



# DIAGNÓSTICO Y LINEAMIENTOS PARA LA ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN FINANCIERA EN **ARGENTINA**

PRIMER BORRADOR PARA EL GOBIERNO

Mayo 2017



**BID**

Banco Interamericano  
de Desarrollo





# DIAGNÓSTICO Y LINEAMIENTOS PARA LA ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN FINANCIERA EN **ARGENTINA**

PRIMER BORRADOR PARA EL GOBIERNO

Mayo 2017



Programa de Apoyo para el desarrollo de Estrategias  
Integrales de Inclusión Financiera  
RG-T2305

El proyecto fue elaborado por el equipo consultor integrado por:  
**Beatriz Marulanda, Lizbeth Fajury y Mariana Paredes,**  
bajo la coordinación y supervisión de  
**Fernando de Olloqui y Francisco Demichelis** del BID.





## Tabla de contenido

<b>1 Introducción</b>	11
<b>2 La Inclusión Financiera</b>	13
2.1 ¿Qué entendemos por inclusión financiera?	13
2.2 Factores que contribuyen a explicar la exclusión financiera en la región	15
<b>3 Diagnóstico de la situación de inclusión financiera en Argentina</b>	19
<b>3.1 Entorno del sistema financiero</b>	19
3.1.1 Profundización financiera	19
3.1.2 Entidades que prestan servicios financieros	20
3.1.2.1 Bancos y otras entidades reguladas	20
3.1.2.2 Entidades no reguladas	24
3.1.3 Cobertura física y capilaridad	25
<b>3.2 Acceso a productos de captación</b>	30
3.2.1 Cajas de Ahorro	32
3.2.2 Cuentas corrientes	34
3.2.3 Acceso a crédito	35
3.2.3.1 Crédito a personas	36
3.2.3.2 Crédito a microempresa: microcrédito	40
3.2.3.3 Pymes	44
3.2.3.4 Centrales de información crediticia	47
<b>3.3 Uso de Servicios Financieros</b>	49
3.3.1 Medios de pago electrónicos	51
<b>3.4 Pagos móviles e iniciativas Fintech</b>	60
<b>4 Áreas prioritarias de intervención de la estrategia de inclusión financiera</b>	65
Objetivo 1: Incrementar el uso de servicios financieros y de medios electrónicos de pagos	66
Objetivo 2: Promover la oferta de servicios financieros digitales	69
Objetivo 3: Mejorar el acceso a hogares y MiPymes a Cajas de Ahorro	70
Objetivo 4: Mejorar el acceso al crédito de los hogares, de forma responsable y sostenible	73
Objetivo 5: Mejorar el acceso de MiPymes al crédito en condiciones sostenibles.	74
Objetivo 6: Asegurar adecuada protección al consumidor financiero y adecuadas capacidades financieras	77
<b>5 Elementos que conforman la Estrategia de Inclusión Financiera</b>	79
5.1 Institucionalidad	80
5.2 Definición de la Misión y la Visión	82
5.3 Definición de metas e instrumentos de medición	83
5.4 Plan de Acción	87
<b>Anexo 1 – Entidades Entrevistadas</b>	89





## Índice de cuadros

<b>Cuadro 1.</b> Estructura del sistema financiero argentino. Marzo 2016 .....	21
<b>Cuadro 2.</b> Participación de los cinco bancos más grandes. Marzo 2016 .....	21
<b>Cuadro 3.</b> Distribución de los productos de captación entre los 5 bancos más grandes .....	23
<b>Cuadro 4.</b> Distribución del crédito entre los 5 bancos más grandes. Diciembre 2015 .....	24
<b>Cuadro 5.</b> Cobertura por departamentos. Marzo 2016 .....	27
<b>Cuadro 6.</b> Cobertura por departamento y tipo de entidad. Marzo 2016 .....	28
<b>Cuadro 7.</b> Cobertura por departamento y tipo de entidad: BACF y Otras Provincias .....	28
<b>Cuadro 8.</b> Ejemplo de descuentos al comercio que acepta pagos con tarjeta de crédito .....	58
<b>Cuadro 9.</b> Indicadores móviles Argentina .....	63
<b>Cuadro 10.</b> Línea de base inicial: indicadores de acceso y uso de servicios financieros .....	86

## Índice de gráficas

<b>Gráfica 1.</b> Profundización financiera .....	19
<b>Gráfica 2.</b> Distribución de cajas de ahorro y tarjetas débito por tipo de banco .....	22
<b>Gráfica 3.</b> Distribución de las cuentas corrientes por tipo de banco .....	22
<b>Gráfica 4.</b> Distribución de los préstamos por tipo de banco .....	23
<b>Gráfica 5.</b> Cobertura física de Argentina vs otros países .....	26
<b>Gráfica 6.</b> Acceso a cuentas de ahorro y tarjetas débito. 2014 .....	31
<b>Gráfica 7.</b> Cuentas de ahorro y tarjetas débito por cada 10,000 adultos .....	31
<b>Gráfica 8.</b> Evolución del número y monto de cheques librados .....	35
<b>Gráfica 9.</b> Acceso a crédito y tarjetas de crédito. 2014 .....	36
<b>Gráfica 10.</b> Crédito y tarjeta de crédito por cada 10,000 adultos 2015 .....	36
<b>Gráfica 11.</b> Cartera Bancaria a Personas .....	37
<b>Gráfica 12.</b> Tarjetas de crédito bancarios y no bancarias y tarjetas débito .....	39
<b>Gráfica 13.</b> Evolución de las garantías de las SGR .....	45
<b>Gráfica 14.</b> Crédito y ahorro en entidades financieras. 2014 .....	49
<b>Gráfica 15.</b> Pago de facturas usando canales o productos financieros. 2014 .....	50
<b>Gráfica 16.</b> Abono de subsidios en cuenta. 2014 .....	50
<b>Gráfica 17.</b> Número de tarjetas por habitante. 2015 .....	51
<b>Gráfica 18.</b> Uso de tarjetas de crédito y débito. 2014 .....	51
<b>Gráfica 19.</b> Transferencias Electrónicas sobre PIB. 2015 .....	52
<b>Gráfica 20.</b> Número de TEF y débitos directos por habitante. 2015 .....	52
<b>Gráfica 21.</b> Pagos con tarjetas / PIB. 2015 .....	54
<b>Gráfica 22.</b> Número de pagos con tarjeta de crédito y débito / habitantes. 2015 .....	54
<b>Gráfica 23.</b> Distribución del Número y del Valor de las Transacciones .....	55
<b>Gráfica 24.</b> Pagos Electrónicos / PIB. 2015 y No de Pagos Electrónicos por Habitante .....	55
<b>Gráfica 25.</b> No. POS y ATM por cada 10,000 habitantes. 2015 .....	56



## Índice de Tablas

<b>Tabla 1.</b> Condiciones de los créditos de consumo de monto reducido a personas .....	37
<b>Tabla 2.</b> Reglas de calificación de riesgo y constitución de provisiones .....	42
<b>Tabla 3.</b> Indicadores y Metas de la Estrategia de inclusión financiera en Perú .....	85

## Índice de Recuadros

<b>Recuadro 1.</b> Ejemplos de definiciones de Inclusión Financiera .....	15
<b>Recuadro 2.</b> Argentina cuenta con redes de pago y recaudo muy robustas .....	30
<b>Recuadro 3.</b> Fuentes de financiación para microfinancieras .....	43
<b>Recuadro 4.</b> Ejemplos de tasas de interés en Programas Públicos .....	46
<b>Recuadro 5.</b> Participantes en el sistema de pagos argentino .....	53
<b>Recuadro 6.</b> Facultades del BCRA en relación con el sistema de pagos .....	59
<b>Recuadro 7.</b> Ejemplos de billeteras electrónicas actualmente disponibles .....	61
<b>Recuadro 8.</b> Institucionalidad y responsable de la política .....	81
<b>Recuadro 9.</b> Ejemplos de la definición de objetivos de Inclusión financiera .....	83



## Abreviaturas

<b>AFI</b>	Alianza para la Inclusión Financiera
<b>AFIP</b>	Administración Federal de Ingresos Públicos
<b>ANSES</b>	Administración Nacional de la Seguridad Social
<b>ATM</b>	Cajeros automáticos (por sus siglas en inglés)
<b>AUH</b>	Asignación Universal por Hijo
<b>BCRA</b>	Banco Central de la República de Argentina
<b>BICE</b>	Banco de Inversión y Comercio Exterior
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CBU</b>	Clave Bancaria Uniforme
<b>CENDEU</b>	Central de Deudores del Sistema Financiero
<b>CDI</b>	Clave de Identificación
<b>CUIL</b>	Código Único de Identificación Laboral
<b>CUIT</b>	Clave Única de Identificación Tributaria
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>Foncap</b>	Fondo de Capital Social
<b>INAES</b>	Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social
<b>MiPymes</b>	Micro, pequeñas y medianas empresas
<b>ONG</b>	Organizaciones no gubernamentales
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>POS</b>	Datáfonos o terminales punto de venta (por sus siglas en inglés)
<b>RADIM</b>	Red Argentina de Instituciones de Microfinanzas
<b>SGR</b>	Sociedades de garantía recíproca
<b>TEF</b>	Transferencias electrónicas de fondos
<b>UIF</b>	Unidad de Información Financiera





## 1

# Introducción

El Gobierno de Argentina solicitó al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) una asistencia técnica para apoyarlo en la puesta en marcha de un marco de política integral vinculada a la inclusión financiera. La promoción de la inclusión financiera coadyuva a reducir la vulnerabilidad financiera de las familias en la base de la pirámide, al permitir que la población cuente con instrumentos financieros adecuados para compensar los efectos de los choques adversos que reducen sus ingresos y deterioran su calidad de vida, y por ello se constituye una herramienta efectiva para combatir la pobreza. Un mayor alcance en el acceso y uso de los servicios financieros contribuye además a consolidar un mercado competitivo y seguro y apoya la estabilidad del sector financiero, al tiempo que impulsa un mayor desarrollo económico, por la expansión de la capacidad de consumo de los hogares y el incremento en el potencial de inversión, en especial de las MiPymes.

El apoyo al gobierno argentino se enmarca dentro del Programa de Apoyo para el Desarrollo e Implementación de Estrategias Integrales de Inclusión Financiera (RG-T2305) del BID, en su componente de apoyo a la promoción, desarrollo o implantación de estrategias de inclusión financiera. En este orden de ideas, el objetivo general de la asistencia técnica es realizar un diagnóstico sobre la inclusión financiera y desarrollar las políticas y los lineamientos para apoyar la misma, que servirán de base para la formulación de una estrategia nacional de inclusión financiera en Argentina.

Este trabajo se ha venido desarrollando desde octubre de 2016, cuando se inició la etapa de diagnóstico de la situación de inclusión financiera en Argentina, el cual tenía como objetivo reunir los elementos necesarios para formular las propuestas y lineamientos que servirán de base para la estrategia de inclusión financiera que implementará el gobierno a partir de 2017. Los resultados de esta etapa se exponen en esta primera parte del documento, en el cual se identifican las limitaciones que dificultan el acceso y uso de servicios financieros integrales por parte de toda la población. Con base en los hallazgos del diagnóstico, se hacen recomendaciones para los lineamientos de la estrategia de inclusión financiera, los que se recogen en una segunda parte del documento.

La metodología utilizada en este diagnóstico se basa en identificar los factores específicos que pueden estar afectando la inclusión financiera en Argentina, tanto en materia de proveedores de servicios financieros (productos y mercados atendidos) como de la infraestructura disponible para dar acceso y uso a los servicios financieros, y los factores que explican la situación. Para ello se realizó un análisis de la regulación financiera relevante, de la estructura del sistema financiero regulado y no regulado, y de las características del acceso a los productos básicos de ahorro y crédito por parte de personas, hogares y empresas. Adicionalmente se revisó la información secundaria disponible provista por el BCRA y relevante para diagnosticar el estado y el avance de la inclusión financiera. Es de señalar que la información utilizada en este diagnóstico es fundamentalmente aquella proveniente de los reguladores, supervisores y oferentes de servicios financieros puesto que aún no se cuenta con un estudio específico de demanda de servicios financieros para Argentina, el cual será necesario realizar a futuro como parte de la estrategia de inclusión financiera.



Asimismo, y muy importante, se recogió información primaria sobre los distintos modelos de negocio existentes relacionados con la oferta de servicios financieros (tanto por actores privados como de banca pública) a través de entrevistas con los actores más relevantes. En éstas, la atención se enfocó en establecer y entender los obstáculos enfrentados por las entidades financieras y otros actores relevantes, como son las nuevas empresas de Fintech,<sup>1</sup> en la implementación de sus modelos, e identificar los incentivos y desincentivos existentes para el desarrollo de productos y servicios relacionados con la inclusión financiera, teniendo en cuenta que el sector financiero es el ejecutor final de la estrategia y para ello debe contar con los incentivos necesarios. Este proceso se llevó a cabo durante 3 misiones a Argentina realizadas entre octubre y noviembre de 2016.

Cabe señalar que el proceso de discusión sobre la importancia de impulsar una estrategia de inclusión financiera en Argentina ha contado con el apoyo de la Reina Máxima de los Países Bajos como Asesora Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Inclusión Financiera para el Desarrollo (UNSGSA)<sup>2</sup>.

El BID agradece en especial al Ministerio de Finanzas y el Banco Central de la República de Argentina (BCRA) como contrapartes coordinadoras de este proyecto, así como a todos los demás actores del mercado financiero argentino entrevistados que aportaron su visión e información para la realización de este diagnóstico.

---

1. Las entidades entrevistadas se pueden consultar en el Anexo 1.

2. Ver al respecto: “Visita de la Asesora Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Inclusión Financiera para el Desarrollo (UNSGSA) a Argentina: Conclusiones principales, resultados y seguimiento”. 11- 12 de octubre de 2016.



## 2

# La Inclusión Financiera

La inclusión financiera ha tomado cada vez mayor relevancia convirtiéndose en una prioridad para los responsables de política y los reguladores financieros en varios países. Animados por diferentes acuerdos e iniciativas mundiales que buscan promover la inclusión financiera como son los derivados de las iniciativas del G20 (2009), el Global Partnership for Financial Inclusion (2010) y la Declaración Maya de los miembros de Alianza para la Inclusión Financiera-AFI (2011)<sup>3</sup>, un conjunto importante de países ha asumido compromisos y ha promovido dentro sus países la creación de grupos de trabajo de reguladores a nivel mundial para compartir experiencias y delinear pasos, procesos y mejores prácticas para definir estrategias de inclusión financiera<sup>4</sup>.

Estas iniciativas reflejan el impacto demostrado que tiene una mayor inclusión financiera tanto como herramienta para combatir la pobreza, al ofrecer instrumentos que permiten reducir la vulnerabilidad financiera de las familias en la base de la pirámide, como también para promover un mayor desarrollo por la expansión de la capacidad de consumo de los hogares y el incremento en el potencial de inversión, en especial de las MiPymes.

## 2.1 ¿Qué entendemos por inclusión financiera y cuáles son sus beneficios?

La inclusión financiera abarca el acceso y utilización de toda la gama de servicios financieros integrales (ahorro, crédito, pagos, transferencias y seguros), por parte de las empresas y hogares. Se refiere tanto a la *población que no cuenta con acceso*, incluyendo la población en condición de pobreza y vulnerable y segmentos informales como los microempresarios, al igual que a la *población que no hace uso adecuado de los servicios financieros*, y como consecuencia no logra la inserción de los mismos en sus prácticas financieras ni los beneficios que de ella se derivan.

### SERVICIOS FINANCIEROS INTEGRALES:

Ahorro, crédito, pagos, transferencias, seguros.

**ÚTILES:** Adecuados a las necesidades de la población para su inserción en sus prácticas financieras.

**SOSTENIBLES:** Oferta que cuenta con los incentivos adecuados para desarrollar productos rentables y útiles

3. Treinta y cinco países en desarrollo firmaron la Declaración Maya comprometiéndose con la inclusión financiera y educación financiera en cada uno de sus países, y 31 países miembros de AFI han desarrollado estrategias nacionales de Inclusión Financiera (julio 2015).

4. Ver p.ej. World Bank, "Financial Inclusion Strategies". Reference Framework. August 2012; y AFI "National Financial Inclusion Strategies: A Toolkit" Guide-line No. 20, August 2016.



A la inclusión financiera se atribuyen varios beneficios<sup>5</sup>:

- Cumple una función importante en las estrategias de lucha contra la pobreza, pues permite que la población cuente con instrumentos financieros adecuados para compensar los efectos de los choques adversos que reducen sus ingresos y deterioran su calidad de vida. Ante una emergencia, los hogares adoptan estrategias de compensación de los choques que afectan negativamente su situación económica, como por ejemplo la venta de los pocos activos que disponen, o el retiro de los hijos de la escuela, que pueden deteriorar más la calidad de vida sin que sea posible restablecer por completo la situación económica antes del choque. Los hogares a su vez, en gran parte por falta de acceso a servicios financieros como ahorro o créditos, tampoco pueden desarrollar actividades productivas con las cuales generar mayores ingresos, o incursionar en aquellas de mayor rentabilidad, pero mayor riesgo, (lo cual hacen solo si han logrado estabilizar sus ingresos) perpetuando su situación de pobreza<sup>6</sup>. Adicionalmente, el acceso a productos de aseguramiento permite cubrir a las familias de los riesgos de pérdida de la vida, la salud y/o los activos de tal forma que logren recuperar la situación económica que tenían antes del siniestro. Es por esto que las estrategias se inician generalmente por promover el aseguramiento y el ahorro en instrumentos financieros formales, para llegar al crédito cuando la situación económica del hogar sea estable.
- La inclusión financiera también le permite a la población de bajos ingresos realizar sus pagos, transacciones y giros de forma más segura reduciendo el riesgo de pérdida de recursos y los costos de transacción que implican el manejo de efectivo y los desplazamientos.
- El acceso y uso de servicios financieros integrales permite que empresas de menor tamaño, formales o informales, puedan incursionar en diversas actividades económicas, apalancar sus recursos para mejorar su capital de trabajo o realizar inversiones que mejoren su productividad, todo lo cual contribuye a fomentar el crecimiento de su actividad productiva (en adición al enfrentamiento de los choques adversos).<sup>7</sup> En estos casos se busca un efecto positivo sobre la capacidad de acumulación de activos de las empresas y los hogares al igual que sobre el volumen de recursos disponibles para financiar las actividades productivas de la economía<sup>8</sup>.
- Estudios recientes están mostrando una relación clara entre una mayor inclusión financiera y el nivel de formalización de la economía, pues permite que la mayor parte de la población, micro y pequeñas empresas realicen sus pagos y transferencias a través del sistema financiero, facilitando la reducción de la economía informal. Algunos estudios establecen una relación entre la proporción de los pagos que son electrónicos y el tamaño de la economía informal.<sup>9</sup>

5. Los beneficios de la inclusión financiera se resumen de forma muy completa en: De Olloqui Fernando et al, "La inclusión financiera en América Latina y el Caribe. Coyuntura actual y desafíos para los próximos años", CMF/BID, junio 2015. <https://publications.iadb.org/handle/11319/6990>.

6. Los estudios pioneros que analizaron la relación entre servicios financieros y pobreza se pueden encontrar en: Holzman, R. and Jorgensen, S. "Social Risk Management: A new Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond." Social Protection Discussion Paper No.0006, Feb.2000; y Holzman, R., Sherburne-Benz, L. and Tesliuc, E. "Social Risk Management: The World Bank's Approach to Social Protection in a Globalizing World" Social Protection Department, The World Bank Washington, D.C. May 2003.

7. Ver por ejemplo: BID, "Desencadenar el crédito: Cómo ampliar y estabilizar la banca", 2005; Beck, T., Demirgüç-Kunt, A. y Levine, R. "Financial institutions and markets across countries and over time : data and analysis", World Bank Policy Research Working Paper N° 4.943, 2009; Beck, T., Demirgüç-Kunt, A., Laeven, L. y Levine, R. "Finance, Firm Size, and Growth" Journal of Money, Credit and Banking, 40(7), 1379-1405, 2008.

8. Cull, R., Demirgüç-Kunt, A. and Morduch, J. "Banking the World: Empirical Foundations of Financial Inclusion". MIT Press. 2013.

9. Ver por ejemplo: AT Kearney, "The Shadow Economy in Europe", 2011; o Better Than Cash Alliance, "The Journey Toward 'Cash Lite': Addressing Poverty, Saving Money and Increasing Transparency by Accelerating the Shift to Electronic Payments", 2012.



### Recuadro 1: Ejemplos de definiciones de Inclusión Financiera

La inclusión financiera plena es un estado en el que todas las personas pueden tener acceso a una gama amplia de servicios financieros de calidad, proporcionados a precios asequibles, de manera conveniente y con dignidad para los clientes. Estos servicios llegan a todos los que puedan utilizarlos, incluyendo a los discapacitados, a las personas de bajos ingresos y a las poblaciones rurales.

*Center for Financial Inclusion.*

La inclusión financiera significa que los hogares y las empresas tienen acceso y pueden utilizar con eficacia los servicios financieros apropiados. Dichos servicios deben ser prestados de manera responsable y sostenible en un entorno bien regulado.

*CGAP, World Bank.*

Brindar servicios financieros sostenibles, relevantes, rentables y significativos a la población financieramente desatendida del mundo.

*Compromiso Declaración Maya 2015.*

Los anteriores elementos y el reconocimiento del impacto que la inclusión financiera puede tener en varias de las metas de los Objetivos para un Desarrollo Sostenible, llevaron a que en 2015, a través de la resolución denominada “Inclusión Financiera para el Desarrollo Sostenible”, las Naciones Unidas aceptara que en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible figuren metas relativas a la promoción de la inclusión financiera.<sup>10</sup>

## 2.2 Factores que contribuyen a explicar la exclusión financiera

Según los análisis y diversos estudios realizados para entender las razones que han impedido una mayor inclusión financiera, en especial en países en desarrollo, existen varios factores a tener en cuenta:

**Fallas de los mercados financieros.** Una de las imperfecciones de estos mercados como ha sido ampliamente documentado por varios analistas<sup>11</sup>, se deriva de información imperfecta o asimétrica que los caracteriza, dado que los oferentes de servicios financieros tienen dificultades para acceder a información confiable, suficiente y oportuna sobre las actividades económicas de la población y las empresas, o no cuentan con información para pronosticar el comportamiento o situaciones económicas que ocurren inter temporalmente, afectando el riesgo de decisiones que se toman en el presente. En los dos casos esto tiene un impacto negativo en especial sobre los hogares o empresas de bajos ingresos o de actividades informales en especial cuando solicitan créditos, pues las excluyen de los servicios dado que no saben cómo controlar los riesgos que representan. Esto se exagera con la falta de información completa y oportuna (positiva y negativa) sobre el comportamiento crediticio de los clientes potenciales, pues no se cuenta con una visión clara del nivel global de endeudamiento, aumentando la incertidumbre de las operaciones. En resumen, dado que el sector financiero debe responder por el ahorro del público, la incertidumbre que genera la falta de información impide que atiendan mercados nuevos o con información insuficiente y/o no confiable.

