares en otros países del Unión Europea y se adapta a los fines y naturaleza del Instituto de Crédito Oficial, se encuentra diri-

gido a aquellas personas o grupos que no pueden acceder en pie de igualdad con otros solicitantes a los recursos financieros formales (colectivos financieramente excluidos). El programa, cuyas características se describen en este artículo, cuenta con la colaboración del Fondo Europeo de Inversiones (FEI), instituciones de asistencia social (IAS) y entidades financieras privadas.

Del análisis de la breve evolución del programa (líneas 2003 y 2004) hasta el momento se obtiene como principal característica una elevada tasa de falencia (29,3 por 100) en la primera de las líneas, que presenta la siguiente serie de pautas generales: 1) los beneficiarios españoles presentan una tasa de falencia mayor que los extranjeros; 2) se observa una elevada concentración de fallidos en las operaciones de microcréditos en determinadas instituciones de asistencia social; 3) la mayor parte de los fallidos se producen con un reducido número de cuotas pagadas.

El análisis anterior, y la experiencia adquirida por el ICO, lleva a concluir que la evolución de la Línea, para alcanzar de forma más efectiva sus objetivos, se podría orientar hacia una flexibilización de las condiciones financieras de los préstamos otorgados y al establecimiento de un sistema eficaz de seguimiento de los proyectos financiados en cada una de sus fases. Se contemplaría así la posibilidad de añadir un período de carencia en el calendario de pagos y un calendario de amortización creciente, y la de desarrollar el seguimiento del proyecto en cuatro fases: análisis de proyectos, entrega de fondos, seguimiento del proyecto, y gestión y recuperación de fallidos.

LA EXPERIENCIA DE UNA CAJA DE AHORROS PARA COMBATIR LA EXCLUSIÓN FINANCIERA

Antonio-Claret García García

Las cajas de ahorros son, en España, las entidades que más decididamente luchan contra la exclusión financiera, un fenómeno que imposibilita el acceso a los productos y servicios financieros más básicos a un número creciente de personas; y lo hacen ofertando los productos que más necesarios resultan a las personas en riesgo de exclusión: las cuentas corrientes y/o de ahorro y los créditos sociales.

Conscientes de la necesidad de ofertar cuentas de bajo coste a personas en una situación económica precaria, las cajas se están planteando la puesta en el mercado de una modalidad de cuenta que les permita domiciliar el pago y cobro de recibos y prestaciones sociales.

Además, para ayudarles a encontrar la financiación necesaria para prosperar en la sociedad e integrarse en su tejido productivo, las cajas favorecen el acceso al crédito social de las personas en riesgo de exclusión a través de dos productos: el crédito prendario y el microcrédito.

En el crédito prendario, canalizado a través de los montes de piedad, el cliente deja depositado, como garantía, un objeto con valor intrínseco a modo de prenda, de forma que sus circunstancias personales o profesionales no influyen a la hora de concederle el préstamo. Los más de 150 millones de euros prestados por esta vía en 2004 acreditan la importancia que el crédito prendario sigue teniendo en España.

La segunda modalidad de crédito social es novedosa: el microcrédito; una modalidad de préstamo que posibilita al beneficiario el acceso a las herramientas de producción y para el que no se piden ni avales ni garantías personales o reales. Se pide, únicamente, un proyecto de trabajo a través del cual el beneficiario debería poder salir de la pobreza.

CajaGRANADA ha apostado decididamente por el microcrédito, creando una Fundación para gestionar, de forma específica y profesional, una modalidad de préstamo que tiene unas características muy especiales, tanto por las personas a las que va dirigido como por el sistema de gestión que precisa.

La experiencia de CajaGRANADA muestra que el perfil del microcredista en España es: mujer, inmigrante, de unos cuarenta años de edad y con familia a su cargo, al que se le pide un proyecto empresarial con visos de éxito y perdurabilidad y, fundamentalmente, que muestre una actitud activa de trabajo y esfuerzo.

A cambio, no basta con entregar el dinero. Es necesario apoyar al microcredista desde que se aprueba el préstamo, ayudarle con la burocracia y colaborar con él en la puesta en marcha de su negocio. Para ello, hay que contar con el apoyo de redes externas de asesoramiento y fomentar el apoyo mutuo entre los propios microcredistas. Además, y llegado el caso, hay que ser flexibles ante el impago de cuotas cuando la situación lo requiera.

El microcrédito es una herramienta de lucha contra la exclusión que fomenta el autoempleo y posibilita la incorporación de las personas a las estructuras productivas de la sociedad, que está siendo utilizado, fundamentalmente, por inmigrantes y mujeres, y que, bien gestionado, tiene un largo y fructífero futuro por delante.

Teniendo en cuenta que la financiación bancaria sigue siendo la vía principal de acceso a bienes de consumo e inversión para la mayoría de ciudadanos, fomentar la inclusión financiera de los más desfavorecidos es la mejor muestra de responsabilidad social corporativa para una entidad financiera.

LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN FINANCIERA EN BOLIVIA: DEL MICROCRÉDITO A LAS MICROFINANZAS

Mateo García Cabello

Bolivia es la nación más pobre de América del Sur y una de las más pobres de Latinoamérica. Rara vez aparece en los informativos y, cuando lo hace, las noticias suelen estar casi siempre motivadas por la constante agitación que vive el país. Entonces se nos informa de las enormes diferencias sociales, políticas y económicas entre los diferentes segmentos de población, de la miseria en las laderas de La Paz o de la dureza de las condiciones de vida en el altiplano boliviano, de la corrupción de la clase dirigente o de cómo muchos campesinos, hartos de carecer de futuro, encuentran en el cultivo ilegal de coca una salida para intentar tener una vida un poco más digna.

Sin embargo, pocas veces se menciona que, a pesar de esta miseria (o precisamente a causa de ella), Bolivia es uno de los paí-

ses más avanzados del mundo en el campo de las microfinanzas y el principal referente de este sector en toda América Latina. De esta forma, nunca se comenta cómo, en apenas veinte años, las organizaciones de microcrédito, que nacieron gracias al esfuerzo de unos visionarios como medio para incrementar las oportunidades financieras de los excluidos del sistema bancario formal, se han convertido hoy en día en poderosas organizaciones, con carteras de cientos de millones de dólares y decenas de miles de clientes.

El objetivo de este artículo es ofrecer una amplia perspectiva de la evolución del microcrédito y las microfinanzas en Bolivia, desde sus orígenes hasta sus problemas actuales. De esta forma, además de realizar una distinción esencial entre ambos términos, se profundiza en fenómenos como la exclusión y la informalidad económica, elementos determinantes para entender las causas que propician el nacimiento de las microfinanzas. También se analizan otras cuestiones como el impacto de las microfinanzas en la lucha contra la pobreza, el debate respecto a la comercialización del sector, el papel jugado en su desarrollo por las agencias de cooperación internacional, y especialmente las luces y las sombras del proceso de regularización en el que se han visto involucradas las instituciones microfinancieras (IMF) del país.

Precisamente, este último punto constituye el eje argumental del artículo, por tratarse del elemento más novedoso que presentan las microfinanzas en Bolivia: a través de la regularización, el Estado reconoce la capacidad y el potencial de las microfinanzas como agentes de lucha contra la exclusión financiera, para lo que se desarrolla un marco legal que permite la equiparación organizacional y funcional de las microfinanzas con el resto de las instituciones financieras del país. En este contexto surge BancoSol, el primer banco del mundo orientado exclusivamente a la atención de la microempresa y que, en muy poco tiempo, se convertirá en un ejemplo de cómo una institución financiera puede prestar servicios a colectivos de bajos ingresos, con créditos y ahorros de montos pequeños, y aun así, seguir siendo rentable desde un punto de vista financiero.

No obstante, también se presentan los lados oscuros del proceso de regularización: la crisis del sobreendeudamiento, motivada por el exceso de oferta crediticia y la ausencia de control legal sobre las operaciones de activo de las entidades financieras; el escaso impacto que han tenido las entidades reguladas en cuanto a la movilización de pasivos o la forma en que los objetivos sociales de las IMF se han ido diluyendo a favor de los objetivos económicos de estas entidades.

En resumen, el artículo pretende ofrecer una visión de la trayectoria del microcrédito y las microfinanzas en los últimos veinte años en Bolivia, desde una perspectiva equilibrada y sin caer en ninguno de los muchos sesgos que existen en la actualidad a la hora de abordar la problemática del sector.

El sistema financiero español vive hoy una situación de cambio. Su proceso de modernización y reforma ha dado origen a nuevas instituciones y a la alteración en su funcionamiento de muchas de las ya existentes.

Facilitar un conocimiento mejor del sistema financiero español en la actualidad constituye el propósito de PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO.

Con tal finalidad, PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO trata de facilitar a sus lectores una contemplación de nuestra actual realidad financiera, analizando las principales instituciones que la integran, así como su operativa y funcionamiento. Este estudio de las instituciones del sistema financiero español se complementará con la valoración de sus principales problemas, que trataremos de obtener de quienes conocen o dirigen diariamente sus actividades.

Aspiramos a que estas tareas se realicen en el marco de los principios que presiden la actuación de la Fundación de las Cajas de Ahorros.

- ➔ Plena libertad intelectual de nuestros colaboradores.
- ➔ La responsabilidad de las opiniones emitidas y el respaldo riguroso de las afirmaciones realizadas para avalar adecuadamente tanto los planteamientos como las soluciones a los problemas estudiados.
- ➔ El compromiso de las opiniones con los problemas planteados por el sistema financiero español.
- ➔ La búsqueda y la defensa de los intereses generales en los temas objeto de tratamiento.
- ➔ La colaboración y sugerencias críticas de los lectores para que nuestras PERSPECTIVAS logren el propósito que con ellas pretendemos.

Pedidos e información:

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS
Caballero de Gracia, 28
28013 Madrid
Teléfono: 91 596 54 81
Fax: 91 596 57 96
Correo electrónico: suscrip@funcas.es

P.V.P.: 17€ (IVA incluido)

ISSN8411329564



9 1778411 329560