**Falta de desarrollo de ciertos mercados financieros.** El ejemplo más notorio de la región es el del mercado de préstamos a plazos largos. Los problemas en la conversión de plazos se generan por la dificultad para captar recursos a plazos más largos y/o por la volatilidad de las captaciones de corto plazo, que vuelve inestable la base general de

10. Ver: <http://www.uncdf.org/en/general-assembly-passes-resolution-financial-inclusion-sustainable-development>

11. Stiglitz, J. y Weiss, A. “Credit rationing in markets with imperfect information”. *American Economic Review*, 71(3), 393-410. 1981; Stiglitz, J. “The role of the state in financial markets”. *World Bank Conference on Development Economics*. Washington, D.C., 1993.



captación y se refleja en una falta de desarrollo de productos que atraigan el ahorro al sistema financiero a los plazos requeridos. Sus consecuencias se manifiestan en la dificultad de transformación de plazos, lo cual obliga a que los oferentes de crédito se limiten a los mercados de corto plazo, dado su menor riesgo de crédito y menor incertidumbre en el descalce de liquidez, dejando desatendidos los mercados de crédito de largo plazo requeridos por los sectores productivos para financiar sus inversiones.

**Distorsiones introducidas por las políticas públicas.** Se refiere a las intervenciones administrativas en el sistema de precios o imposiciones sobre productos o canales a ser usados que limitan el desarrollo de modelos sostenibles de servicios financieros. Los límites de precios y las inversiones forzosas alejan al sistema financiero de la población o de las empresas que típicamente representan mayores costos (por peso captado o prestado) o generan mayor percepción de riesgo<sup>12</sup>.

**Falta de infraestructura financiera.** La insuficiencia en la cobertura física disponible para realizar transacciones financieras incrementa los costos de transacción para los clientes finales, haciéndolos poco accesibles. Como la cobertura del sistema financiero se extiende en función de la sostenibilidad y rentabilidad de los negocios financieros, cuando el volumen de los negocios no justifica la instalación de una red suficiente de canales de distribución con la capilaridad necesaria para atender todos los sectores y las geografías, incluyendo las zonas más apartadas, la cobertura no se desarrolla hacia esas zonas o poblaciones: típicamente zonas alejadas y/o zonas donde habita población de bajos ingresos.

Algunos de los costos que impiden rentabilizar la operación, y que impiden el desarrollo de un modelo de atención compatible con menores volúmenes de negocios y poblaciones menos pobladas, pueden provenir de los requisitos regulatorios que encarecen el montaje y mantenimiento de los canales de atención al público.

**Insuficiencia de la red de aceptación de medios electrónicos de pago.** La red de aceptación de medios electrónicos de pago puede ser insuficiente o estar limitada en términos de interoperabilidad<sup>13</sup>, impidiendo que las economías de red se hagan más eficiente y reduzcan los costos implícitos de su extensión y ampliación, derivando en la falta de uso de los instrumentos por parte de clientes que han accedido a los mismos. Además de la baja rentabilidad que puede influir en la falta de extensión de la red de aceptación, en este caso también influye el hecho de no contar con los incentivos suficientes para que los comercios acepten medios de pago electrónicos. Estos factores generalmente tienen que ver con la carga impositiva que se deriva de su aceptación y utilización, y la preferencia por mantenerse en la informalidad. En el caso de los adquirentes, también puede haber incentivos limitados para extender red de aceptación (POS), si no se encuentra mercado potencial. De igual forma la falta de interoperabilidad es un desincentivo como resultado de la falta de acuerdos comerciales o limitaciones en los protocolos tecnológicos entre redes de aceptación, que impiden que todos los medios de pago sean aceptados automáticamente en toda la red disponible.

**Distanciamiento de la demanda de los servicios financieros disponibles.** En muchos casos se origina en la falta de adecuación de los productos financieros disponibles a las necesidades de la población de bajos ingresos y/o que realiza actividades informales en términos de costos, versatilidad y liquidez. Adicionalmente, los requisitos de acceso a esos productos (definidos por la oferta y/o por la regulación) son de difícil cumplimiento para la población excluida lo cual encarece el acceso a los servicios o simplemente los hace inaccesibles. En algunos casos también se da un

12. Ver BID op.cit.2005.

13. En términos técnicos, por interoperabilidad se entiende la capacidad técnica que permite que la información pueda ser intercambiada entre dos o más plataformas o sistemas de pagos. La interconexión de las mismas requiere además que se definan reglas de negocio, como precios, estándares y protocolos, para que sea posible el intercambio de recursos. Solo si existen los acuerdos a los cuales hace referencia el segundo término, se da un uso efectivo de la interoperabilidad técnica. Ver un mayor detalle de las diferencias de los términos y grados de interoperabilidad e interconexión en el sistema de pagos en : CGAP, "Interoperability and the Pathways Towards Inclusive Retail Payments In Pakistan". June, 2012.



fenómeno de desconfianza en las entidades financieras lo cual exagera el efecto negativo de los demás factores que contribuyen a restringir el contacto entre la oferta y la demanda de servicios financieros.

Los anteriores factores, que ilustran lo diversa que puede ser la problemática relacionada con la inclusión financiera, son los que han motivado una reflexión profunda sobre la forma, los elementos y el diseño que debería tener una política pública encaminada a promover la inclusión financiera en países en desarrollo.

Teniendo en cuenta la definición de inclusión financiera y las características típicas de la exclusión financiera, el diseño de la política parte de un entendimiento común en el sentido que una estrategia enfocada en promover la inclusión financiera debe tener como objetivo mejorar tanto el acceso como el uso de productos financieros ofrecidos primordialmente por entidades reguladas y supervisadas, en condiciones de calidad y buscando tener un impacto en el bienestar para la población que se ha definido como objeto de la política (personas o empresas, lo que puede diferir en cada país).

Buscando *mejorar el acceso* a servicios financieros, la estrategia debe propender por eliminar las barreras a la entrada de clientes al sistema financiero asegurando una administración adecuada de los riesgos de crédito, operativo y de lavado de activos, manteniendo el equilibrio entre un mayor acceso y la protección del ahorro del público. Para *lograr el uso* de los servicios financieros, se debe promover el desarrollo de productos adecuados a las necesidades de la población y las empresas, a través de una oferta sostenible de servicios financieros adecuados y buscando generar las capacidades para el uso de los servicios financieros y la toma de decisiones informadas por parte de los consumidores financieros. En ambos casos, la identificación de los incentivos adecuados para motivar a las entidades financieras a que se vinculen activamente y participen en la estrategia de inclusión financiera es de suma importancia, pues son estas entidades en últimas las responsables de desarrollarla.

Para asegurar el éxito de la estrategia, se debe propender por desarrollarla teniendo en cuenta varios elementos:

- **Facilitar el desarrollo de productos financieros innovadores y adecuados para la población excluida.** Permitiendo el desarrollo de nuevos productos dentro del marco legal del sistema financiero, sin poner en riesgo el ahorro del público.
- **Promover la competencia dentro del sistema financiero.** Incentivando a las entidades financieras para atender mercados de bajos ingresos y evitando otorgar privilegios que segmenten los mercados financieros.
- **Asegurar la existencia y funcionamiento de la infraestructura necesaria para el acceso y el uso de servicios financieros.** Aumentando la cobertura física y geográfica del sistema financiero, mejorando la capilaridad de los canales de atención, en particular los de aceptación de medios de pago electrónicos, y asegurando la existencia e interoperabilidad de la infraestructura del sistema de pagos de alto y bajo valor.





# 3

## Diagnóstico de la situación de inclusión financiera en Argentina

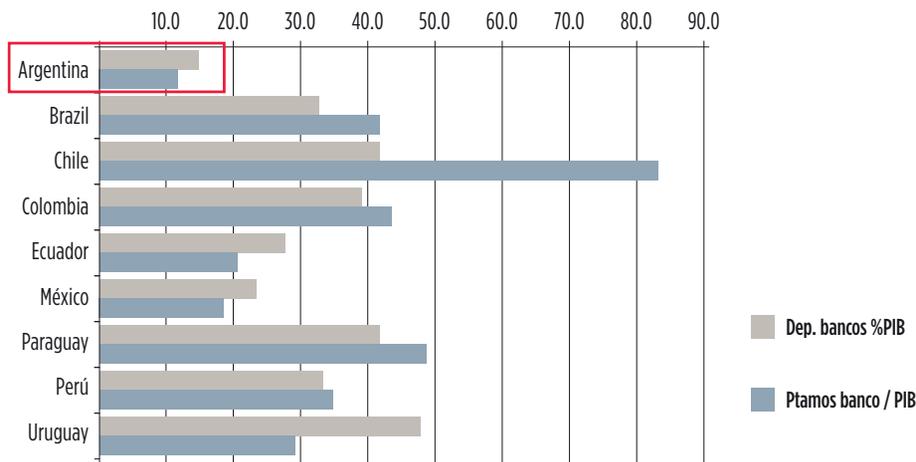
### 3.1 Entorno del sistema financiero

El contexto dentro del que se desarrolla la inclusión financiera en Argentina está caracterizado por bajos niveles de profundización financiera, y numerosas entidades financieras reguladas y no reguladas que ofrecen servicios financieros en nichos de mercado específicos.

#### 3.1.1 Profundización financiera

El primer aspecto que llama la atención en Argentina son los bajos indicadores de profundización financiera (depósitos y créditos/PIB) comparados con otros países de la región. En efecto, para diciembre de 2015 se observa que los indicadores son bastante más bajos tanto en términos de crédito como de depósitos frente al PIB como se ve en la gráfica siguiente. A 2015 Argentina no había podido recuperar sus niveles de profundización financiera, registrando una relación de depósitos/PIB del 15%, y de préstamos al sector privado/PIB del 12%.

Gráfica 1. Profundización financiera. Diciembre 2015.



Fuente: FMI, Financial Access Survey, Dic 2015.



Este bajo nivel representa un reto para la inclusión financiera pues indica que hay muchas actividades en las cuales los bancos pueden continuar desarrollando su negocio tradicional, antes de sentirse presionados a explorar e incluir segmentos no atendidos. En efecto, el bajo nivel del crédito frente al PIB indica una falta de crédito a empresas de todos los tamaños, pues aun con el buen nivel de acceso a crédito de consumo por parte de las personas, como se muestra más adelante, este no es suficiente para mejorar este indicador.

### 3.1.2 Entidades que prestan servicios financieros

Argentina cuenta con numerosos bancos y otras entidades financieras reguladas que conviven con un grupo importante de entidades no reguladas, como son los proveedores de crédito no bancarios. Estos incluyen los emisores no bancarios de tarjetas de crédito, mutuales, cooperativas y ONG.

El panorama general muestra cómo operaciones financieras similares (ahorro y crédito) son realizadas por entidades reguladas y no reguladas (mutuales, cooperativas y proveedores no financieros de crédito) que no tienen el mismo peso/costo regulatorio. La regulación financiera está desarrollada en función del tipo de entidad y no de la operación financiera, lo cual lleva a que el mismo producto se desarrolle y se ofrezca con estructuras de costos distintas en función de la entidad oferente, por motivos regulatorios.

#### 3.1.2.1 Bancos y otras entidades reguladas

La estructura del sistema financiero está segmentada por la regulación, puesto que no todas las entidades pueden hacer todas las operaciones activas y pasivas. De acuerdo con las definiciones contenidas en la ley<sup>14</sup>, solo los bancos comerciales están autorizados para prestar toda la gama de servicios financieros integrales (ahorro a la vista y a plazo, crédito, pagos y transferencias). Aunado a ellos, las compañías financieras son las otras entidades reguladas con una autorización más amplia para la prestación de servicios financieros. Si bien de acuerdo con la ley las compañías financieras solo están autorizadas para recibir depósitos a plazo, en la práctica también captan recursos a través de cajas de ahorro.

Adicionalmente a las entidades descritas, la ley contempla (Artículo 9) la existencia de las entidades financieras públicas sujetas a lo establecido por sus cartas orgánicas. Estas entidades pueden ser de la Nación, de las provincias o de las municipalidades, y representan un número considerable que desarrolla actividades financieras muy relevantes a nivel regional, como se menciona más adelante.

14. La Ley 21,526 de 1977 (Ley de Entidades Financieras) define su ámbito de aplicación como "...las personas o entidades privadas o públicas —oficiales o mixtas— de la Nación, de las provincias o municipalidades que realicen intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros." Estas actividades solo se pueden realizar con autorización previa del BCRA como organismo encargado de aplicar la ley y, aunque se definen taxativamente las clases de entidades autorizadas, la ley puede aplicarse también a otras entidades públicas o privadas no especificadas expresamente en la ley, a criterio del BCRA en función el volumen de sus operaciones y razones de política monetaria y crediticia.



**Cuadro 1.** Estructura del sistema financiero argentino. Marzo 2016.

	NÚMERO DE ENTIDADES	ACTIVOS	PASIVOS	PATRIMONIO
BANCOS	62	98.7%	98.8%	97.5%
Bancos Públicos	13	40.6%	40.9%	38.3%
Bancos Privados Capital Nacional	32	28.8%	28.9%	28.6%
Bancos Privados Capital Extranjero	17	29.3%	29.1%	30.7%
Compañías Financieras	15	1.3%	1.2%	2.4%
Cajas de Crédito	1	0.0%	0.0%	0.0%
<b>TOTAL SISTEMA FINANCIERO REGULADO</b>	<b>78</b>	<b>1,953,130</b>	<b>78</b>	<b>78</b>

**Fuente:** con base en información del BCRA.

Dentro de las entidades financieras reguladas existe un gran número de entidades: en total son 78, dentro de las cuales hay 62 bancos que se destacan como los principales actores en materia de activos, pasivos y patrimonio, como se observa en el Cuadro 1. Dentro de los bancos llama la atención la importancia de los bancos públicos y los privados de capital extranjero. En efecto, los bancos públicos concentran el 40.6% de los activos del sistema financiero regulado y aunque tienen un fuerte arraigo y presencia regional, su principal foco es la atención al sector público por ser los agentes financieros de la Nación o de la respectiva provincia. Los 17 bancos privados extranjeros tienen el 29.3% de los activos de las entidades reguladas, mientras que las compañías financieras que son 15 solo tienen el 1.3% de los activos del sistema financiero.

Dentro de los cinco bancos más grandes se encuentran dos públicos: Banco de la Nación (BN) y Banco de la Provincia de Buenos Aires. Dentro de los privados, se destacan dos de capital extranjero (Santander Río y BBVA Francés) con un perfil más de banca corporativa, y Banco Galicia de capital local y con alta participación en el mercado masivo. Estas cinco instituciones concentran el 55% de los activos, un nivel de concentración muy inferior al presente en otros países de la región<sup>15</sup>.

**Cuadro 2.** Participación de los cinco bancos más grandes. Marzo 2016

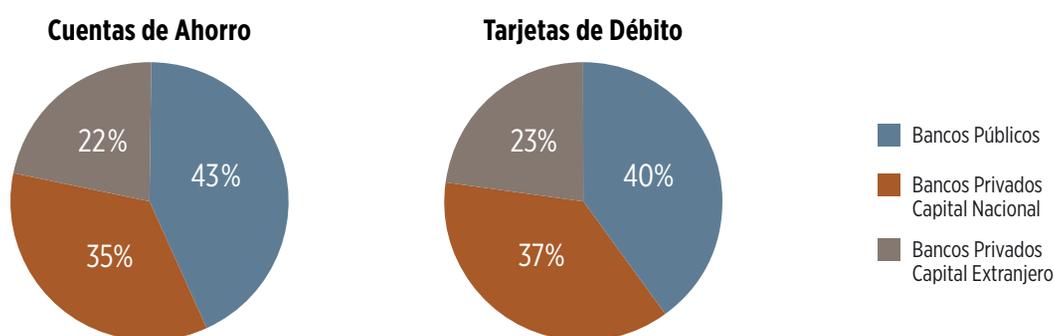
BANCOS	ACTIVOS	PASIVOS	PATRIMONIO
BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA	24.3%	23.8%	27.6%
BANCO SANTANDER RÍO S.A.	8.7%	8.9%	7.1%
BANCO DE LA PROVINCIA BUENOS AIRES	8.4%	9.0%	4.1%
BANCO DE GALICIA	8.1%	8.4%	6.2%
BBVA BANCO FRANCÉS S.A.	5.9%	5.9%	6.2%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>55.4%</b>	<b>56%</b>	<b>51.8%</b>

**Fuente:** con base en información del BCRA.

15. Por ejemplo, en Perú los 4 bancos más grandes concentran el 84% de los activos del sistema financiero; en Colombia los 4 más grandes tienen el 63% de los activos; en México los 4 más bancos más grandes tienen el 72.3% de los activos; en Chile los 4 más grandes tienen el 73% de los activos y en Uruguay los 5 bancos más grandes tienen el 83% de los activos.

La participación por grupos de bancos medida en número de cuentas permite entender mejor su papel en una estrategia de inclusión financiera integral, lo cual se complementa más adelante al analizar la cobertura que tiene cada uno de ellos. En términos de productos de captación es claro el dominio de los bancos públicos en las cajas de ahorro, como lo muestra la Gráfica 2. Esto se explica en gran medida por su rol como pagadores del gobierno (nacional o local) y por su papel de pagadores de jubilaciones y subsidios dada su cobertura geográfica. Esto explica también su predominio en materia de tarjeta débito. Se destaca el Banco de la Nación con un 28% de las cuentas de ahorro y el Banco de la Provincia de Buenos Aires con un 14%. Entre los cinco bancos más grandes acumulan un 65% de las cuentas de ahorro en el sistema.

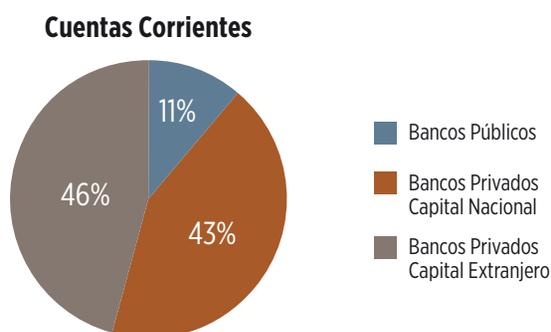
**Gráfica 2.** Distribución de cajas de ahorro y tarjetas débito por tipo de banco. Diciembre 2015



**Fuente:** con base en información del BCRA.

En cuanto a cuentas corrientes, el panorama cambia totalmente, pues son los bancos privados los que dominan este producto, que refleja entre otras su orientación hacia la atención de empresas como principales usuarias de las cuentas corrientes (ver siguiente gráfica). Es de señalar que la regulación limita el acceso y el uso de las cajas de ahorro a las personas físicas, de tal forma que las empresas deben necesariamente utilizar cuentas corrientes.

**Gráfica 3.** Distribución de las cuentas corrientes por tipo de banco. Diciembre 2015



**Fuente:** con base en información del BCRA.

Los 5 bancos más grandes también representan el mayor número de cuentas corrientes. Como se muestra en el siguiente cuadro, el Santander y BBVA movilizan un mayor número de cuentas corrientes. La relevancia de estas 5 entidades es importante a la hora de encontrar aliados para impulsar una estrategia de inclusión financiera.



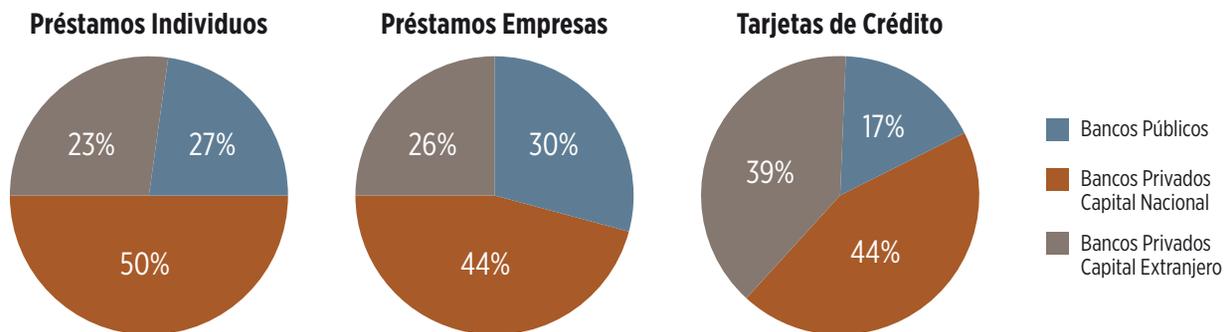
**Cuadro 3.** Distribución de los productos de captación entre los 5 bancos más grandes. Diciembre 2015

BANCOS	CUENTAS AHORROS	CUENTAS CORRIENTES
BANCO NACIÓN	28.1%	3.1%
BANCO SANTANDER RÍO S.A.	5.8%	18.6%
BANCO DE LA PROVINCIA BUENOS AIRES	14.4%	6.0%
BANCO DE GALICIA	9.0%	10.1%
BBVA BANCO FRANCÉS S.A.	8.1%	14.6%
<b>TOTAL</b>	<b>65.3%</b>	<b>52.3%</b>

Fuente: con base en información del BCRA.

La distribución del mercado de crédito entre grupos de bancos es radicalmente distinta. En los préstamos tanto a empresas como a personas dominan los bancos privados de capital local seguidos de los privados extranjeros, siendo los públicos menos importantes. Esta diferencia es aún más marcada en el número de titulares con tarjeta de crédito donde los bancos públicos tienen un rol mucho menos importante, y donde dominan los bancos de capital local.

**Gráfica 4.** Distribución de los préstamos por tipo de banco. Diciembre 2015



Fuente: con base en información del BCRA.

Igualmente, es importante anotar cómo el papel de los cinco bancos más grandes cambia al analizarlo en términos de número de créditos. Se destaca entonces el Banco Galicia como el de mayor participación en el mercado masivo de personas, y aún en el de empresas, pero seguramente en las de menor tamaño. En el agregado, la participación de los cinco principales bancos en créditos a personas es mucho menor que la reflejada en captaciones, lo cual coincide con el interés manifestado en las entrevistas de las instituciones de menor tamaño, inclusive de las no bancarias, de atender segmentos no interesantes para los bancos de mayor tamaño.



**Cuadro 4.** Distribución del crédito entre los 5 bancos más grandes. Diciembre 2015

BANCOS	CUENTAS AHORROS	EMPRESAS	TARJETAS
BANCO NACIÓN	7.6%	14.9%	8.0%
BANCO SANTANDER RÍO S.A.	3.2%	2.8%	7.7%
BANCO DE LA PROVINCIA BUENOS AIRES	10.3%	11.5%	7.2%
BANCO DE GALICIA	16.7%	16.2%	13.9%
BBVA BANCO FRANCÉS S.A.	7.2%	10.1%	9.4%
<b>TOTAL</b>	<b>45%</b>	<b>55.5%</b>	<b>46.2%</b>

Fuente: con base en información del BCRA.

La segmentación de los mercados de ahorro y crédito entre bancos públicos y privados con el dominio de los bancos públicos en el ahorro masivo frente a la preponderancia de los bancos privados en el crédito, son un indicio de que el negocio de intermediación financiera integral en los segmentos de personas y empresas están también segmentado. Adicionalmente, el elevado número de entidades financieras asociado a los bajos niveles de capital mínimo<sup>16</sup> no se refleja en mayores niveles de competencia no solo por la marcada segmentación de los mercados, sino también porque el nivel de activos necesario para rentabilizar la inversión de capital es bajo, por lo que las entidades pueden concentrarse en atender mercados pequeños. Estas características no aportan suficientes incentivos para la atención de nuevos mercados no bancarizados o sub atendidos por parte de las entidades financieras. Lo anterior unido a los bajos niveles de profundización financiera, indican la necesidad de buscar los mecanismos para generar los incentivos para que el sistema financiero desarrolle modelos rentables y sostenibles que permitan profundizar su relación en los mercados subatendidos y aumentar la penetración a nuevos mercados, dentro de una estrategia de inclusión financiera.

### 3.1.2.2 Entidades no reguladas

En materia de acceso al crédito, los proveedores no bancarios tienen un papel importante. Dentro del concepto de proveedores no bancarios se incluyen las mutuales, cooperativas, y empresas no financieras emisoras de tarjetas de crédito, que de manera general no están reguladas ni supervisadas por el BCRA. Sin embargo, los proveedores no bancarios que reciban financiación de las entidades financieras vigiladas por el BCRA o que sean propiedad de bancos, están obligadas a registrarse en el BCRA y aplicar las normas de calificación y clasificación de cartera de consumo o vivienda, incluyendo las reglas de recategorización obligatoria (arrastre), y de reporte a la Central de Deudores del Sistema Financiero (CENDEU) operada por el BCRA<sup>17</sup>. Aun así, es necesario señalar que a pesar de estos requisitos, estos proveedores de crédito no tienen la misma carga regulatoria (porque no captan) por lo que operan con costos y precios diferentes a los de las entidades reguladas, lo que seguramente les permite atender a segmentos diferentes a la banca con crédito personal o de tarjetas.

En Argentina existen 115 emisores de tarjetas de crédito registrados en el BCRA. Actualmente, las emisoras más grandes de tarjetas son propiedad de bancos aunque en su origen se desarrollaron de forma independiente. Estas emisoras de tarjeta ofrecen además un crédito personal que se desembolsa en efectivo en las sucursales. Además, 13

16. El capital mínimo para crear un banco era de USD2.6 millones en el 2016.

17. Aunque reportan a CENDEU, la principal preocupación es la falta de información positiva y negativa de estos operadores disponible en el mercado.



son asociaciones mutuales o cooperativas y 28 son empresas no vinculadas con bancos, de las cuales la más grande emite 200,000 tarjetas<sup>18</sup>.

Aunque las mutuales y cooperativas son actores importantes en la provisión de crédito en Argentina existe poca información pública acerca de sus operaciones. El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)<sup>19</sup> estima que hay entre 500 y 600 mutuales y 300 cooperativas de crédito, en conjunto se estima que cuentan con 6.8 millones de asociados y aproximadamente 1 millón de créditos<sup>20</sup>. Tanto por el volumen importante de asociados que tienen como por su vocación natural, este tipo de instituciones puede jugar un papel fundamental en una estrategia de inclusión financiera. Sin embargo, al no contar con regulación prudencial ni supervisión de una autoridad financiera, promover su expansión dentro de una estrategia de inclusión financiera puede generar riesgos considerables, por lo cual su vinculación a la estrategia debe partir de esquemas que respeten su origen y concentración geográfica.

Finalmente, existe un sector muy poco desarrollado de entidades que ofrecen microcrédito con metodologías especializadas. Debido a que la información disponible está fragmentada no es posible tener una dimensión unificada del sector. Sin embargo, según la Red Argentina de Instituciones de Microfinanzas (RADIM), de las 21 entidades vinculadas a la red, cinco son sociedades anónimas y las restantes 16 son organizaciones no gubernamentales (ONG) sin ánimo de lucro. Tienen cobertura en 8 provincias<sup>21</sup>, a junio de 2016 tenían 38,000 clientes y crédito promedio menor a \$10,555 (US\$ 755). Dentro de este grupo de entidades se destacan OMLA, FIE Gran Poder (matriz en Bolivia), Cordial Microfinanzas (Supervielle), y Emprenda (socios de Mi Banco- Perú); las demás ONG pequeñas son de desarrollo social. Por otra parte, según una encuesta del Fondo de Capital Social (Foncap) se identificaron cerca de 371 instituciones que otorgan microcrédito; de estas, 81 entregaron información de su cartera, la cual permite concluir que las 6 más grandes, con ánimo de lucro, concentraban el 81% de la cartera a 2014 y solo un 9% posee más de 500 clientes, lo cual refleja que la mayoría no es sostenible.<sup>22</sup>

La mayor dificultad que enfrentan estas entidades son las fuentes de fondeo y la estructura elevada de costos con costos de personal elevados que afectan considerablemente los costos operativos.

La falta de un marco legal especial para la creación de entidades especializadas en microfinanzas que les permita operar como entidades financieras para movilizar ahorro del público, no ha representado una dificultad para la prestación de servicios a microempresarios. En efecto, los capitales mínimos para la creación de un banco en Argentina no son una barrera de entrada efectiva para la creación de nuevas entidades o para la conversión de las ONG existentes de mayor tamaño en entidades financieras, dado su bajo nivel si se compara con los demás países de la región. Adicionalmente, aunque con algunas restricciones, la regulación actual aplicable a bancos y financieras permite la prestación de servicios financieros a los microempresarios, sin necesidad de crear un tipo de entidad especializada en ello.

### 3.1.3 Cobertura física y capilaridad

En comparación con sus pares de la región, Argentina presenta indicadores inferiores de cobertura del sistema financiero como lo ilustran las siguientes gráficas en donde se calculan los indicadores de cobertura por canal por cada

18. Asociadas en CertaCyC.

19. Entrevista Director del INAES, octubre 2015.

20. De acuerdo con INAES, hay cooperativas y mutuales que además del servicio de crédito prestan otros servicios, por lo que pueden existir asociados que no tengan crédito. Adicionalmente, el número total de asociados es la sumatoria de los asociados de todas las entidades por lo que una misma persona física o jurídica puede aparecer asociados a más de una cooperativa/mutual, de tal forma que se cuenta más de una vez.

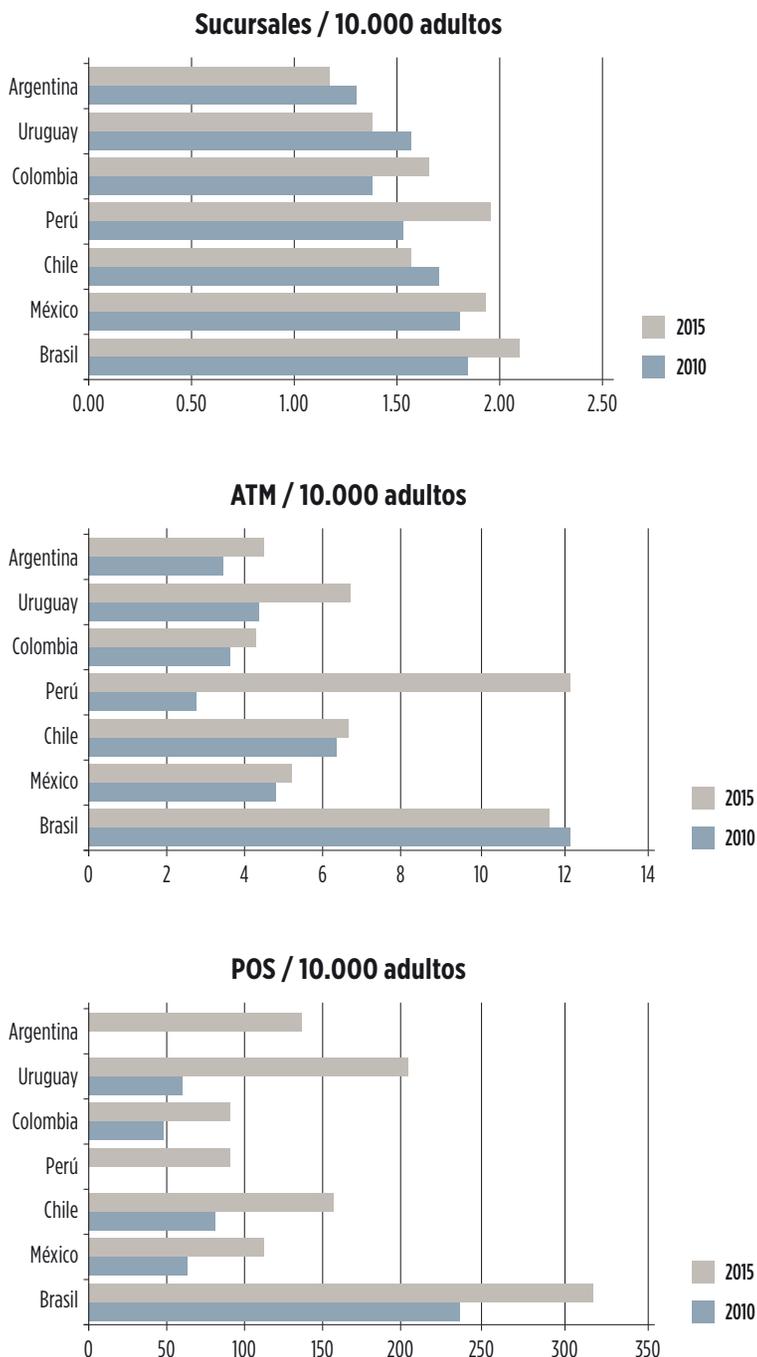
21. Buenos Aires, Chaco, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Jujuy, Tucumán, Salta, Santa Fé.

22. FONCAP: "Microcréditos en la Argentina: una herramienta clave para la inclusión financiera" - 1a ed., 2015.



10,000 adultos. Esta situación es especialmente paradójica en el caso de POS y ATM, dado el alto nivel de penetración de tarjetas de crédito y débito que tiene el país, como se mostrará más adelante.

Gráfica 5. Cobertura física de Argentina vs otros países



Fuente: FHO, Libro amarillo, Bancos centrales por país, Estadísticas Nacionales por país.



Si se analiza la cobertura de servicios financieros a nivel de departamentos, el 97% cuenta con algún punto de atención; el 87% de los departamentos cuentan con filial o sucursal (448 departamentos); en 40 hay solo ATM y solo 1 cuenta solo con presencia de otras dependencias. De los 17 donde no existe algún tipo de presencia habitan 118,559 personas. Sin embargo, no hay información estadística que permita profundizar para determinar la cobertura a nivel de distrito.

**Cuadro 5.** Cobertura por departamentos. Marzo 2016

RANGO DE POBLACIÓN	NÚMERO HABITANTES	Nº DEPARTAMENTOS	Nº DEPARTAMENTOS				
			FILIAL	ATM Y OTRA DEPENDENCIA	SOLO ATM	SOLO OTRAS DEPENDENCIAS	SIN PRESENCIA
0 - 10,000	572,103	106	64	3	26	0	13
10,001 - 20,000	1,596,519	110	91	3	12	0	4
20,001 - 50,000	4,197,881	127	125	1	1	0	0
50,001 - 100,000	5,090,884	72	70	2	0	0	0
100,001 - 250,000	8,381,604	55	55	0	0	0	0
250,001 - 500,000	10,059,341	29	29	0	0	0	0
500,001 - 1,000,000	5,472,344	9	9	0	0	0	0
> 1,000,000	7,761,290	4	4	0	0	0	0
No identificados	-	3	1	0	1	1	0
<b>TOTAL</b>	<b>43,131,966</b>	<b>515</b>	<b>78</b>	<b>9</b>	<b>40</b>	<b>1</b>	<b>17</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en BCRA e INDEC proyección de población al 2015. No identificados: corresponde a tres departamentos mencionados en el reporte de BCRA que no fue posible identificar en la base de datos del INDEC.

Los bancos públicos tienen la mayor cobertura a nivel nacional, liderados por el Banco de la Nación y el Banco de la Provincia de Buenos Aires, y son estas instituciones las que aseguran el cubrimiento en departamentos de menor tamaño (en poblaciones con menos de 20,000 habitantes). Su presencia en esos departamentos generalmente responde a la necesidad de pagar salarios y subsidios de las respectivas provincias. Por ejemplo, en el rango de menos de 10,000 habitantes 9 entidades hacen presencia con 73 filiales, siendo los más relevantes el Banco de la Nación con 24 filiales, y el Banco de la Provincia y el Banco Patagonia con 13 cada uno.



**Cuadro 6.** Cobertura por departamento y tipo de entidad. Marzo 2016

RANGO DE POBLACIÓN	Nº DEPARTAMENTOS	NÚMERO HABITANTES	Nº DEPARTAMENTOS			
			BANCOS PÚBLICOS	BANCOS PRIVADOS	CAJAS DE CRÉDITO	COMPAÑÍAS FINANCIERAS
0 - 10,000	106	572,103	66	34	-	1
10,001 - 20,000	110	1,596,519	79	59	-	1
20,001 - 50,000	127	4,197,881	109	102	-	3
50,001 - 100,000	72	5,090,884	67	69	-	18
100,001 - 250,000	55	8,381,604	54	55	-	38
250,001 - 500,000	29	10,059,341	29	29	1	28
500,001 - 1,000,000	9	5,472,344	9	9	-	9
> 1,000,000	4	7,761,290	4	4	1	4
No identificados	3	-	1	2	-	1
<b>TOTAL</b>	<b>515</b>	<b>43,131,966</b>	<b>418</b>	<b>363</b>	<b>2</b>	<b>103</b>

Fuente: Elaboración propia con base en BCRA e INDEC incluyendo filiales, ATM y Otras Dependencias.

También es importante la presencia de los bancos privados en departamentos con población inferior a 50,000 habitantes, en los cuales rentabilizar una oficina suele ser más difícil por el bajo número de habitantes, al tener que cubrir los costos operativos fijos entre otros de seguridad y personal con un volumen limitado de negocios financieros. No obstante, en aquellos de menos de 10,000 habitantes solo hay 4 instituciones con 10 filiales en total.

**Cuadro 7.** Cobertura por departamento y tipo de entidad: Buenos Aires y Capital Federal y Otras Provincias. Marzo 2016

RANGO DE POBLACIÓN	Nº DEPARTAMENTOS	NÚMERO HABITANTES	SIN PRESENCIA	Nº DE DEPARTAMENTOS BUENOS AIRES Y CAPITAL FEDERAL			
				BANCOS PÚBLICOS	BANCOS PRIVADOS	CAJAS DE CRÉDITO	COMPAÑÍAS FINANCIERAS
0 - 10,000	13	89,034	-	13	1	-	1
10,001 - 20,000	30	430,781	-	30	18	-	1
20,001 - 50,000	38	1,218,894	-	38	35	-	1
50,001 - 100,000	17	1,227,221	-	17	17	-	8
100,001 - 250,000	12	1,804,670	-	12	12	-	12
250,001 - 500,000	17	6,114,393	-	17	17	1	16
500,001 - 1,000,000	6	3,737,510	-	6	6	-	6
> 1,000,000	2	5,091,695	-	2	2	1	2
<b>TOTAL</b>	<b>135</b>	<b>19,714,198</b>	<b>-</b>	<b>135</b>	<b>108</b>	<b>2</b>	<b>47</b>



RANGO DE POBLACIÓN	Nº DEPARTAMENTOS	NÚMERO HABITANTES	SIN PRESENCIA	Nº DE DEPARTAMENTOS EN OTRAS PROVINCIAS		
				BANCOS PÚBLICOS	BANCOS PRIVADOS	COMPAÑÍAS FINANCIERAS
0 - 10,000	93	483,069	13	53	33	-
10,001 - 20,000	80	1,165,738	4	49	41	-
20,001 - 50,000	89	2,978,987	-	71	67	2
50,001 - 100,000	55	3,863,663	-	50	52	10
100,001 - 250,000	43	6,576,934	-	42	43	26
250,001 - 500,000	12	3,944,948	-	12	12	12
500,001 - 1,000,000	3	1,734,834	-	3	3	3
> 1,000,000	2	2,669,595	-	2	2	2
No identificados	3	-	-	1	2	1
<b>TOTAL</b>	<b>380</b>	<b>23,417,768</b>	<b>17</b>	<b>283</b>	<b>255</b>	<b>56</b>

Fuente: Elaboración propia con base en BCRA e INDEC incluyendo filiales, ATM y Otras Dependencias.

En la Provincia de Buenos Aires y la Capital Federal, que albergan 135 departamentos y concentran un 46% de la población total del país, todos cuentan con presencia de bancos públicos mientras que los bancos privados solo llegan al 80% de los departamentos. En otras provincias que tienen el 54% de la población, los bancos públicos solo cubren el 74% de los departamentos, mientras que los bancos privados llegan al 67%, siendo más escasa su presencia en departamentos de menos de 50,000 habitantes.

Teniendo en cuenta la segmentación de los mercados y de las operaciones de crédito y ahorro entre bancos públicos y privados mencionada atrás, la cobertura encontrada en la práctica puede representar una limitación. En efecto, el hecho de que en los departamentos de menor población la presencia financiera esté representada principalmente por bancos públicos cuyo foco de atención es el sector público (entidades y empleados) y el pago de los subsidios, limita el acceso y el uso de servicios financieros a los hogares y empresas no vinculadas con el sector público.

Es importante mencionar que Argentina cuenta con unas redes de recaudos y pago bastante desarrolladas, que han sabido aprovechar la oportunidad de desarrollar un negocio alrededor del recaudos y pagos en efectivo que han salido de los “halles” bancarios por los mayores costos de transacción que se derivan de pagos al personal bancario y por los horarios restringidos de atención a los clientes. Estas redes, de las cuales en el Recuadro 2 se señalan algunas de sus características, cuentan con múltiples puntos de acceso y cobertura amplia a nivel nacional, aunque no hay información precisa sobre ello. En otros países, la capilaridad que ofrecen estas redes ha sido aprovechada para la masificación de los corresponsales no bancarios o agentes, figura hasta ahora no autorizada en Argentina, y también se vislumbran como grandes jugadores actuando como puntos de cash-in y cash-out para nuevos operadores de servicios de dinero y pagos electrónicos, figura a la cual ellos mismos pueden aspirar.



## Recuadro 2: Argentina cuenta con redes de pago y recaudo muy robustas

**Rapipago.** Tiene más de 15 millones de clientes que pagan sus facturas en efectivo en 7,000 puntos de atención a nivel nacional. Es de propiedad de tres bancos que hace varios años tercerizaron el procesamiento y recaudo de efectivo para no hacerlo en sus sucursales. Actualmente está explorando la posibilidad de desarrollar una billetera móvil siempre y cuando se cuente con un marco regulatorio más claro.

**Pago Fácil.** Ofrece servicios de recaudo incluido el recaudo de impuestos de AFIP, envío de remesas internacionales (en promedio por US\$300), giros nacionales y recargas. Realiza en promedio 20 millones de transacciones al mes. Cuenta con 200 locales propios, 1,500 para envío y recepción de dinero en una alianza con el Correo Argentino que tiene más de 1,500 puntos de contacto, y 500 comercios minoristas vinculados a su red. Actualmente el 99.9% de sus transacciones son en efectivo, sin embargo, en la entrevista se mencionó que el 25% de los clientes quiere pagar con tarjeta débito, lo cual es difícil por los costos derivados de la red de POS, los cuales estiman en 1.5% por transacción, frente a un promedio de comisión por recaudo de 0.5% hace inviable la operación.

Ante este panorama, se justifica explorar la posibilidad de expandir la cobertura autorizando el uso de canales menos costosos a través de la figura de los corresponsales o agentes, los cuales resultan especialmente adecuados para atender de manera sostenible mercados pequeños, o sectores con ingresos promedio menores, como lo demuestra la experiencia de otros países de la región.

## 3.2 Acceso a productos de captación

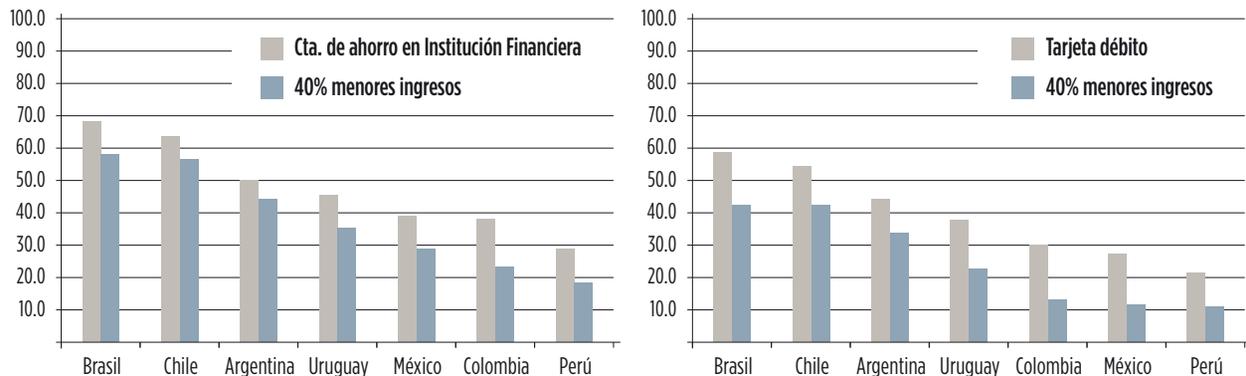
Los productos de captación de ahorro autorizados y relevantes para la inclusión financiera son las cuentas corrientes, cajas de ahorro, cuentas sueldo y de seguridad social. De las entidades reguladas los bancos pueden ofrecer todos los productos, mientras que las compañías financieras captan a través de depósitos a plazo y cajas de ahorro.

Según datos de la encuesta de Findex - 2014<sup>23</sup>, frente a otros países de la región, Argentina ocupa un lugar destacado, solo por debajo de Brasil y Chile como lo muestra la Gráfica 6, en relación con el nivel de acceso a cuentas de ahorro, puesto que cerca del 50% de los mayores de 15 años tienen una cuenta y con tarjeta débito. Entre 2011 y 2014 se observan incrementos significativos en la penetración de estos dos productos en especial para la población de 40% menores ingresos, donde la penetración de las cuentas pasó de 19% a 44%, posiblemente por el esfuerzo que se ha realizado de pagar subsidios, pensiones y jubilaciones con abono en cuenta, además de la obligación que existía desde antes de pagar salarios de esta forma. En el sector rural, los resultados son similares en términos de acceso pues el 50% de los adultos menciona tener una cuenta de ahorros en una institución financiera rural y un 47% una tarjeta débito.

23. Encuesta de demanda sobre servicios financieros realizada por el Banco Mundial desde el 2011, que se realiza en todos los países, con lo cual permite hacer comparaciones internacionales.



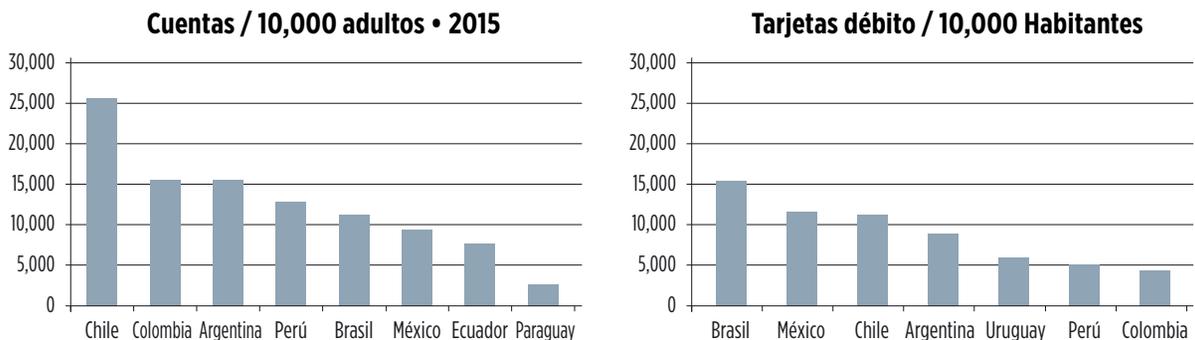
**Gráfica 6.** Acceso a cuentas de ahorro y tarjetas débito. 2014



Fuente: Findex

Los indicadores calculados con información proveniente de la oferta (Gráfica 7) también confirman los elevados niveles de acceso a cuentas (1.5 por adulto) y tarjetas débito, confirmando que en materia de acceso a cuentas de ahorro se ha avanzado de forma importante. Algunas consideraciones adicionales mostrarán cómo el sector excluido parecería concentrarse en los sectores cuyos ingresos provienen de actividades informales.

**Gráfica 7.** Cuentas de ahorro y tarjetas débito por cada 10,000 adultos. 2015



Fuente: FMI, Financial Access Survey.

El desarrollo de productos adecuados de ahorro por parte de las entidades financieras en Argentina tiene condiciones particulares que reducen la rentabilidad de la movilización de ahorro. En efecto, la captación de recursos está sujeta a niveles de encaje que llegan al 20% para las captaciones a la vista y, adicionalmente a una inversión obligatoria equivalente al 15.5% de los depósitos, que para el primer semestre de 2017 se aumentó a 18%, la cual debe destinarse a financiar la “Línea de Financiamiento para la Producción y la Inclusión Financiera”. Esta colocación debe realizarse a una tasa máxima de 17%, lo cual implica un costo de oportunidad frente a las tasas de mercado<sup>24</sup>.

Adicionalmente, como se describe a continuación, las entidades están obligadas a ofrecer ciertos servicios gratis en las cajas de ahorro y las cuentas sueldo, lo cual dificulta de forma importante la rentabilización de los productos, sobre todo si los saldos promedio que se mantienen depositados son bajos, como ocurre en los mercados de menores ingresos.

24. BCRA, Texto Ordenado Línea de Financiamiento para la Producción y la Inclusión Financiera, 2016.



De acuerdo con las entrevistas realizadas y la consulta de las normas expedidas desde 2010, el sector informal de la Argentina es el gran excluido de los productos de captación. Las restricciones derivadas de las normas de prevención de lavado han generado una carga costosa de administrar para las entidades financieras y difícil de cumplir para los potenciales clientes. Esto se debe a que dentro de la documentación/requisitos exigidos se incluyen algunos que no están directamente relacionados con la prevención del lavado de activos, sino con obligaciones tributarias. Estos son exigidos inclusive para la apertura de cajas de ahorro, lo cual perjudica en especial al sector informal de la economía, siendo además más grave que lo que ocurre en los demás países de la región donde la exclusión a este sector se concentra en el acceso al crédito<sup>25</sup>. Las limitaciones al acceso al sistema financiero, por disposiciones dirigidas a controlar la evasión fiscal, se manifiestan de diferentes formas. Por ejemplo, los titulares de cuentas deben informar su situación fiscal ante AFIP con CUIT, CUIL o CDI (personas jurídicas). Además, dado que el delito de evasión tributaria se considera precedente al delito de lavado de activos, las personas que no están en regla en materia tributaria (y no pueden comprobar su pago de impuestos) quedan excluidas del sistema financiero, aún para la apertura de productos pasivos<sup>26</sup>.

Se ha buscado resolver esta situación desde dos ángulos. En agosto de 2015 la UIF expidió una norma que autorizaba la apertura de cuentas de ahorro exigiendo exclusivamente la comprobación de la identidad del cliente (régimen que se describe más adelante)<sup>27</sup>. Adicionalmente, a finales de 2016 AFIP expidió nuevas normas con la prohibición de solicitar información tributaria. Estos cambios son positivos, pero es necesario difundir y promover su aplicación, pues la experiencia internacional ha demostrado la lentitud y la dificultad que tienen las entidades financieras para adoptar los cambios y reemplazar esta documentación dentro del legajo como elemento para la definición del perfil del cliente<sup>28</sup>.

Las cuentas de depósito se ven afectadas negativamente además por la aplicación de impuestos que se recaudan de forma automática a través del sector financiero, como las retenciones a las cuentas por impuestos provinciales y los impuestos sobre cuentas corriente.

### 3.2.1 Cajas de Ahorro

La penetración de las cajas es el resultado del fuerte impulso derivado de la obligación de pagar sueldos, jubilaciones y subsidios de ANSES con abono en cuentas. De acuerdo con el BCRA, se estima que el total de cuentas sueldo es mayor a 8.5 millones de cuentas, de las cuales aproximadamente 2.3 millones corresponden a empleados públicos. Por otra parte, para diciembre de 2015 se estimaba que había 5.3 millones de cuentas de jubilados, 1.6 millones de cuentas de pensionados, 1.7 millones de cuentas de asignaciones familiares y 3.8 millones de cuentas para el pago de

25. Es conocida dificultad de obtener información que sustente los ingresos de una persona o una microempresa que se dedica a actividades económicas pero que no se soportan en documentos tradicionales (contabilidad, extractos bancarios, declaraciones de impuestos) por cuanto su actividad se realiza principalmente en efectivo. El conseguir esta información implica costos elevados para las entidades financieras, las cuales normalmente exigen información documental que aumenta aún más el costo transaccional de abrir una cuenta o desincentiva al interesado de hacerlo.

26. La Ley 25,246, que tipifica el delito de lavado de activos, asigna a la Unidad de Información Financiera (UIF) la administración de la información para prevenir el delito de lavado de activos preferentemente proveniente de varias actividades ilícitas señaladas taxativamente, incluyendo los delitos contra la administración pública. Para ello la UIF está facultada para solicitar a los sujetos obligados informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que estime útil para el cumplimiento de sus funciones. Las normas de la UIF requieren documentación relativa no solo a la demostración del origen de los ingresos de clientes del sistema financiero, sino también el cumplimiento de las obligaciones tributarias, como elemento para definir el perfil del cliente. Así las cosas, el legajo del cliente debe contener las constancias del cumplimiento de los requisitos mínimos de información, lo cual lleva a requerir documentación tributaria pues hace parte de los requisitos para definir el perfil del cliente.

27. Resolución 94/2016 de la UIF, basada en que la ley estableció que la verificación documental de la información de los clientes de los sujetos obligados se puede obviar cuando los montos sean inferiores al mínimo que se establezca.

28. Resolución General 3952, 2016 de la Administración Federal de Ingresos Públicos-AFIP.



subsidios<sup>29</sup>. Como resultado, las cajas de ahorro destinadas a pagos de sueldos o de seguridad social representan un 54% del total de las cajas de ahorro existentes a marzo 2016. Aunque las estadísticas disponibles no permiten identificar el grado de inactividad de las cuentas, en las entrevistas varios bancos reportaron alrededor del 30% de las cuentas como inactivas.

En relación con el pago de salarios, aunque por regla general los empleados pueden escoger el banco, los empleados públicos del nivel nacional deben ser pagados en cuentas en el Banco de la Nación según lo dispuesto por el Decreto 1187 de 2012. Aunque el BCRA ha expedido normas dirigidas a generalizar el pago de los empleados públicos en todos los bancos, en la práctica la disposición contenida en el decreto continúa vigente. Es de señalar que el pago de los empleados públicos en bancos públicos se repite a nivel de las provincias, con lo cual las cajas de ahorro de los bancos públicos tienen un componente importante de pagos de la nómina del sector público. En el caso de ANSES, éste hace una escogencia inicial de la entidad pagadora según ubicación del beneficiario, quien puede sin embargo solicitar cambio de entidad si lo desea.

La posibilidad de ejercer el derecho de escoger en dónde se le deposita al empleado su sueldo tiene múltiples beneficios para promover el uso de servicios financieros dentro de una estrategia de inclusión financiera pues obliga a los bancos a reconocer al empleado como su cliente y desarrollar una oferta adecuada de productos para retenerlo. La competencia se produce fundamentalmente por el acceso al crédito en mejores condiciones, o por las características del “paquete” de servicios financieros que le ofrezcan al cliente. Otra de las ventajas de la libre escogencia es la dinamización del uso de transferencias electrónicas de fondos (TEF) por el abono en un banco diferente al del empleador, lo cual permite generar la escala que puede llevar a la reducción de costos por operación.

Las cuentas sueldo o de seguridad social se abren en pesos solo en las entidades que tengan ATM, a nombre de cada trabajador de acuerdo con información entregada por el empleador<sup>30</sup> o a solicitud del empleado<sup>31</sup>. Por norma de la Ley del Trabajo estas cuentas tienen condiciones especiales de gratuidad, que se hicieron extensivas a las cuentas para pago de jubilaciones y de subsidios de ANSES. Todos los movimientos son gratis para el beneficiario incluyendo los retiros en *todos* los ATM (propios y de terceros), al igual que la tarjeta débito incluyendo los reemplazos, y no tienen cuota de manejo.

Las condiciones preferentes de estas cuentas fueron extendidas a todas las demás cajas de ahorro a partir de 2016, estableciendo la apertura y mantenimiento sin costo, una tarjeta débito gratis en el momento de la apertura, sin cobros de cargos y comisiones por reemplazo o deterioro de la tarjeta, uso de home banking gratis y operaciones gratis en ATM o terminales autoservicios *en casas operativas de la entidad* emisora de la tarjeta débito. En este caso las transacciones en ATM son gratis pero sólo si son en ATM de la entidad emisora de la tarjeta débito.

Este tipo de condiciones regulatorias afectan la rentabilidad y sostenibilidad del producto desde el punto de vista de la oferta de servicios financieros, puesto que las entidades no pueden recuperar los costos asociados a través de comisiones. En la práctica, seguramente para compensar el efecto negativo, los bancos ofrecen “paquetes” con costo fijo mensual, que incluye una cuenta corriente, una tarjeta de crédito, cupo de avances y seguros, a cambio de un monto mensual fijo. El ofrecer productos de crédito se facilita porque ya cuentan con la información de ingresos de los haberes, la cual según la norma del BCRA es suficiente para la evaluación del riesgo.

---

29. Asignación Familiar y AUH, Anses

30. Si la abre el empleado debe entregar la información y el certificado de trabajo o información de AFIP que acredite su relación laboral. En el caso de las cuentas de seguridad social éstas deben ser abiertas en la sucursal o dependencia de la entidad financiera pagadora.

31. También se usan para el abono de remuneraciones a trabajadores públicos y privados, pago de haberes o prestaciones sociales, remuneraciones, haberes o prestaciones de seguridad social provinciales y de la CABA.



Aunque las tasas de interés que se deben pagar en cuentas de ahorro son libres, la restricción en el cobro de comisiones junto con los otros factores ya mencionados de encaje e inversiones forzosas, reducen la rentabilidad de las captaciones. Los elementos anteriores han redundado en tasas de interés prácticamente nulas, y en todos los casos con rentabilidad real negativa para los clientes dado el nivel de inflación prevalente, contribuyendo así a desincentivar a la población no bancarizada a vincularse al sistema financiero.

El régimen simplificado de debida diligencia de identificación del cliente autorizado en agosto de 2016 por la UIF y el BCRA, solo es aplicable a las cajas de ahorro cuando el titular posea una única cuenta bancaria<sup>32</sup>; no se trate de una Persona Expuesta Políticamente; el saldo total de la cuenta no supere 25 salarios mínimos, vitales y móviles<sup>33</sup> equivalente a alrededor de USD13,000; y las operaciones mensuales en efectivo no superen el equivalente a 4 salarios mínimos, vitales y móviles. Si bien el límite del flujo mensual parece adecuado excepto que habla de operaciones en efectivo y no todas las operaciones, el saldo que permiten acumular parece excesivo y es muy superior a otros regímenes simplificados de la región.

Se desconocen los efectos para la inclusión financiera de los cambios introducidos durante 2016 para facilitar la apertura de cajas de ahorro, puesto que todavía hay limitaciones importantes y los incentivos para el sector financiero no son claros. En efecto, a pesar de la posibilidad de apertura no presencial autorizada en 2016, aún se requiere la firma física del formulario pues la firma electrónica no tiene validez jurídica en Argentina. Adicionalmente, los incentivos para el sector financiero para ampliar el acceso a nuevos segmentos de la población no son evidentes por la extensión de los servicios gratuitos a todas las cajas de ahorro. Es muy posible que el margen financiero actualmente generado por la inflación no alcance a generar ingresos suficientes para cuentas que manejan saldos muy bajos sobre todo en un inicio, para compensar los costos operativos de su administración y las cargas regulatorias que pesan sobre los mismos. Estos elementos deben ser tenidos en cuenta al formular una estrategia de inclusión financiera, tratando de identificar incentivos que atraigan a los oferentes a impulsar una campaña masiva de vinculación de nuevos clientes.

### 3.2.2 Cuentas corrientes

Las cuentas corrientes tienen un papel importante, pues el descuento de cheques de pago diferido es el instrumento principal a través del cual se financian las MiPymes. Las características de los cheques de pago diferido fueron definidas por ley<sup>34</sup>, con fecha de giro y fecha de pago que puede ser máximo de un año después de girado. Aunque la ley establece un límite de dos endosos, en la práctica según lo narrado por los entrevistados, el cheque se negocia varias veces más, agregándole una hoja adicional donde continúan endosando. Es de señalar que las cuentas corrientes son el único tipo de cuenta que pueden manejar las personas jurídicas, puesto que las cajas de ahorro son solo para las personas naturales.

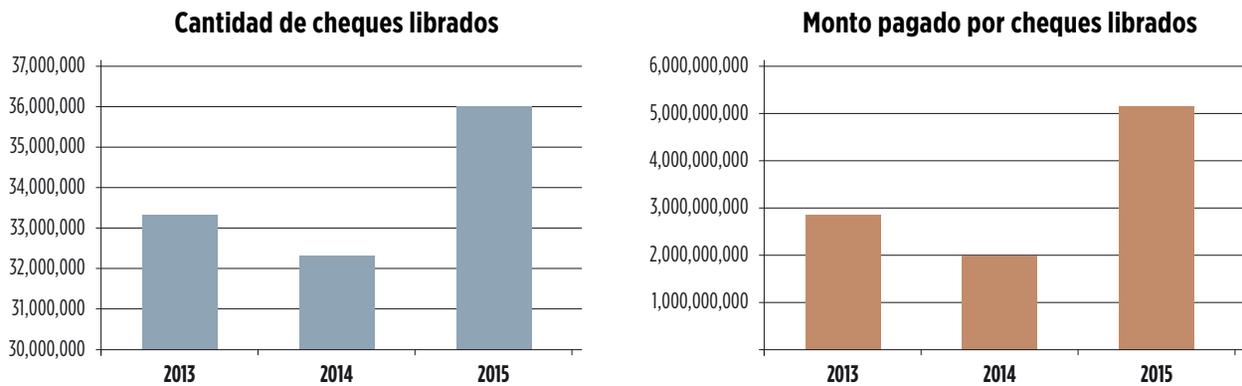
32. Se requiere declaración jurada de que no tiene otra cuenta de depósito en el sistema financiero.

33. Salario mínimo de \$8,060 para 2017, equivalente a USD537 mensuales.

34. Ley 24,452.



**Gráfica 8.** Evolución del número y monto de cheques librados



Fuente: BCRA.

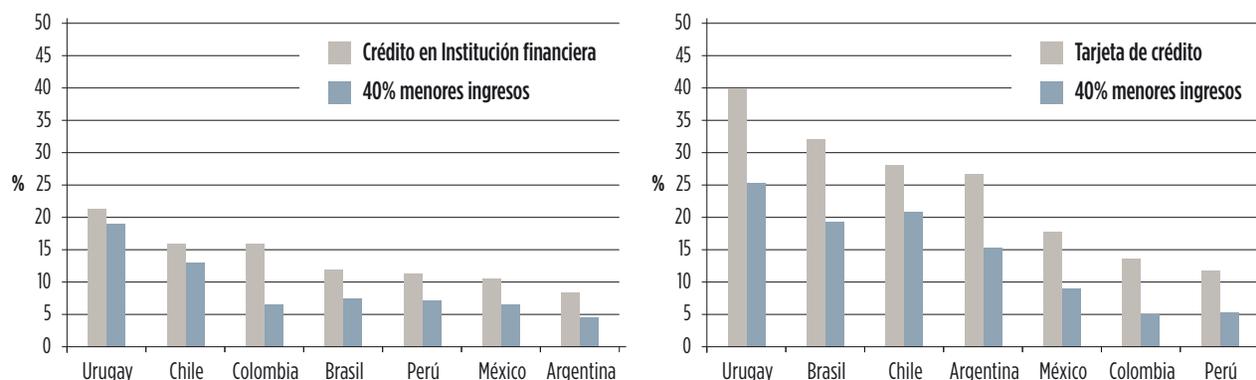
El dinamismo del cheque como medio de pago en Argentina es notable, sobretodo si se tiene en cuenta que tanto los débitos como los créditos de cuentas corrientes están gravados con un impuesto de 0.6% respectivamente. Si bien este impuesto también termina afectando las cajas de ahorro en las que se depositan cheques, en el caso del cheque podría haberlo llevado a desaparecer de no ser por su importancia como medio de financiamiento. Por otra parte, el impuesto no se aplica de la misma forma en todas las entidades financieras teniendo en cuenta que las mutuales solo pagan un solo impuesto de 0.7% por débito y crédito, lo cual ha llevado a un incremento de operaciones en mutuales que descuentan cheques pocos días antes de su vencimiento y se ganan la diferencia de impuesto. Los bancos privados más pequeños generan buenos ingresos con este negocio y utilizan además el “fideicomiso público” para titularizar los cheques y obtener fondeo para la operación.

### 3.2.3 Acceso a crédito

Según los datos de Findex 2014, Argentina aparece en el último lugar en el mismo grupo comparativo de siete países en acceso a productos de crédito en instituciones financieras, el cual es aún más bajo en el caso del 40% de la población de más bajos ingresos con un índice de 4.5%. Sin embargo, en términos de acceso a una tarjeta de crédito, aparece en cuarto lugar y el 26% de los adultos reporta contar con una.

Los indicadores de las dos encuestas de Findex de 2011 y 2014 muestran que el crédito pasó de 6.5% a 8.3% en Argentina, pero no por el crédito otorgado a la población de menores recursos el cual se mantuvo en 4.6% - 4.5%. Sin embargo, en este rango de ingresos sí aumentó la proporción de personas que manifiesta tener acceso a tarjeta de crédito al pasar de 8% en el 2011 a 15% en 2014, cuando el acceso a una tarjeta de crédito de la población mayor de 15 años encuestada aumentó con mayor moderación, pasando de 21.9% a 26.5%. En el sector rural la penetración de tarjeta de crédito también es alta pues el 22% de los adultos manifiestan tenerla, mientras que hay poco acceso a otro tipo de crédito: solo un 6.6% manifiesta haberlo obtenido en una institución financiera en el 2014.

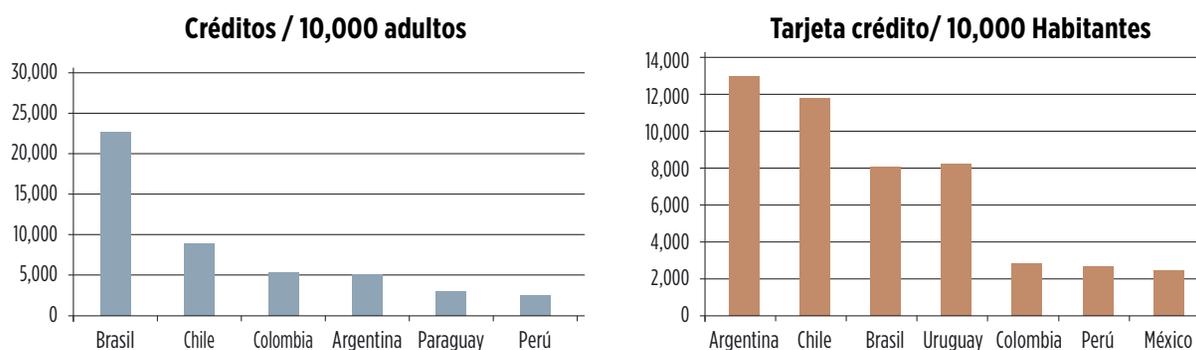
Gráfica 9. Acceso a crédito y tarjetas de crédito. 2014.



Fuente: Findex.

Los indicadores de acceso a crédito desde el punto de vista de la oferta son mejores que los vistos por el lado de la demanda, pero se observa un rezago frente a países como Brasil, Chile y Colombia, los dos primeros tradicionalmente con elevada penetración de crédito de consumo. En Argentina, nuevamente resalta la mayor penetración de tarjeta de crédito comparado con sus pares en la región, inclusive por encima de Chile y Brasil, esto es, si se incluyen tanto tarjetas emitidas por bancos como las emitidas por entidades no bancarias.

Gráfica 10. Crédito y tarjeta de crédito por cada 10,000 adultos 2015



Fuente: FMI, Financial Access Survey 2015.

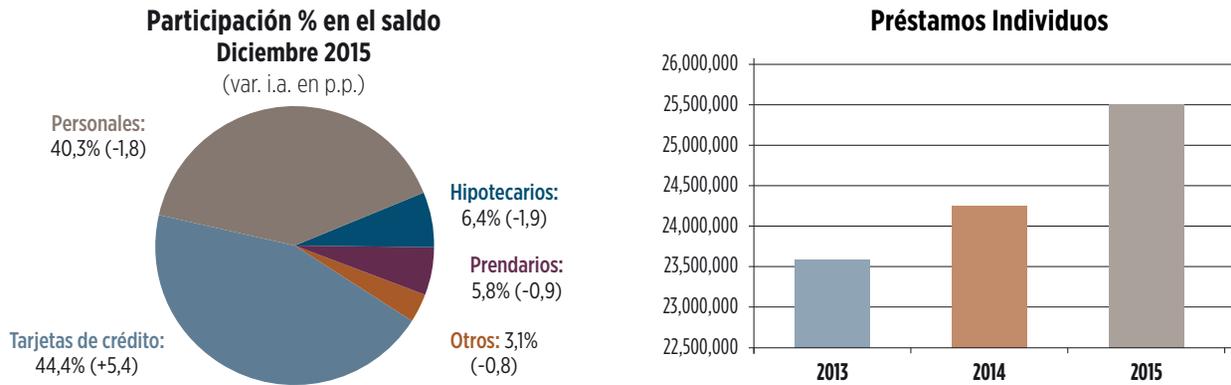
A continuación, se analizan las modalidades de crédito a personas, como las de microcrédito y crédito a Pymes, por ser estos los sectores que típicamente enfrentan mayores dificultades para acceder a algún tipo de financiación.

### 3.2.3.1 Crédito a personas

El crédito a personas se concentra fundamentalmente en créditos de libre inversión y de tarjeta de crédito, que en conjunto representan el 84% de los créditos a personas. Como lo muestra la siguiente gráfica, el crédito hipotecario está muy poco desarrollado, lo cual no es sorprendente dada a volatilidad macroeconómica que ha experimentado Argentina en el pasado y los niveles de inflación recientes.



Gráfica 11. Cartera Bancaria a Personas



Fuente: BCRA, Informe de Estabilidad Financiera

Según las entrevistas realizadas, las personas que pueden acceder a crédito son predominantemente los asalariados o en relación de dependencia. En efecto, los bancos más grandes atienden empleados que llegan por el manejo de la nómina ofrecido a sus clientes corporativos. Usan para ello una aprobación ágil basada en modelos paramétricos, partiendo del sueldo como fuente de ingresos. El Banco Galicia que es el principal otorgante reporta aprobar el 70% de los créditos por “on line banking”<sup>35</sup>. Los empleados no atendidos por los principales bancos son clientes de bancos más pequeños, financieras, emisores de tarjetas de crédito y originadores de crédito no formales.

Los créditos a personas pueden ser otorgados utilizando las modalidades definidas en las normas del BCRA<sup>36</sup> como “créditos de monto reducido” o como créditos otorgados utilizando modelos de screening y credit scoring. La norma permite un proceso simplificado para los de “monto reducido”, controlando el riesgo al imponerle un límite sobre el total de cartera originada bajo esta modalidad.

Tabla 1. Condiciones de los créditos de consumo de monto reducido a personas

CRÉDITOS DE MONTO REDUCIDO	CRÉDITOS OTORGADOS CON SCREENING Y CREDIT SCORING
Personas naturales	Personas humanas y micro, pequeñas y medianas empresas
Límite individual: saldo de capital <= 4 salarios mínimos	Nivel de ingresos estimado del prestatario y grupo familiar: no pueden superar 10 salarios mínimos
	Cuota / ingreso <= 30%: en función cuotas de todas las financiaciones de la entidad financiera que tengan amortizaciones periódicas.
Periodicidad de cuotas: mínimo mensual	Entidades deben describir en detalle el proceso de evaluación utilizado
Calificación igual que consumo y vivienda	

35. Ver, Grupo Galicia: Informe de Sostenibilidad, 2015.

36. Texto Ordenado de Gestión Crediticia



Aunque en las entrevistas las entidades financieras reguladas consideraron demasiado restrictivo el límite del 10% del patrimonio (ver Tabla 1), éste se considera justificado hasta tanto no se fortalezcan los reportes a centrales de riesgo o buros de crédito (ver más adelante), dado que en el proceso se pueden estar otorgando créditos a personas que las sobreendeudan.

El **crédito a asalariados** ofrece no solo la facilidad para estimar los ingresos, sino también la facilidad de descontar las cuotas del crédito de los ingresos abonados a las cuentas. Para ello existen dos modalidades que generan un trato diferencial entre instituciones:

- *Débito automático de la cuenta*: es la modalidad más usada por los bancos y las instituciones privadas pues no cuentan con la posibilidad de usar el segundo que ofrece aun mayor seguridad de recuperación de los recursos y podría reducir las tasas de interés;
- *Código de descuento* (crédito con descuento de nómina): modalidad que permite que el empleador descunte directamente del sueldo del empleado y pague a la entidad financiera. Por ley, el código de descuento solo le está autorizado a empleados públicos, a las mutuales y a ANSES para efecto de las jubilaciones. El Decreto 14 de 2012 autorizó la deducción de haberes para empleados públicos a favor de mutuales, cooperativas, obras sociales, entidades oficiales, entidades financieras y asociaciones gremiales.

La extensión del beneficio del código de descuento a los empleados del sector privado no propiciaría mayor acceso al crédito en el caso de Argentina, dada la alta penetración del crédito de consumo que se percibe. Sin embargo, si redundaría en mejores condiciones, por ejemplo tasas de interés más bajas, al reducir el riesgo, y fomentaría la competencia entre instituciones, haciendo del segmento de personas uno más atractivo que invite al desarrollo de ofertas de valor adecuadas para los segmentos masivos. En este sentido no es claro el impacto ni los beneficios que trae el programa de ANSES por medio del cual está extendiendo directamente a los jubilados un crédito. Este se constituye en una competencia a las instituciones financieras pagadoras que podrían rentabilizar la operación del pago ofreciendo estos créditos, obteniendo precisamente el tipo de incentivos que se deben buscar para promover el interés en los segmentos de menores ingresos de la población<sup>37</sup>. Además, puede limitar las posibilidades de ofertas integrales de servicios financieros, como créditos basados en el historial crediticio o de pagos, y finalmente puede representar una oferta no sostenible, si en algún momento se considera que no es recomendable utilizar los recursos de ANSES en operaciones que conllevan este tipo de riesgo.

El segmento de personas asalariadas parecería estar cubierto y atendido, con fuertes diferencias de tasa de interés derivadas sobretudo de la estructura de fondeo de las entidades y de la información disponible sobre su historial crediticio, mientras que las personas con fuentes de **ingresos no derivadas de sueldo**, que desarrollan su actividad como personas físicas, enfrentan serias restricciones al crédito. Del análisis de las normas de administración del riesgo de crédito se observaron requisitos de acceso al crédito que afectan negativamente el acceso de la población con ingresos informales y que no se relacionan con la capacidad de pago y el riesgo de crédito de un cliente. Por ejemplo, de acuerdo con las normas<sup>38</sup>, el legajo debe incluir constancias del cumplimiento de las obligaciones previsionales del cliente, de acuerdo con lo definido por la Ley 14,499 (artículo 12) que asigna a las entidades bancarias la obligación de requerir esta constancia. Esto implica que el pago de las deudas previsionales es un requisito para el acceso al crédito. Si bien la situación tributaria no se utiliza como elemento obligatorio de evaluación del riesgo, las entidades financieras lo utilizan para estimar las ventas y los ingresos, pues dicen asegurarse de esta manera de cumplir las

37. A la fecha de este informe no fue posible conocer si los créditos otorgados por ANSES, tanto con información positiva como negativa, son reportados a la Central de Deudores del BCRA como a los Buros privados, práctica mínima que asegura información al mercado y previene fenómeno de sobre endeudamiento.

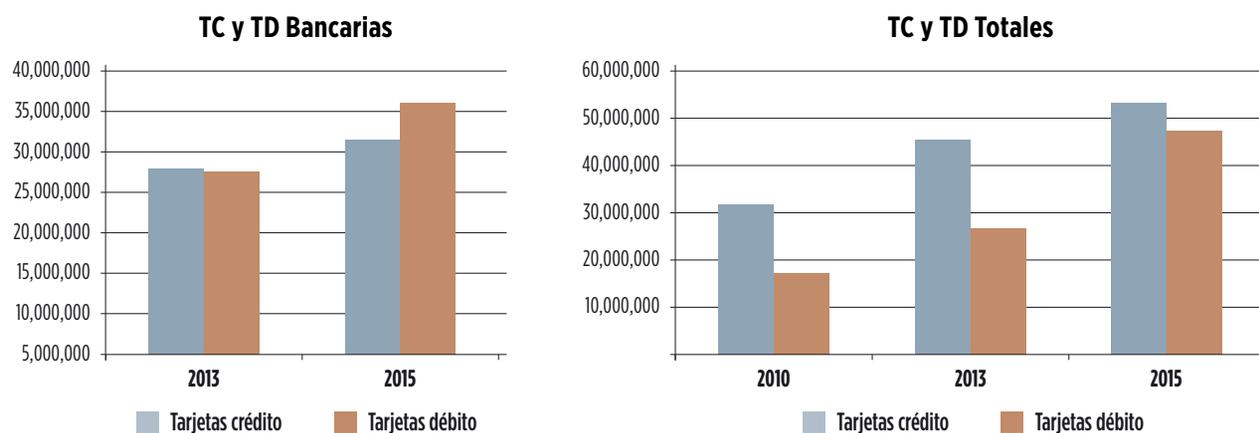
38. BCRA, Textos Ordenados.



obligaciones que señaló la UIAF desde el 2011<sup>39</sup>. Como se mencionó, recientemente la AFIP (final de 2016) expidió una norma ordenando la abstención por parte de terceros de solicitar las declaraciones juradas de impuestos nacionales. Si bien esto elimina una barrera de entrada al crédito para el sector informal, es necesario tener en cuenta que elimina uno de los instrumentos utilizados por las entidades financieras para evaluar el crédito, por lo que deben reemplazarlo con otros mecanismos de estimación de ventas e ingresos.

Las **tarjetas de crédito** y débito son el producto de mayor penetración en Argentina. Para 2013 el número de tarjetas de crédito y débito emitidas por bancos era muy similar y solo en los últimos tres años las tarjetas débito sobrepasaron a las de crédito seguramente por la expansión de las cuentas sueldo, incluida la migración a bancos públicos y las de pago de jubilaciones y subsidios, un comportamiento muy diferente a los demás países de la región, donde las tarjetas débito representan varias veces las tarjetas de crédito. A mayo 2016 había 1.6 tarjetas de crédito por titular. Al incluir todas las tarjetas que circulan en el país sin importar su emisor, las tarjetas de crédito sobrepasan por 17 millones las tarjetas débito. Es necesario precisar si todas las que están incluidas en este reporte están habilitadas, pero claramente confirman la importancia, no solo del producto, sino de los emisores no bancarios de tarjetas de crédito, en facilitar el acceso al crédito.

**Gráfica 12.** Tarjetas de crédito bancarios y no bancarias y tarjetas débito



Fuente: BCRA

Si bien los 28 emisores “no bancarios” reportan tener 700,000 clientes con resúmenes de cuenta de \$1,000 mill./mes (USD 66 millones), varias empresas emisoras de tarjetas de crédito, cuyo origen no fue bancario y que hoy en día pertenecen a alguna institución financiera, suman varios millones de clientes. De éstas, la más reconocida es la Tarjeta Naranja que hoy pertenece al Grupo Galicia, aportando 8 millones de tarjetas a su operación<sup>40</sup>.

Las tarjetas de crédito están reguladas por una ley específica<sup>41</sup>. Aun cuando las normas parecerían buscar un marco regulatorio que controle el riesgo, de todas maneras se presentan diferencias en su operación (por ejemplo, costos de operación de canales y laborales) que pueden explicar la mayor disposición de los emisores no bancarios para

39. Un banco comercial inclusive comentó como a raíz de la expedición de las normas de la UIAF desmontó la operación de una unidad de microcrédito que estaba creando (a semejanza de la de Banco Estado, Chile), por considerar que la normativa hacía inviable el negocio, dado el requerimiento de formalidad tributaria que exigía, a pesar de que desde el 2006 el BCRA había creado la categoría de microcrédito y había permitido utilizar fuentes no documentales para evaluar la capacidad de pago de un cliente, como se menciona en la siguiente sección.

40. Tarjeta Naranja tiene 8 millones de tarjetas, con 4 millones de titulares; Tarjeta Nevada 770,000; Tarjeta Shopping reporta 450,000 tarjetas.

41. Ley de Tarjetas de Crédito, Compra y Débito (Ley 25,065. 1999)



orientarse a segmentos de menores ingresos pero en todo caso asalariados. En efecto, la ley vigente señala límites a las tasas de interés que se pueden cobrar. Algunos sostienen que estas normas introducen un sesgo a favor de los bancos, por cuanto señalan que en el caso de los emisores bancarios la tasa no puede superar 25% a la tasa que *e/ mismo emisor* aplique a las operaciones de préstamos personales, mientras que para los emisores no bancarios el mismo límite hace referencia al promedio de tasas del *sistema* para operaciones de préstamos personales. En este caso, los emisores no bancarios no tienen ningún control sobre la tasa pues el límite utiliza como punto de referencia el promedio de las tasas del sistema. Es de señalar que el proyecto de ley propone la eliminación de la diferencia dejando únicamente la referencia a sus propios créditos.

En la actualidad la ley está siendo objeto de revisión en el Senado, con un proyecto de ley que se concentra en la revisión de las comisiones de descuento que se pueden cobrar a los comercios (tema que se discute en la sección 3.3.1). Sería importante aprovechar su trámite para aclarar varios temas como por ejemplo el de los reportes a centrales de riesgo. La ley vigente prohíbe a todos los emisores de tarjeta de crédito informar a las “bases de datos de antecedentes financieros personales” cuando el titular no haya cancelado sus obligaciones, se encuentre en mora o en etapa de refinanciación<sup>42</sup>. Sin embargo, el BCRA ha dispuesto el requisito de que los emisores de tarjetas de crédito que desean obtener recursos de los bancos como fondeo, tienen la obligación de reportar sus créditos a la CENDEU y los burós. CENDEU recibe estos reportes, pero no los comparte, como se describe en la sección 3.2.3.4., sino en lo referente a los clientes calificados en mora 3, 4 y 5. Adicionalmente, en las entrevistas se encontró que en los reportes a los burós privados, varios de estos oferentes en la práctica solo reportan a los clientes morosos, lo cual representa un riesgo importante de sobreendeudamiento en los segmentos de personas que acceden a los emisores no bancarios, ya que el mercado no cuenta con información sobre la exposición total de la deuda de un cliente en particular. En segundo lugar, se limita en todo caso la posibilidad de lograr una mejor calidad en el acceso al financiamiento de todos aquellos que hasta ahora han accedido solo a fuentes no bancarias<sup>43</sup>, pues el historial positivo de personas que acceden a estas entidades, podría servirles para continuar su proceso de inclusión hacia entidades reguladas, beneficiándose del acceso a condiciones más favorables y de una mayor oferta de servicios. Este tema debe ser resuelto prioritariamente al inicio de una estrategia de inclusión financiera para asegurar que el impulso que se le quiere dar a un mayor financiamiento en la economía, no vaya a resultar en problemas de sobreendeudamiento en ciertos segmentos de la población, y peor aun, precisamente en aquella población más vulnerable.

### 3.2.3.2 Crédito a microempresa: microcrédito

A pesar de no ser tan representativo como en el resto de Latinoamérica, el segmento de microempresarios en Argentina agrupa el 81% de las empresas del país<sup>44</sup>. De acuerdo con un estudio de Foncap<sup>45</sup>, el acceso al crédito es muy bajo, pues apenas el 8% ha tenido, en algún momento, o tiene un crédito de una institución financiera. De los que no tienen crédito actualmente, que corresponde al 97.5% de los cuentapropistas, sólo al 25% consideró la posibilidad de acceder a un crédito pero sin llegar a llevarlo a cabo, indicando posiblemente un fenómeno de autoexclusión, típico de mercados donde ante las dificultades persistentes en el acceso, los clientes renuncian siquiera a solicitarlo.

En las microempresas predominan las actividades desarrolladas por mujeres (56%) quienes además en mayor medida son de nivel socioeconómico medio-bajo. El estudio indica el sesgo de género en materia de ingresos de los tra-

42. Es de señalar que el proyecto de ley no modifica esta disposición, por lo que los emisores de tarjeta de crédito continuarían sin contar con información pública que permita incluir el comportamiento crediticio como un factor de evaluación de los clientes de tarjeta de crédito

43. Esta también es una preocupación frente a mutuales y cooperativas.

44. OECD, CEPAL. “Latin American Economic Outlook 2013: SME Policies For Structural Change”, 2012.

45. Foncap, op.cit.



bajadores por cuenta propia, pues a nivel nacional el ingreso de los hogares es 42% mayor cuando el principal sostén del hogar es masculino. Cuando la mujer es el principal sostén del hogar no solo el ingreso es menor (\$3,300 frente a \$4,700), sino que el 71% de estos hogares dependen únicamente de este ingreso. Las actividades que desarrollan son principalmente en el sector comercio, y dentro de los emprendedores 7 de cada 10 son mujeres. Estas cifras indican que un impulso a la inclusión financiera de los segmentos informales, además tendrá un sesgo positivo a favor de las mujeres. De acuerdo con los indicadores del SME Finance Forum, el 52.3% de las microempresas en Argentina está concentrada en el sector servicios, en tanto que el 32.3% realiza actividades manufactureras y de procesamiento<sup>46</sup>.

En materia de financiamiento, los datos de la OECD<sup>47</sup> indican que el financiamiento de activos fijos con plazos mayores a un año se da principalmente con recursos propios y retención de utilidades. De hecho, los estudios realizados por Foncap indican que sólo el 2.5% de las microempresas cuenta con un crédito vigente y solo el 7.7% tiene alguna experiencia crediticia. Dentro de los factores que explicarían esta situación se incluyen las altas tasas de interés, los requisitos y las garantías, entre otros.

El microcrédito fue reconocido a partir del 2006 a través de la Ley 26,117 que creó el Fondo Nacional para administrar el Programa de Promoción del Microcrédito. A partir de ello, el BCRA creó la categoría de microcrédito definido como un crédito comercial para microempresas, definidas por sector productivo en función de las ventas (entre \$2 millones y \$9 millones según el sector al que correspondan), cuyo monto podía llegar hasta por el 40% de las ventas totales. De igual forma se incluye el crédito a microfinancieras, hasta por el 20% de las ventas de microempresas o para micro emprendedores.<sup>48</sup>

Aunque las normas del BCRA reconocen el carácter especial del microcrédito al señalar el otorgamiento y administración con metodologías específicas, también señalan que los criterios mínimos de calificación y clasificación aplicables son los mismos de consumo y vivienda. Esto implica que, si bien se utiliza el criterio general de evaluación de la capacidad de pago a partir del flujo de fondos del deudor con la calificación de riesgo en función de la altura de la mora, el régimen de provisiones aplicable es el mismo de consumo y vivienda, y depende también del tipo de garantía<sup>49</sup>. Es así como las normas de calificación y clasificación de cartera no contienen un régimen especial de provisiones para el microcrédito, con lo cual el 100% se provisiona luego de 1 año de vencimiento como lo muestra la siguiente tabla. Es de señalar que las mejores prácticas en microfinanzas recomiendan que el 100% se provisiona a los 90 días, lo que aplica típicamente también al crédito de consumo.

46. <https://www.smefinanceforum.org/data-sites/msme-country-indicators>

47. "Latin American Economic Outlook 2013 - SME Policies for structural change", OCDE/ECLAC, 2013.

48. De acuerdo con las normas de gestión crediticia del BCRA, el microcrédito es el crédito comercial que se otorga a personas físicas o grupos asociativos de bajos recursos que desarrollen actividades por cuenta propia para atender necesidades vinculadas con la actividad productiva, comercial y de servicios, capacitación mejoramiento de la vivienda única y de habitación familiar, en los que se utilicen metodologías específicas para la evaluación previa, otorgamiento y seguimiento. Esta definición incluye los créditos de consumo otorgados al microempendedor y se establece la prohibición de que estos mismos clientes accedan al crédito de monto reducido mencionado anteriormente. Para efectos de microcrédito el límite individual de endeudamiento es hasta 13 veces salario mínimo con un límite global de riesgo equivalente al 30% de patrimonio computable de la entidad.

49. Es de señalar que típicamente por el monto y el tipo de deudor, el microcrédito no suele contar con garantías por lo cual se han desarrollado metodologías especializadas de otorgamiento y administración del crédito que minimizan el riesgo de crédito.



**Tabla 2.** Reglas de calificación de riesgo y constitución de provisiones

CALIFICACIÓN DE RIESGO	COMERCIAL	CONSUMO O VIVIENDA (MICROCRÉDITO)	ALTURA DE LA MORA	CON GARANTÍA PREFERIDA	SIN GARANTÍA PREFERIDA
1	Situación normal	Situación normal	Hasta 31 días (sobregiros hasta 61 días)	1%	1%
2	Seguimiento especial	Riesgo bajo	Hasta 90 días	3%-6%	5% - 12%
3	Con problemas	Riesgo medio	Hasta 180 días	12%	25%
4	Con alto riesgo de insolvencia	Riesgo alto	Hasta 1 año	25%	50%
5	Irrecuperable	Irrecuperable	Más de 1 año	50%	100%
6	Irrecuperable por disp técnica		Más de 180 días	100%	100%

Fuente: BCRA

La oferta de microcrédito en Argentina no está muy desarrollada, aunque varios bancos han incursionado con áreas especializadas en microcrédito. Dentro de ellos se incluyen: el Banco Provincia con Provincia Microempresas; el Banco Ciudad con Ciudad Microempresas que suspendió el programa a raíz de la norma de la UIF requiriendo verificar estado tributario de los clientes; el Banco Columbia, que inició un programa que no arrojó buenos resultados por lo que cerró; el Banco Macro – Alumbra con un programa muy reciente que depende de la Fundación; el Banco Formosa con un programa pequeño y local en la Provincia de Formosa; y el Banco Santander en Proyecto Piloto más enfocado en Pymes que en microcrédito. Algunos bancos atienden al segmento informal a través de las financieras del mismo grupo como por ejemplo el Banco Comafi a través de Provencred y Efectivo Si.

De las instituciones no reguladas que otorgan microcrédito, pocas son sostenibles por baja escala: de un total de 371 entidades que reportaron otorgar microcrédito, 81 reportaron estadísticas de su cartera a 2014 al Foncap, reflejando un total de 76.000 clientes, y solo el 9% de las entidades tenía más de 500 clientes; con una cartera de \$540 millones (USD 30 millones), de las cuales las 6 más grandes (que tienen fines de lucro) concentraban el 81% de la cartera al final del 2014. Por su parte, RADIM reporta 21 instituciones con microcrédito. En el sector rural hay menor cobertura de microfinancieras siendo las principales Promujer, Emprenda y la Cooperativa de Agricultores.

**Recuadro 3:** Fuentes de financiación para microfinancieras

**Comisión Nacional de Microcréditos – CONAMI.** Otorga financiamiento a instituciones financieras de desarrollo con un límite para cubrir hasta el 30% del gasto operativo y un límite de \$500,000 (US\$33,300), con un límite de tasa de interés máxima al cliente final de 6%, lo cual genera distorsiones en el mercado frente a los intereses que las instituciones microfinancieras (IMF) deben cobrar para cubrir sus costos. En promedio la tasa de interés de colocación de estas entidades es de 80%, y solo el costo impositivo es de aproximadamente el 30%.

**Fondo de Capital Social Foncap. Impulso Argentino.** Iniciativa del Ministerio de Finanzas que otorga fondeo de segundo piso, asistencia técnica y capacitación a microfinancieras. En la práctica, existe dificultad de acceso para las microfinancieras que no cuentan con un buen soporte de información de su propia actividad crediticia. En el caso de las que logran acceder a estos recursos, el problema es el monto límite de préstamo que no supera \$9,000,000, monto que según RADIM resulta escaso para sus requerimientos de fondeo. Actualmente el BID está en proceso de diseño de una cooperación técnica orientada al fortalecimiento de esta institución y la creación de líneas de fondeo especiales para microempresas.

**Recursos de bancos comerciales.** Los bancos Ciudad, Provincia y Galicia cuentan con líneas disponibles para las afiliadas a RADIM, utilizados solo para las ONG más grandes. Su fondeo está limitado a un máximo \$3,000,000, con tasas de interés de 35%.

**Línea de financiamiento para la producción y la inclusión financiera.** Las entidades financieras están obligadas a destinar una proporción de sus depósitos del sector privado no financiero para financiar proyectos de inversión, descuento de cheques, créditos de consumo de entidades no obligadas, microcréditos y entidades no obligadas (pueden ser microfinancieras). Dado el límite a la tasa de interés, parece que este recurso es muy escaso.

En las entrevistas, las instituciones no bancarias reportaron sufrir una restricción severa al financiamiento a pesar de que existen varios programas y la Línea de Financiamiento para la Producción y la Inclusión Financiera. Estas líneas financiadas con recursos públicos, por lo general han impuesto límites a las tasas de interés al cliente final, tasas que parecería no han permitido generar la sostenibilidad de las instituciones, con lo cual aquellas que si lo han logrado prefieren evitar los recursos de fondeo públicos. Durante las visitas, se percibió que las entidades financieras tienden a asociar microcrédito con una actividad con fines sociales, por lo que no deberían cobrar tasas de interés de mercado, lo cual perjudica la posibilidad de desarrollar instituciones o programas sólidos, rentables y por ende sostenibles. Dinamizar el acceso de las microempresas debe constituir un pilar de la estrategia de inclusión financiera de Argentina. Para ello debe abordarse la discusión sobre la secuencia en que se debe promover la formalidad de la economía, definir mecanismos para fortalecer a las instituciones dispuestas a desarrollar una oferta sostenible, y desarrollar un mercado de microcrédito que privilegie la sostenibilidad, la escala y la competencia como los elementos primordiales para asegurar condiciones competitivas en el financiamiento a los clientes finales.



### 3.2.3.3 Pymes

Las Pymes en Argentina representan un segmento importante, y más significativo que en los demás países de Latinoamérica, con un 18% de las empresas catalogadas en este grupo (se estima que existen 800 mil Pymes en Argentina)<sup>50</sup>. De acuerdo con los indicadores del SME Finance Forum, el 50.4% de las Pymes se dedican a las manufacturas y procesamiento y el 41.5% a los servicios<sup>51</sup>.

De acuerdo con el Latin American Economic Outlook 2013<sup>52</sup>, sólo el 10% del crédito total del sistema financiero argentino está dirigido a Pymes. Esta proporción es inferior al promedio latinoamericano de 12.4% y también bastante por debajo de los países de la OCDE (25.6%)<sup>53</sup>. De acuerdo con información de la OECD<sup>54</sup>, los créditos para financiar activos fijos son del 18% en las pequeñas empresas y suben a 22% en las medianas. Al considerar la financiación de capital de trabajo en plazos menores al año, en promedio se alcanza un 11%.

Además de las limitaciones al financiamiento, se presenta además autoexclusión pues un porcentaje importante prefiere financiarse con recursos propios, sin intentar siquiera pedir un préstamo.

El descuento de cheques es el principal instrumento a través del cual se financian las Pymes en el corto plazo, por las características del título valor que permiten que el cheque rechazado tenga amplias posibilidades de recuperación por el trámite expedito de cobro definido en la Ley de Cheques. Como se mencionó, los bancos privados más pequeños generan buenos ingresos con el negocio de descuento de cheques utilizando el “fideicomiso financiero” para titularizar los cheques descontados y obtener fondeo para la operación<sup>55</sup>.

Adicionalmente, el descuento de cheques fue aceptado a partir del abril del 2015 dentro de las actividades financieras para el cumplimiento de la obligación de colocar una proporción de los depósitos en cartera a Mipyme a través de la Línea de Financiamiento para la Producción y la Inclusión Financiera mencionada atrás. Como esa línea tenía (y tiene) condiciones de subsidio a la tasa de interés, provocó una reducción artificial de las tasas en el mercado, afectando negativamente las entidades financieras más pequeñas con mayores costos de captación que los bancos grandes. Por ello, las entidades más pequeñas debieron buscar cheques de más largo plazo (sin superar el año), sin que sea claro si esto generó una expansión en el acceso o en la disponibilidad de estos fondos para las empresas.

El uso preponderante de los cheques de pago diferido para la financiación de las Pymes suple la necesidad de financiamiento de corto plazo, pero no constituye una solución a las necesidades de mediano y largo plazo. En el crédito de mayor plazo se observa una posible insuficiencia de garantías con efectos además sobre los niveles de previsionamiento explicados anteriormente. Si bien existe el marco legal de garantías muebles, falta el desarrollo de un mecanismo de registro de las mismas, lo cual limita la posibilidad de respaldo de los créditos a Pymes con este tipo de activos. No obstante, Argentina cuenta con sociedades de garantía recíproca (SGR). Dentro de éstas, Garantizar es la más grande con el 31% del mercado a 2014. Un estímulo a su uso es el régimen de inversiones para las compañías de seguros que establece niveles mínimos de inversión en instrumentos de deuda emitidos por Pymes dentro del total de sus inversiones, para lo cual son computables los cheques garantizados que se negocian en la bolsa, con la garantía de las SGR. A pesar de contar con importantes beneficios tributarios, el principal usuario de este tipo de ga-

50. OECD, CEPAL, op.cit.

51. <https://www.smefinanceforum.org/data-sites/msme-country-indicators>

52. “Latin American Economic Outlook 2013 – SME Policies For Structural Change”, OCDE/ECLAC, 2013.

53. Op. Cit., OCDE/ECLAC

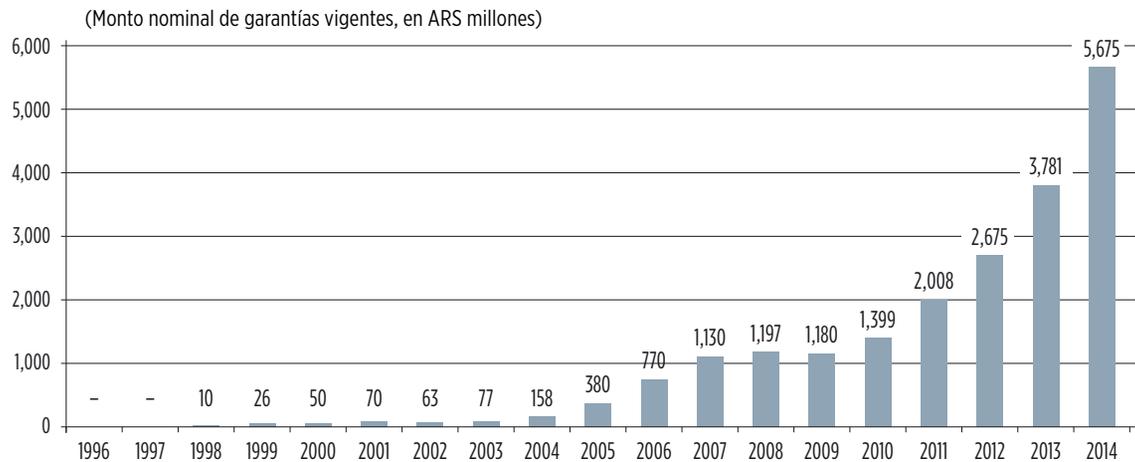
54. “Latin American Economic Outlook 2013 – SME Policies for structural change”, OCDE/ECLAC, 2013.

55. A 2015 la Bolsa de Valores reportó 12 obligaciones negociables por \$114 millones, 2 fideicomisos financieros por valor de \$155 millones, y 84,544 cheques de pago diferidos por \$8,584 millones con una tasa promedio del 32.22%.



rantías es el Banco de la Nación, con muy poco uso por parte de los bancos privados. También está FOGABA (Fondo de Garantías de Buenos Aires) que representa el 19% de las garantías expedidas. El valor de las garantías vigentes del sistema ascendió a 2014 a \$5,700 millones (USD 316), que señala como su potencial aún no ha sido explotado.

**Gráfica 13:** Evolución de las garantías de las SGR.



Fuente: Tomado de Moodys, "Sociedades de Garantías Recíprocas de Argentina", Agosto 2015

Con el fin de promover el desarrollo de las Pymes, se han dado varias iniciativas orientadas a ofrecer financiamiento a tasas subsidiadas. Dentro de las que se destacan las siguientes:

**Programa de Estímulo al Crecimiento de las MiPymes (2012) – Vigente. Licitación en junio de 2016.** Es un programa que asigna subsidios por licitación para que entidades financieras subsidién tasas de interés a MiPymes (\$500 millones). Los montos se adjudican en función de las mejores ofertas recibidas, teniendo en cuenta las tasas de interés y plazos de los préstamos a otorgarse por las entidades financieras. Además, cuenta con líneas aprobadas a bancos específicos: (i) Banco de la Nación por \$500 millones; (ii) Banco Ciudad por \$100 millones; y Banco Provincia por \$200 millones. Se estima por ejemplo que durante el período 2003-2007 se llevaron a cabo operaciones de crédito por un total de \$1,763 millones.

**Fondo Nacional para el Desarrollo de la MiPymes.** Fondo administrado directamente por el Ministerio de la Producción, con \$340 millones asignados en marzo de 2016. Otorga créditos blandos para proyectos de inversión, capital de trabajo y mejora de la eficiencia energética de las Pymes, a una tasa de interés menor a la del mercado. El plazo es hasta 7 años con una tasa de 16% fija anual y en pesos, durante los primeros 36 meses del crédito y variable hasta el final del plazo. Se estima que se han financiado aproximadamente 50 empresas por año.

**Licitaciones realizadas por el BCRA.** Fondeo a entidades financieras para créditos de largo plazo, por un monto de USD 390 millones. La asignación de los recursos se da a través de licitaciones realizadas por el BCRA, con plazos hasta de 10 años con spread para la entidad financiera de máximo de 6 puntos.

**Línea para la Financiamiento Productivo.** Representa la obligación que tienen las entidades financieras (excepto las muy pequeñas) de destinar una proporción de sus depósitos a la financiación productiva, con tasa de interés subsidiada. La proporción que deben destinar ha variado del 6% al 17%, y dentro de las actividades financiables se incluye el descuento de cheques.

**Programas Ministerio de la Producción con tasa de interés subsidiada.** En 2016 colocaron aproximadamente \$2,700 millones de un presupuesto de \$7,000 millones entre todas las líneas. Adicionalmente a estas líneas, el ministerio maneja un banco de desarrollo con líneas propias (BICE), mientras que la Secretaría de Pyme maneja algunas líneas y la Secretaría de Industria tiene una línea de aproximadamente \$200 millones. La siguiente tabla ilustra dos ejemplos de tasas de interés con bonificación.

**Recuadro 4:** Ejemplos de tasas de interés en Programas Públicos

### TASAS DE CRÉDITOS DE INVERSIÓN Y CT DE ENTIDADES FINANCIERAS

**Bonificación sobre la Tasa de interés:** Para aquellas empresas que califiquen como Micro, Pequeña o Mediana Empresa, se bonificarán CUATRO (4) puntos porcentuales anuales

DESTINO DEL CRÉDITO	PLAZO BONIFICADO	TASA BRUTA (1)	BONIFICACIÓN GENERAL	BONIFICACIÓN ADICIONAL		TASA DE INTERÉS QUE PAGA LA EMPRESA
			Micro, Pequeñas o Medianas Empresas	Inclusión Financiera (2)	Plan Belgrano Productivo (3)	
INVERSIONES / BIENES DE CAPITAL	Haste 36 meses	17%	4%	2%	2%	13%

### TASAS APLICABLES A CRÉDITOS DE INVERSIÓN DEL BICE

**Bonificación sobre la Tasa de interés:** Para aquellas empresas que califiquen como Micro, Pequeña o Mediana Empresa, se bonificarán CUATRO (4) puntos porcentuales anuales

DESTINO DEL CRÉDITO	PLAZO TOTAL BONIFICADO	TASA BRUTA (1)	BONIFICACIÓN GENERAL (2)	BONIFICACIÓN ADICIONAL		TASA DE INTERÉS QUE PAGA LA EMPRESA
			Micro, Pequeñas o Medianas Empresas	Plan Belgrano Productivo (3)		
INVERSIONES / BIENES DE CAPITAL	Haste 13 y 36 meses	17%	4%	2%	2%	15%
	Haste 36 y 60 meses	21%				17%
	Haste 61 y 84 meses	22%				18%

Estas líneas de crédito representan un esfuerzo enorme de recursos fiscales, orientados a reducir el nivel de las tasas de interés, más que a promover el acceso a empresas que no han tenido crédito antes<sup>56</sup>. Al respecto, dentro de la política de inclusión financiera, es importante que se evalúe la efectividad del subsidio y su impacto en el desarrollo

56. A finales del 2015 varios de los reportes de tasas de interés de banco comerciales señalaban tasas de interés a MiPymes del orden de 30% anual para anticipos de cuentas corriente, con niveles máximos inclusive de 45%, y para préstamos con garantía prendaria de 25% a 30%, representando varios puntos por encima de la mayoría de las tasas máximas permitidas en los programas mencionados.



del financiamiento hacia las Pymes, y se exploren mecanismos alternativos para promover el interés de la banca en otorgar créditos de forma sostenible y con variedad de plazos a estas empresas, cuyo desarrollo indudablemente contribuiría a aumentar el número de deudores y el volumen de crédito a las MiPymes y a dinamizar el crecimiento económico del país.

### 3.2.3.4 Centrales de información crediticia

Uno de los factores que limitan el acceso al crédito en Argentina es la insuficiencia en la infraestructura de información crediticia de los deudores, por la fragmentación de la información de los deudores y la falta de información positiva.

Argentina cuenta con la central de deudores CENDEU operada por el BCRA, que recoge la información de los deudores de todas las entidades financieras reguladas que representan un porcentaje muy significativo del mercado de crédito. Además existen diversos buros de crédito de carácter privado, que se han desarrollado alrededor de diferentes tipos de negocios, algunas de carácter local. La diversidad de oportunidades de consulta, la dificultad de unificación de los reportes y las dificultades para compartir información entre todas las fuentes, limita la disponibilidad de información completa sobre el endeudamiento y la calidad crediticia de los clientes potenciales, redundando en información fragmentada de la calidad de sus deudores<sup>57</sup>.

En el caso de los emisores no bancarios de tarjetas de crédito y otros proveedores no bancarios de crédito, así como de mutuales y cooperativas, no es clara la forma como aplican la obligación de reporte a CENDEU y los buros como requisito de registro en el BCRA, pues parece que muchos solo reportan la información negativa, lo cual es altamente inconveniente

#### Central de Deudores del Sistema Financiero BCRA

La CENDEU es operada por el BCRA, y contiene información de 80 bancos, 25 emisores no bancarios<sup>58</sup> y 170 fideicomisos. Esta central recibe la información negativa y positiva de todos los deudores del sistema financiero y proveedores no financieros registrados, por encima de \$500. Sin embargo, la difusión de la misma, que se realiza a través del envío mensual de un CD, solo contiene la información crediticia positiva y negativa de los grandes deudores y de las personas jurídicas, y de las personas físicas solo de los deudores con clasificación de riesgo 3, 4, 5, 6<sup>59</sup> (deudores con créditos en mora de más de 90 días). Adicionalmente, por decisión de la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales, no se cuenta con información de deudas por valor inferior a los \$500, límite que se aumentó a \$1,000 a partir del 2017, medida que podría afectar créditos de baja cuantía otorgados por ejemplo a beneficiarios de programas de subsidios estatales.

Adicionalmente el rezago en la actualización de esta base de datos, que es mensual, también reduce su utilidad como fuente de información sobre la calidad de los deudores, aun más si se tiene en cuenta el rezago adicional con el cual se difunde el CD, alcanzando a acumular un rezago de un mes y medio.

La información se puede guardar hasta 2 años luego de la cancelación de las deudas, lo cual es lo mínimo requerido para analizar el vector de comportamiento de un cliente pero resulta poco, considerando la oferta de crédito y pe-

57. Ante el panorama encontrado en materia de centrales y buros de crédito en Argentina en esta consultoría, sorprende la calificación obtenida en el Reporte del Doing Business publicada por el Banco Mundial (2016). Aun cuando se resalta la cobertura de registros públicos como proporción del total de adultos, donde Argentina sale muy bien calificado con 41.6 sobre 50, no se menciona el fraccionamiento que existe entre centrales y buros, y la existencia tan extendida de buros que trabajan solo con información negativa de los deudores.

58. Si bien hay registrados 100 emisores no bancarios solo 25 tienen la capacidad tecnológica para llenar los reportes a la central de deudores.

59. La información disponible en la web del BCRA permite la consulta de deudores uno a uno, mecanismo que sin embargo no resulta eficiente para originar créditos de forma masiva y menos aún para construir modelos paramétricos que sirvan para predecir comportamientos de pagos.



netración del crédito de consumo en Argentina. La información de las deudas no canceladas se guarda por 5 años y a partir de allí se deja una marca pero sin mostrar la información por la Ley de Protección de Datos Personales (Ley 25,236 de 2000)<sup>60</sup>.

A partir del 2017, CENDEU parece haber logrado la autorización para compartir la totalidad de la información negativa y positiva de los deudores del sistema financiero. Este servicio es de fundamental importancia como prerrequisito para lograr un impulso al financiamiento sobre bases sólidas y sostenibles.

### **Buros de crédito**

En el caso de los buros de crédito privados, VERAZ y NOSIS son los más grandes. VERAZ cuenta con 22 millones de registros de población económicamente activa y 15 millones con información positiva; los operadores de telefonía móvil solo le reportan información negativa y las compañías de servicios públicos no reportan. NOSIS, cuenta con un promedio entre 600 a 700 entidades reportantes incluyendo las 4 compañías de telefonía, con cerca de 5 millones de consultas/mes. En términos de la información, se respetan los límites señalados en la Ley de Protección de Datos Personales, es decir la información positiva no tiene límites de antigüedad, en el caso de la negativa la antigüedad es de 5 años y la de un cliente que se pone al día se guarda por 2 años. Sin embargo, los dos buros manejan políticas que permiten a clientes manejar diferentes tipos de reportes según sus capacidades y necesidades, con lo cual pueden tener instituciones (y las tienen) en especial de operadores no bancarios, que solo reportan los clientes morosos. Es de señalar que este comportamiento está prohibido en varias de las leyes de habeas data del mundo, precisamente para asegurar el derecho de los deudores a que su buen comportamiento crediticio sea visible al mercado una vez se ha recibido la autorización respectiva.

Durante la visita se mencionó que existen, además, los institutos de información comercial, presentes en 16 provincias del país, y que recogen información comercial regional y a INFOCRED que recoge información de 6 entidades micro-financieras, sin que sea claro cuántos de ellos comparten información tanto positiva como negativa.

La posibilidad de lograr una mejor calidad en el acceso al financiamiento de clientes que solo han accedido a fuentes de recursos no formales y facilitar el acceso al mismo por parte de quienes hasta ahora no lo han logrado, está limitada por la práctica observada en las entrevistas de muchas de las entidades, de reportar solo los clientes morosos. Esto impide que el historial positivo de personas que acceden a través de las entidades que más se arriesgan o atienden segmentos marginales, pueda servirles para continuar su proceso de inclusión hacia entidades reguladas, beneficiándose del acceso a condiciones más favorables y de una mayor oferta de servicios. El contar con información del mercado masivo más robusta e integral permite además mejorar la capacidad predictiva de los modelos parametrizados.

Para las autoridades financieras y de regulación, representa un reto no tener claridad sobre el verdadero nivel de endeudamiento de las personas naturales y jurídicas, considerando la gran variedad de oferta de crédito en especial de consumo existente en el país. La práctica común en las entidades es consultar más de una central, encareciendo así la originación del crédito. Aun cuando esto puede representar una solución para quien asume el riesgo, para una estrategia de inclusión financiera es indispensable fortalecer todos los sistemas de información sobre el historial crediticio de las personas y las MiPymes, para facilitar el acceso en mejores condiciones al crédito, pero sobretodo para prevenir las consecuencias negativas de fenómenos de sobreendeudamiento.

Al iniciar una estrategia de inclusión financiera un aspecto que merece especial atención es asegurar que la misma redunde en beneficios para los clientes finales. En este sentido es necesario asegurar que un impulso al otorgamiento de mayor crédito como uno de los servicios financieros a ofrecer, genere un financiamiento sano evitando problemas

60. Esta ley estableció que la recolección y uso de los datos personales requiere el consentimiento expreso, informado y por escrito, y limitó las posibilidades de divulgar la información de los deudores.



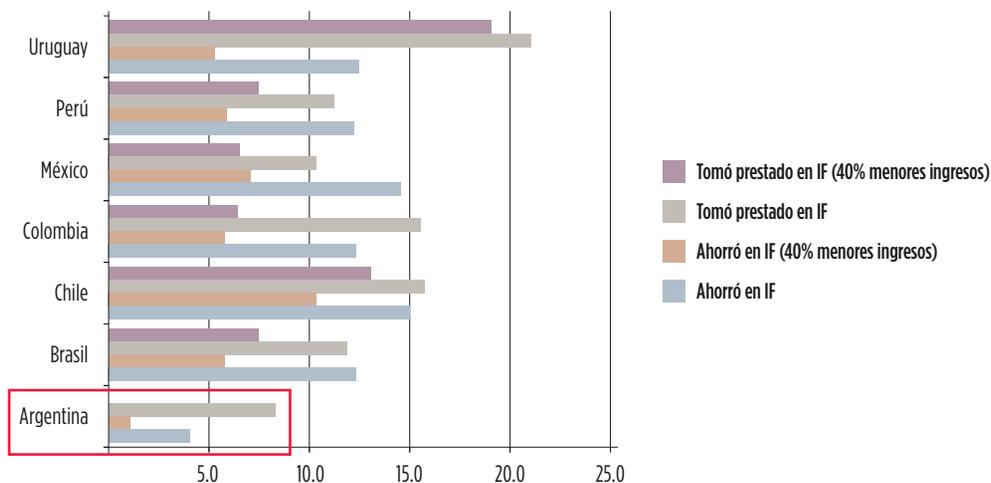
de sobreendeudamiento en los hogares. Por ello es que resulta crucial homogenizar los requisitos y los reportes a la central y buros de crédito.

### 3.3 Uso de Servicios Financieros

A continuación, se analizan varios indicadores que permiten dimensionar el uso de los servicios financieros a los que tiene acceso la población. Inicialmente, se utilizan los indicadores basados en la encuesta Findex que, como se mencionó anteriormente, están basados en información proveniente de la demanda, dado que Argentina todavía no cuenta con una encuesta de demandad de servicios financieros<sup>61</sup>. El panorama luego se complementa con información de utilización de medios de pagos electrónicos pues esta resulta ser la mejor forma de estimador proveniente de la oferta, como elemento con el cual se puede estimar el uso dado a los productos pasivos.

La comparación internacional a partir de los resultados de la encuesta Findex 2014, confirma cómo el uso en Argentina de cuentas y créditos en entidades financieras es muy bajo, y sustancialmente inferior a los demás países de Latinoamérica, y es casi inexistente por parte del 40% de la población más pobre. La siguiente gráfica muestra cómo las personas en Argentina señalan haber tomado préstamos o haber ahorrado menos en el sistema financiero formal durante el año previo, que en los otros 6 países recogidos en la gráfica.

Gráfica 14. Crédito y ahorro en entidades financieras. 2014

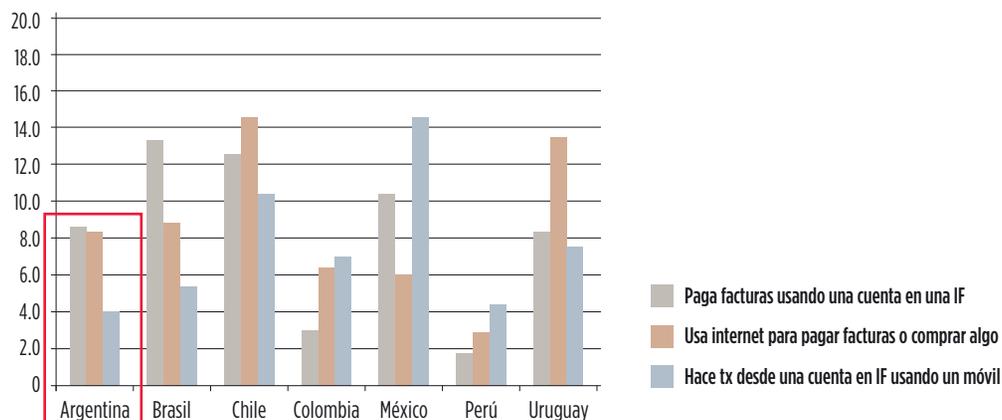


Fuente: Findex, 2014.

El pago de facturas usando canales o productos financieros también permite ilustrar cómo en Argentina el uso está por debajo de Brasil, Chile y México, y en pagos móviles es el más bajo de la región después del Perú.

61. Una encuesta de este tipo requiere una inversión de recursos y la decisión de hacerla periódicamente con el fin de evaluar los cambios que se producen una vez implementada la estrategia de inclusión financiera. Por ello se sugiere adelantarla dentro de las actividades a desarrollar en la sección 5.3.

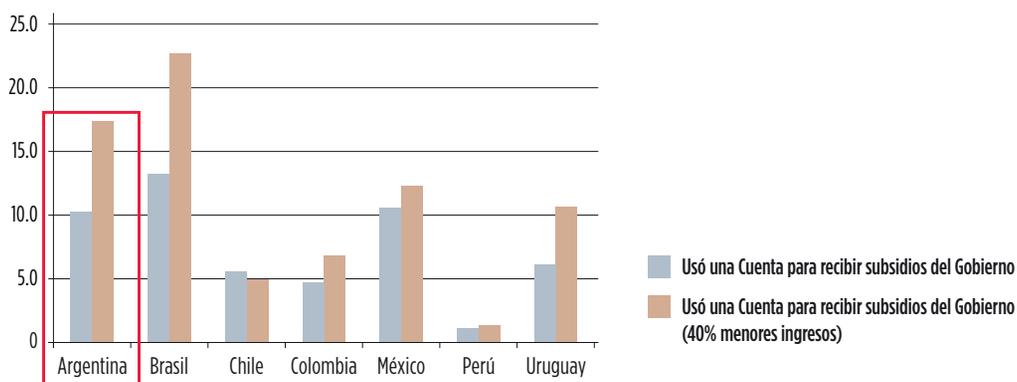
Gráfica 15. Pago de facturas usando canales o productos financieros. 2014



Fuente: Findex, 2014.

Finalmente, los resultados de la encuesta muestran cómo las personas reconocen el pago de subsidios con abono en cuenta, en especial por parte del segmento de menores ingresos, destacándose en un segundo lugar después del Brasil.

Gráfica 16. Abono de subsidios en cuenta. 2014



Fuente: Findex, 2014

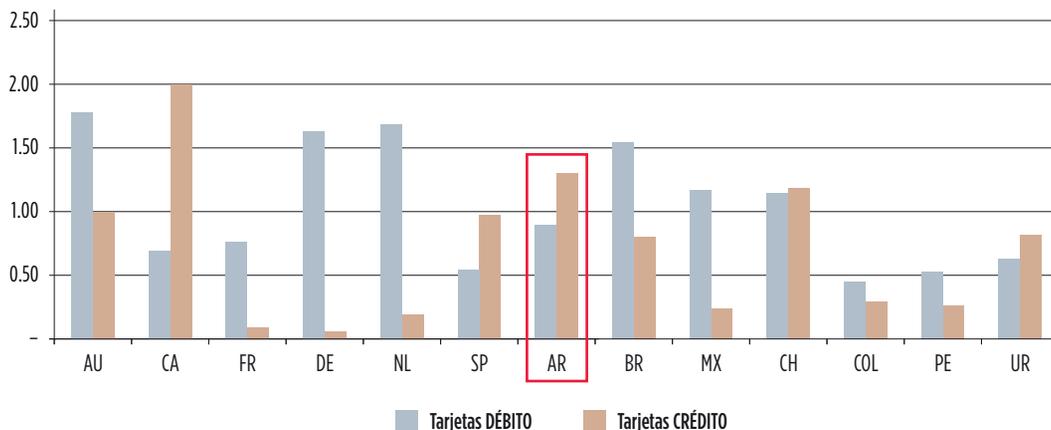
Esto implica que a pesar de haber tenido indicadores de acceso a cuentas, tarjetas débito o tarjeta de crédito comparativamente elevados dentro de la región, el uso que se le da a los productos presenta niveles inferiores. Esto confirma la percepción de varios de los entrevistados, en especial de autoridades gubernamentales, de que uno de los grandes retos de una estrategia de inclusión financiera en Argentina va a ser la de promover el uso de los servicios financieros por parte de las personas que ya han accedido a los mismos. Es importante que, como parte de la estrategia, se realice una encuesta de demanda de servicios financieros con el fin de profundizar en las razones que pueden explicar estos hallazgos y entender con precisión la percepción de la demanda.



### 3.3.1 Medios de pago electrónicos

Desde el punto de vista de la disponibilidad de medios de pago, el acceso a las tarjetas parece no ser la limitación. Como se mencionó, Argentina tiene, además, la particularidad de que las tarjetas de crédito incluyendo las no bancarias, tienen una mayor penetración que las de débito, como se observa en la siguiente gráfica.

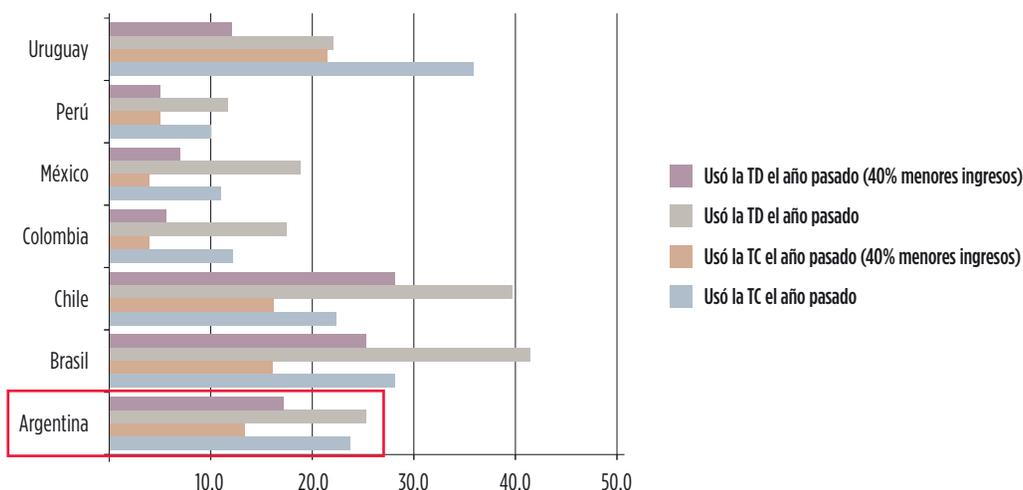
Gráfica 17. Número de tarjetas por habitante. 2015



Fuente: con base en "Statistics on payment, clearing and settlement systems" para países de CPMI, Dic. 2015; y Bancos Centrales para resto de países de Latam, Dic 2015.

Ahora bien, ésta disponibilidad tiene impactos diferenciales en materia del uso de medios de pago electrónicos. Se observa que el uso de las tarjetas débito y crédito para pagos es mayor que el encontrado para la mayor parte de los países, pero menor que el registrado en países con una penetración similar de los productos como son Brasil y Chile, confirmando la preocupación por la falta de uso y la prevalencia del efectivo como medio de pago.

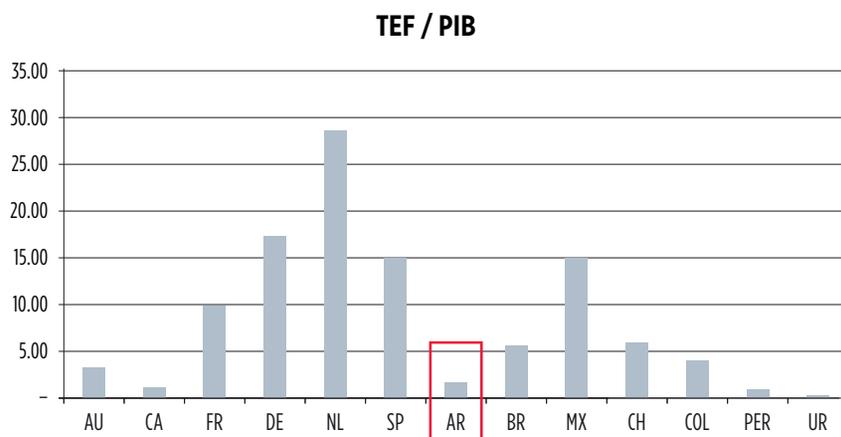
Gráfica 18. Uso de tarjetas de crédito y débito. 2014



Fuente: Findex, 2014.

Sorprende la baja utilización de otros medios de pago electrónicos, como las transferencias electrónicas de fondos (TEF), que es muy limitada, como lo ilustra la siguiente gráfica, donde el valor de las TEF como proporción del PIB es uno de los más bajos de la región. Esto a pesar de contar con toda la infraestructura necesaria, incluyendo las TEF inmediatas.

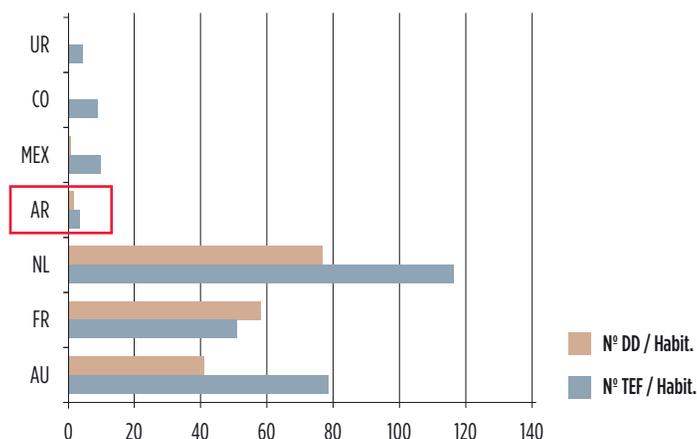
**Gráfica 19.** Transferencias Electrónicas sobre PIB. 2015



**Fuente:** con base en "Statistics on payment, clearing and settlement systems" para países de CPMI, Dic. 2015; y Bancos Centrales para resto de países de Latam, Dic 2015.

La baja penetración de las TEF también se observa en el número de transacciones por habitante, que en Argentina es una de las más bajas no solo frente a países desarrollados sino frente a otros países de la región (ver siguiente gráfica).

**Gráfica 20.** Número de TEF y débitos directos por habitante. 2015



**Fuente:** con base en "Statistics on payment, clearing and settlement systems" para países de CPMI, Dic. 2015; y Bancos Centrales para resto de países de Latam, Dic 2015.

Esta situación puede tener una explicación en la falta de interés de las entidades financieras por promover estas transacciones, teniendo en cuenta que por regulación las transferencias electrónicas deben ser ofrecidas de forma gratuita para los usuarios individuales y para las empresas hasta \$250,000. En efecto, el control de precios limita la



rentabilidad y sostenibilidad del ofrecimiento de este medio de pago, y a pesar de haber desarrollado las TEF inmediatas (algo que pocos otros países de Latinoamérica tienen), no son utilizadas.

#### **Recuadro 5:** Participantes en el sistema de pagos argentino

Coelsa es la Cámara de Compensación de pagos de bajo valor (ACH) en Argentina, donde se realizan las transferencias electrónicas y débitos directos diferidos, (T+1) la cual liquida sus operaciones diariamente en el Medio Electrónico de Pago (MEP) que constituye el sistema de liquidación bruta en tiempo real (LBTR) manejado por el BCRA. También realiza la compensación de las operaciones de todas las redes de ATM y POS, que liquidan al final del día en el LBTR. Adicionalmente, funciona la Cámara de alto valor privada, Interbanking, que liquida y compensa las transacciones de las entidades financieras y empresas que realizan transacciones de alto valor, además de ser una plataforma que ofrece a las empresas el manejo de su portal empresarial y servicios de pagos electrónico, de tal forma que una empresa puede manejar sus cuentas en diferentes bancos desde una sola plataforma. Adicionalmente, las transferencias inmediatas las realiza PRISMA, pues fue la única forma de cumplir el plazo dado hace algunos años por el Gobierno para poder a disposición de los clientes este servicio en el plazo estipulado. Las mismas se compensan se forma inmediata, y la liquidación se garantiza por medio de cupos que las entidades habilitan desde el inicio del día.

Los ATM son administrado por dos operadores: Prisma y Link. Prisma es propiedad de los bancos privados más grandes y surge en el 2014 de la alianza entre VISA Argentina y Banelco. Procesa todo tipo de pagos electrónicos, opera como adquirente exclusivo de VISA y procesa TEF inmediatas desde el 2012. Maneja varias marcas para los negocios, entre otras, Banelco que es la red de ATM de los bancos privados; Pago Mis Cuentas portal para el pago de facturas de 5,000 empresas afiliadas para uso de los clientes que cuentan con tarjeta Banelco; y LaPOS que administra la red de aceptación de pagos en POS. Acepta tarjetas de otras franquicias si el comercio realiza proceso de solicitud de conexión. Por su parte LINK es una empresa de propiedad de los bancos públicos y Banco Credicoop, con varias líneas de negocios como la de la administración de la red de ATM de los bancos afiliados; home banking de los bancos afiliados; recaudo de pagos y servicios de los bancos de Link; y procesadora de datos de COELSA.

En Argentina las dos redes de adquirencia principales son Prisma y First Data. Mientras Prisma provee la adquirencia para las tarjetas VISA, First Data lo hace para las tarjetas de MasterCard. Algunas de las tarjetas de marca propia como tarjeta Naranja tienen red propia para aceptar las tarjetas sin franquicia internacional.

En términos de pagos con tarjetas de crédito y débito en relación con el PIB, la situación es más favorable, pues, aunque frente a países desarrollados el nivel alcanzado todavía no es comparable, si registra el tercer lugar en Latinoamérica, consecuente con la penetración de tarjetas en el país.

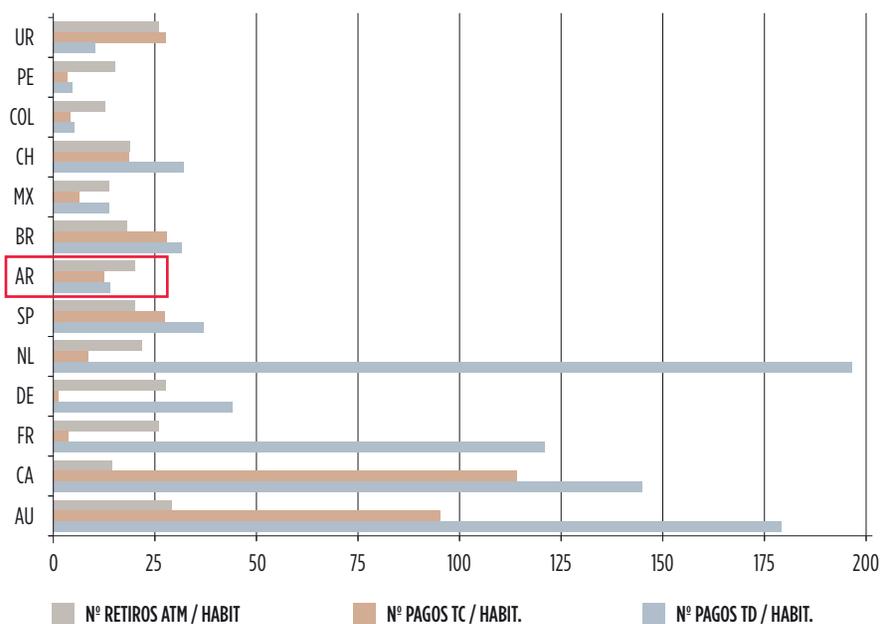
Gráfica 21. Pagos con tarjetas / PIB. 2015



Fuente: con base en "Statistics on payment, clearing and settlement systems" para países de CPMI, Dic. 2015; y Bancos Centrales para resto de países de Latam, Dic 2015.

Ahora bien, al mirar el uso de las tarjetas para pagos ocurre algo similar que en el resto de América Latina, donde el número de transacciones promedio por habitante es todavía bajo, en especial con tarjetas débito, evidenciándose aún el predominio de los retiros en ATM, o sea de la persistencia de pagos en efectivo en la economía, a pesar de la penetración de estos instrumentos.

Gráfica 22. Número de pagos con tarjeta de crédito y débito / habitantes. 2015

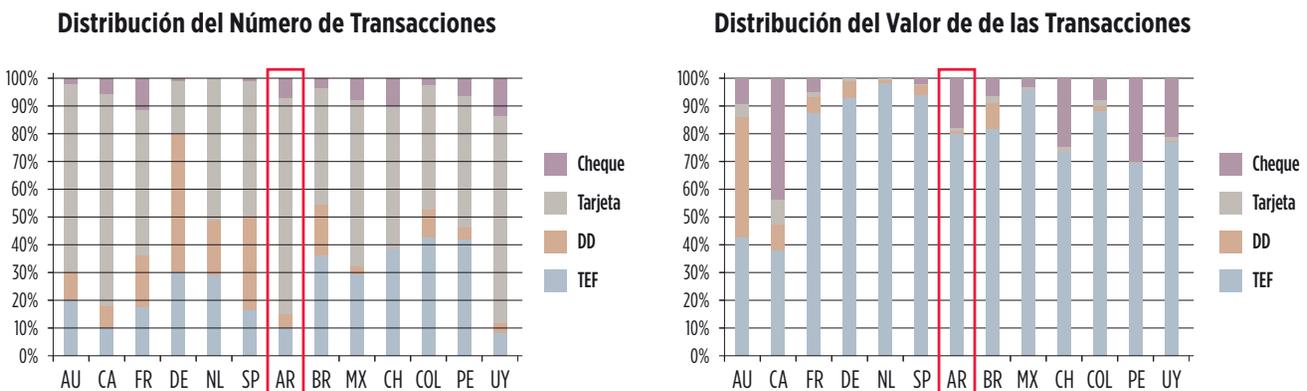


Fuente: con base en "Statistics on payment, clearing and settlement systems" para países de CPMI, Dic. 2015; y Bancos Centrales para resto de países de Latam, Dic 2015.



En resumen, en el caso de Argentina se observa un predominio de transacciones con tarjeta frente a otros medios de pago como las TEF, los débitos directos y los cheques. En materia de valor, resaltan las TEF como en los demás países, pero sobresale el valor de los pagos que todavía se realizan en cheque (ver siguientes gráficas). El bajo uso de las TEF contrasta con la prevalencia del uso del cheque para realizar transacciones. En la región, Argentina tiene uno de los indicadores más altos después de Chile, posiblemente por ser un instrumento importante de financiación de corto plazo para las Pymes como ya se mencionó

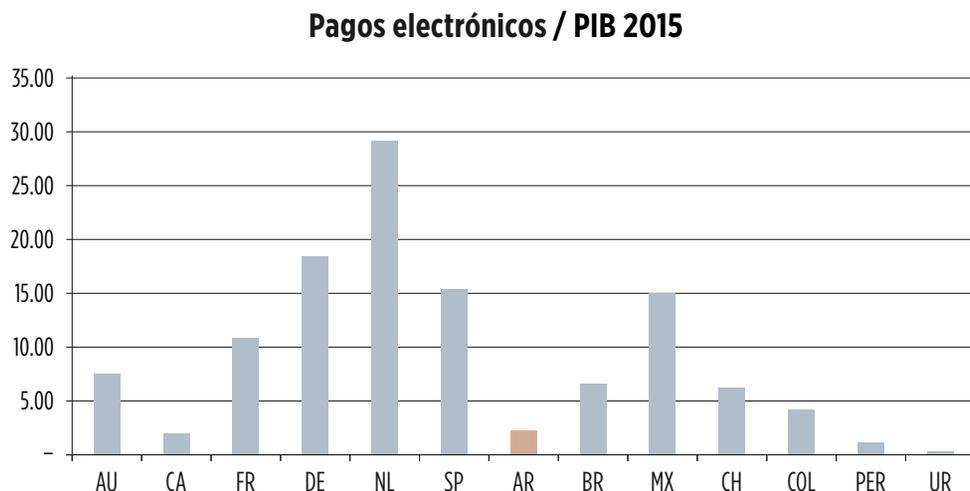
**Gráfica 23:** Distribución del Número de Transacciones. Distribución del valor de las transacciones.



Fuente: con base en "Statistics on payment, clearing and settlement systems" para países de CPMI, Dic. 2015; y Bancos Centrales para resto de países de Latam, Dic 2015.

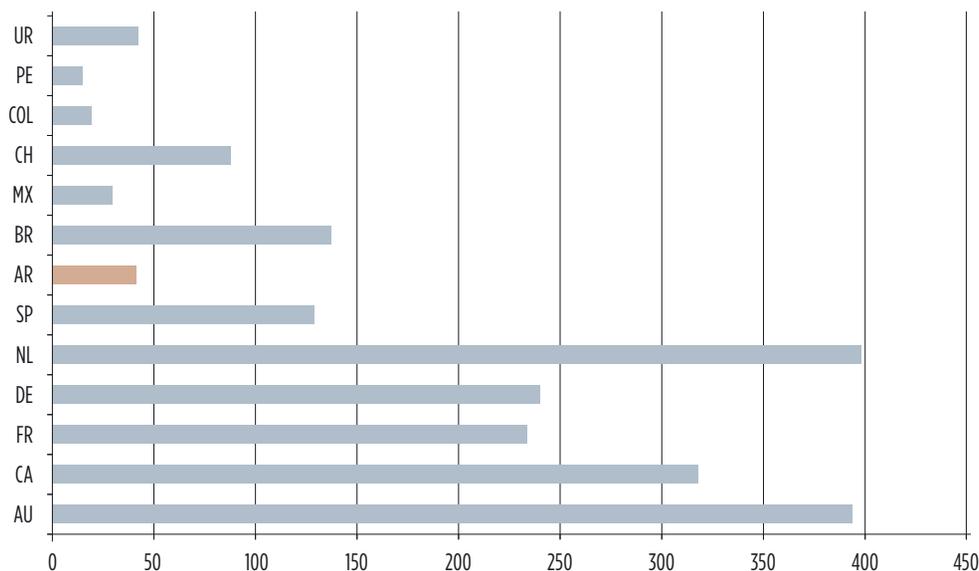
La comparación de la penetración de pagos electrónicos agregados de Argentina con otros países confirma el rezago, pues aún a pesar de la importante penetración de tarjetas la utilización de los pagos electrónicos es muy inferior a sus similares (Chile y Brasil) tanto en número de pagos digitales por habitante como en valor frente al PIB (ver siguientes gráficas), lo que se explica fundamentalmente por el rezago en la adopción de transferencias electrónicas.

**Gráfica 24:** Pagos Electrónicos / PIB. 2015. Número de Pagos Electrónicos por Habitante. 2015





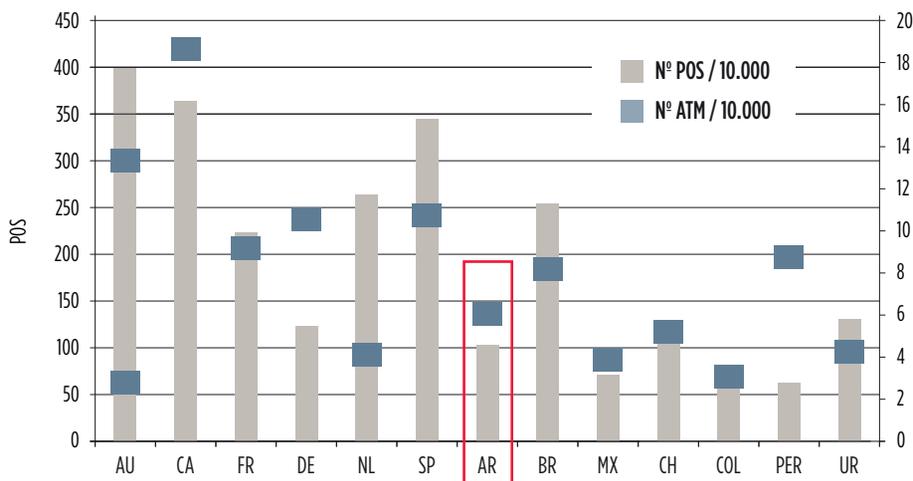
### Nº de Pagos electrónicos por habitante



Fuente: con base en "Statistics on payment, clearing and settlement systems" para países de CPMI, Dic. 2015; y Bancos Centrales para resto de países de Latam, Dic 2015.

La infraestructura disponible para el uso de las tarjetas como medio de pago es limitada en Argentina, sobretodo comparado con el número de tarjetas que circula en el país. En efecto, el número de ATM y sobretodo de POS refleja un rezago importante. Comparado con otros países desarrollados y de la región, Argentina muestra una baja penetración de ATM y POS por cada 10,000 habitantes, sobretodo si se tiene en cuenta el alto nivel de tarjetas de crédito y débito por habitante.

Gráfica 25. No. POS y ATM por cada 10,000 habitantes. 2015



Fuente: con base en "Statistics on payment, clearing and settlement systems" para países de CPMI, Dic. 2015; y Bancos Centrales para resto de países de Latam, Dic 2015.



Sin embargo, Prisma señala que las cifras del BCRA subestiman los puntos de aceptación pues no incluyen las cajas registradoras que tienen lector de tarjetas incorporado. De acuerdo con cifras suministradas por Prisma, el número de puntos de aceptación de tarjetas es el que se resume en el cuadro a la derecha. Usando la cifra para 2015, el indicador de cobertura resultante por cada 10,000 adultos sería de 150.7, colocándose en segundo lugar en la región. Faltaría por aclarar si en los demás países también debería hacerse dicho ajuste para hacerlos estrictamente comparables.

PERIODO	PUNTOS DE ACEPTACIÓN
dic-10	365.456
dic-11	425.255
dic-12	507.031
dic-13	550.446
dic-14	593.392
dic-15	632.558

Un tema a analizar más a fondo para terminar de entender las limitaciones a la capilaridad que puedan restringir el uso de los productos financieros es el del grado de interoperabilidad de la red. En efecto, aunque los POS son interoperables la conexión con otras redes no es automática y requiere que el comercio realice varios procesos adicionales que toman tiempo e implican costos. Adicionalmente, hay varias distorsiones que elevan el costo de aceptación para el comercio, más que por la tasa de descuento, por la carga tributaria y la práctica comercial implícita en el sistema de cuotas en las ventas con tarjeta de crédito.

De acuerdo con la información recogida durante el diagnóstico, se observa que el modelo de negocio y los incentivos que rodean la aceptación de pagos en los comercios contienen costos y distorsiones que es necesario abordar desde la política de inclusión financiera. La tasa o margen de descuento que debe pagar el comercio está definido por la Ley de Tarjetas de Crédito en 3% para tarjeta de crédito y 1.5% para tarjeta débito, aplicable a todos los rubros de comercios. Adicionalmente, la práctica comercial ha llevado a que el 96% del margen de descuento se destine a la tarifa de intercambio (remuneración del emisor de la tarjeta) dejando el resto para la remuneración de los adquirentes. Esta situación constituye un desincentivo a la adquirencia limitando de forma importante la expansión de la red de aceptación.

Desde el punto de vista del comercio, la aceptación de pagos electrónicos representa costos importantes. Por una parte, está el alquiler del terminal POS que está entre \$165 y \$400 mensuales + IVA; a esto se agrega el costo del manejo de los recursos en cuenta corriente (las personas jurídicas no pueden tener cajas de ahorro) incluyendo el impuesto de 0.6% al débito y a crédito y las retenciones de impuestos que reducen el capital de trabajo en alrededor del 7% (solo son deducible si se declaran impuestos).

A lo anterior, se agregan las distorsiones introducidas por la financiación al pago con tarjetas de crédito que terminan afectando negativamente a los comercios que aceptan pagos con tarjeta. Cuando las ventas se realizan con tarjeta de crédito a una cuota o a un pago, el comercio recibe los fondos entre 18 y 30 días después de la venta. Sin embargo, si opta por recibir el pago al día siguiente, le cobran un costo financiero por el anticipo de los fondos dado que el emisor aún no ha recibido el pago del cliente. Cuando la venta se realiza por cuotas en la tarjeta de crédito, al comercio se le paga a los dos días, pero se le descuenta un costo financiero anticipado equivalente aproximadamente al 20% si es a 12 meses y aproximadamente al 30% si es a 18 meses, es decir los bancos solo fondean marginalmente la operación y solo asumen el riesgo en caso en que el cliente incumpla su plan de pagos.



El siguiente cuadro ilustra los costos totales implícitos para el comercio en la aceptación de pagos con tarjetas:

**Cuadro 8.** Ejemplo de descuentos al comercio que acepta pagos con tarjeta de crédito.

CONCEPTO	DESCUENTOS	MONTO \$	MONTO NETO \$	DESCUENTOS TOTALES
<b>Monto de la Venta</b>			1,000 \$	
<b>Arancel</b>	3%	3 \$		
<b>IVA sobre Arancel</b>	0,6%	6 \$		
<b>Retención ganancias</b>	1,0%	10 \$		
<b>Retención IVA</b>	3,0%	30 \$		
<b>Retención IIBB</b>	2,4%	24 \$		
<b>Neto Retenciones y arancel</b>	<b>10 %</b>		<b>900 \$</b>	10,0%
<b>Descuento financiero</b>				
3 Cuotas*	7,4%	74 \$	826 \$	17,4%
6 Cuotas*	12,6%	126 \$	774 \$	22,6%
9 Cuotas*	23,1%	231 \$	669 \$	33,1%

**Fuente:** \*cálculo propio con base en “Plan Cuotas y Servicios Adicionales” de VISA, Oct 2016.

Para que el comercio no incurra en el costo del financiamiento, la práctica generalizada es indicarle al comerciante el incremento de precios al consumidor que debe realizar, según la modalidad ofrecida. Inclusive dentro del Programa Ahora 12, promovido por el Ministerio de la Producción como estímulo a la reactivación económica, se explica cómo debe aplicarse el “Factor a aplicar sobre el precio de contado incluyendo IVA de los intereses”, el cual señalan es de 1,1376 si el plan es de 12 cuotas y de 1.2217 si es a 18 cuotas.

Es decir, en esta modalidad, que algunos de los entrevistados estiman equivale a 1/3 de las ventas (en monto) hechas con tarjeta de crédito en Argentina, es el comercio quien paga el costo de la financiación (a menos que traspase el costo al precio del bien), o lo asume el consumidor en el pago de cuotas que resultan en un precio que incluye el costo financiero (de forma muy poco transparente dado que la manera como se comercializa es como una venta “sin intereses”). El otro tercio de las ventas los clientes lo pagan a final del mes, sin causar ningún tipo de financiamiento. Solo 1/3 del volumen de los pagos efectuados con tarjeta de crédito son financiados como en el resto de países, es decir, con cargo a los cupos de las tarjetas de crédito otorgados a los clientes. En este caso el banco paga al comercio en T+2, y es el cliente quien toma la decisión de financiar su compra con un costo financiero que aparece reflejado en sus extractos mensuales como pago por intereses.

Posiblemente las distorsiones que este sistema pudo haber introducido en los precios en la economía fueron la razón por la cual el Gobierno reglamentó la obligación de los comercios de discriminar los precios de contado de los precios de compras a cuotas. Se requirió la transparencia en precios de pago al contado, obligando a los comercios a señalar además el costo financiero implícito en las compras a cuotas (las cuales ahora se sugiere denominarlas “cuotas fijas”) como se observa en las etiquetas que el mismo programa de Ahora 12 sugiere utilizar. De este se desprende que, en el caso de programas de ventas por cuotas negociado con bancos, el costo a 12 meses conlleva una tasa de interés implícita del 42,9%, comparada con un 27,89% si es con este programa del Gobierno, costo que es asumido por el comercio si solicita el pago de sus ventas en T+2.



**Ilustración 1:** Ejemplos del costo financiero en planes con cuotas con tarjeta de crédito



Fuente: Plan Ahora 1262

La utilización de este esquema complejo sugiere el deseo de desarrollar un modelo de negocio diferente a la forma como se desarrolla el negocio de tarjetas de crédito y pagos con ellas en otros países, motivado por restricciones de precios, o por percepción de niveles de riesgo. En todo caso, sus consecuencias implican un desincentivo claro a los comercios para aceptar pagos. Por otro lado, la forma como se fija la tarifa de intercambio (alrededor del 90%), genera muy poco margen para el negocio de adquirencia, obligando a que este sea dependiente del de emisión. Estos temas deben ser analizados y discutidos para encontrar mecanismos que amplíen la red de aceptación de pagos con tarjeta, aprovechando, entre otras, las normas expedidas por el BCRA que promueven modelos innovadores como los del M-POS, buscando dinamizar los pagos electrónicos. Las facultades para que el BCRA pueda solicitar información, establecer requisitos de transparencia y componentes en la metodología de fijación de tarifas y comisiones a todos los integrantes de las redes de bajo valor, pueden resultar más eficaces para dinamizar los pagos electrónicos que el mantener controles de precios en algunos de los componentes de dicha cadena.

**Recuadro 6:** Facultades del BCRA en relación con el sistema de pagos

Argentina no cuenta con una ley específica del sistema de pagos, por lo que el marco legal aplicable está dado por la Carta Orgánica del BCRA, la ley de entidades financieras y las normas específicas de los medios de pago. Aunque el BCRA tiene la función de regular los sistemas de pagos, las cámaras liquidadoras y compensadoras en general, el alcance de sus funciones está limitado por leyes específicas que hacen referencia a medios de pago determinados como es el caso de los cheques y las tarjetas débito y crédito. En el caso de los cheques, la Ley de Cheques faculta al BCRA para reglamentar el funcionamiento de los sistemas de compensación electrónica de cheques, pero la Ley de Tarjetas de Crédito no le da esta facultad. En este caso, el alcance del BCRA no llega a los operadores de tarjetas de crédito y débito y las redes de adquirencia están en el ámbito de la Secretaría de Comercio.

Esta situación no ha permitido al BCRA establecer reglas de operación y de acceso que impidan la discriminación y las restricciones a la competencia como las que se señalaron en el caso de los productos innovadores de pagos digitales.

62. Ver más detalles en : <http://www.produccion.gob.ar/preciostransparentes/>



### 3.4 Pagos móviles e iniciativas Fintech

La apuesta reciente del gobierno y las medidas regulatorias tendientes a lograr una mayor profundización e inclusión financiera y promover la digitalización de pagos, tiene un gran soporte en el acceso y uso de la tecnología móvil y de internet para facilitar las transacciones financieras a costos bajos para los oferentes y de forma gratuita para los clientes.

En efecto, con el fin de promover los pagos digitales en el curso de los últimos años se introdujeron varios cambios normativos relevantes: (i) Las TEF inmediatas deben ser gratis para usuarios individuales, y para las empresas hasta \$250,000; (ii) En junio de 2016 se habilitó la Plataforma de Pagos Móviles como nuevo canal de pagos para que los clientes de cuentas a la vista puedan hacer transferencias inmediatas y pagos de bienes y servicios hasta por 1 salario mínimo diario; (iii) se habilitaron mecanismos como los dongles para pagos con tarjetas en dispositivos móviles; la billetera electrónica para transferencias electrónicas vía celular; y un botón de pagos para la compra y venta de servicios por internet. Adicionalmente, se estableció la portabilidad de cuentas a partir de agosto de 2016, para facilitar la utilización del “alias CBU” para que el cliente incorpore su alias a cada una de sus claves bancarias uniformes.

Estas iniciativas reflejan el interés de las autoridades por promover estos pagos, por lo cual parecerían enfocarse a reducir el costo de los servicios para sus usuarios. Sin embargo, es necesario considerar los modelos de negocio y la sostenibilidad de este tipo de iniciativas, teniendo en cuenta que el consumidor tiene muchas consideraciones diferentes al precio, que lo llevan a usar o no un servicio financiero. La calidad y facilidad de los servicios puede ser tal vez más importante, y para ello, por ejemplo, el tema de la interoperabilidad en los servicios de pago es crucial, como se discute a continuación.

Argentina cuenta con iniciativas de productos financieros alrededor del uso de tecnologías móviles o de internet, como billeteras electrónicas o sobre páginas web, que se han ido lanzando al mercado (ver recuadro). Sin embargo, la falta del marco regulatorio de dinero electrónico y de unas facultades más precisas del BCRA para intervenir en los sistemas de pago de bajo valor (ver Recuadro 4), produce incertidumbre y limita la toma de decisiones por parte de los actores ya interesados. Adicionalmente, varias de las fintech entrevistadas reportaron serias dificultades para interconectarse a los sistemas de pagos de bajo valor, impidiendo por ejemplo transferencias desde billeteras móviles a cajas de ahorro o viceversa, o no permitiendo que plataformas de pagos o emisores de medios de pagos alternativos puedan usar las redes de pago y compensación existentes.

En la medida en que estas iniciativas se fundamentan en la captación de recursos del público, requieren el desarrollo de un marco regulatorio y de supervisión financiera adecuado, como el desarrollado en varios países de la región<sup>63</sup> para el dinero electrónico. De esta manera deja de existir el argumento de algunas de las redes que justifican su negativa a interoperar en el hecho de que los nuevos operadores no cuentan con regulación y supervisión adecuada. Asimismo, sería importante explorar las medidas que serían necesarias implementar para otorgarle al BCRA las facultades necesarias para poder asegurar la interoperabilidad en los sistemas de pagos de bajo valor en condiciones no discriminatorias a todos los operadores de pagos, una vez la regulación sea clara. Igualmente importante para asegurar las operaciones y pagos digitales, es lograr la liquidación de las mismas en tiempo real, lo cual se podría lograr a través de la cámara de compensación (Coelsa).

63. Una presentación detallada de estas iniciativas se resumió en el documento “Regulación de dinero y pagos electrónicos en América Latina” preparado en el marco de esta consultoría y presentada ante las autoridades del Banco Central.

**Recuadro 7:** Ejemplos de billeteras electrónicas actualmente disponibles

**VINTI**, es una billetera electrónica que se montó para ser usada en smartphones. Se abre asociando un medio de pago al número de teléfono y se autentica mediante la marcación de un PIN. Inicialmente se cargaba con el abono de una tarjeta de crédito a través de dispositivos de Prisma pero, luego de dos meses, dejó de tener acceso a la red. Actualmente, para tener acceso a canales electrónicos incluidas las transferencias electrónicas, está comenzando a hacer alianzas con una entidad bancaria. Lleva 14 meses operando y un total de 18,000 billeteras abiertas de las cuales las activas hacen transacciones en promedio de \$2,500/mes. Las transacciones son gratuitas para los clientes.

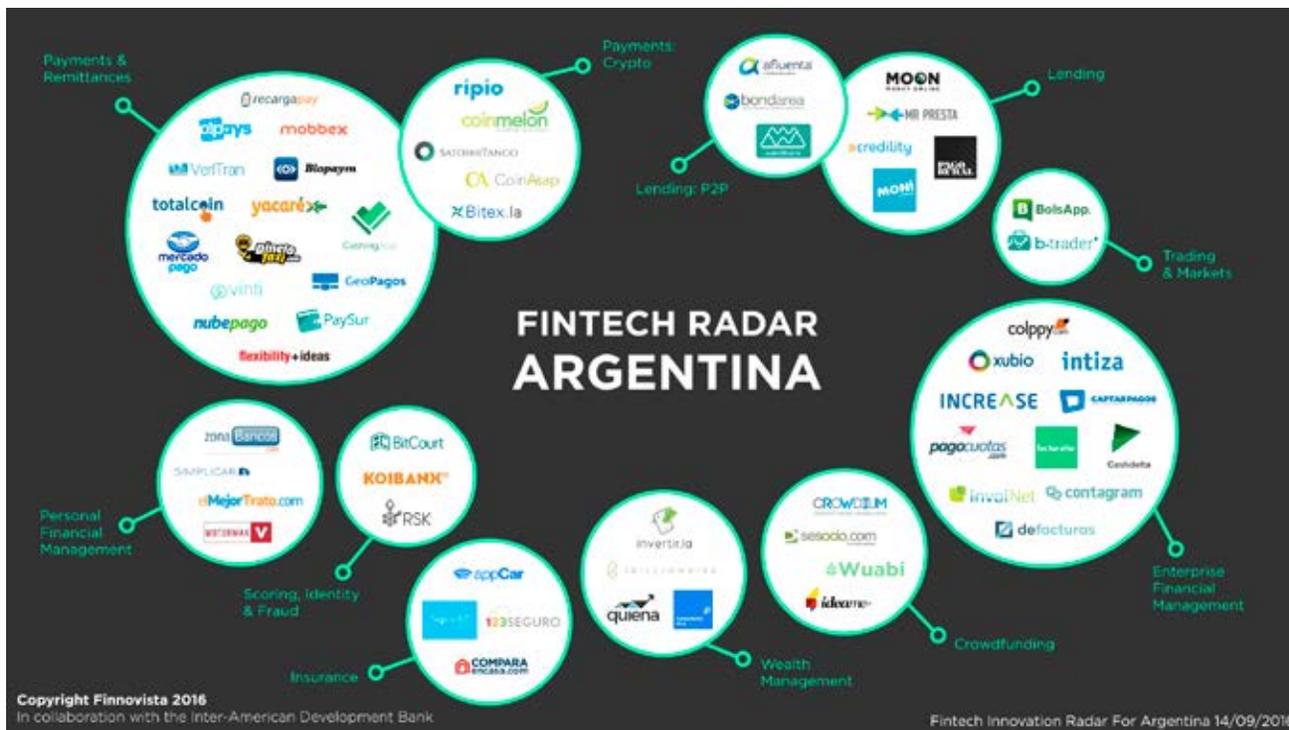
**Telerecarga**, ofrece el producto Carga 24 que se utiliza para comprar tiempo al aire con servicios adicionales como compra de la tarjeta Sube y realizar giros. Los servicios ofrecidos a través de la aplicación deben ser abonados cargando dinero a través de tarjeta de crédito, débito o en los puntos de Telerecarga. Utiliza MercadoPago como pasarela de pagos, e inicialmente los servicios de Prisma hasta que le fue suspendido el acceso. De 1,500 usuarios, que hacen 6.5 millones de transacciones/mes un 20% usa la billetera en transacciones con promedios de \$600/mes.

**Todo Pago**, es una billetera electrónica asociada a tarjetas de crédito, débito, o tarjetas recargables, que se pueden utilizar para realizar pagos por los productos y/o servicios comercializados por los vendedores que acepten el uso de la billetera. Los vendedores pueden percibir el pago de los usuarios mediante el botón de pagos y/o el Servicio Todo Pago mPOS. El sistema Todo Pago canaliza, procesa, concilia y acredita el cobro por el producto o servicio vendido. Los pagos de los usuarios se realizan utilizando los medios de pago vinculados a su billetera.

**Banco de la Nación - Servicios** está contemplando migrar los pagos del programa social a una billetera electrónica montada bajo la tecnología USSD, que se considera una de las tecnologías más amigables para montar productos financieros para personas de menores ingresos. Se podría aprovechar la Tarjeta SUBE como monedero universal, pues usa un CHIP de propiedad de Nación Servicios/Min Transporte y la tarjeta opera offline. Las cargas se hacen en diferido.

Desde el punto de vista del acceso a crédito iniciativas de diversa índole están ya operando en Argentina, pero pocas orientadas a segmentos no incluidos financieramente o de menores ingresos. El diagrama siguiente permite tener una idea de la multiplicidad de iniciativas en el mercado argentino<sup>64</sup>.

64. Un ejemplo es Afluenta que es una iniciativa de otorgar crédito "on line" entre personas sin la intermediación de una entidad regulada.



Fuente: Fintech Innovation Radar For Argentina 14/09/20, <http://www.finnovista.com/fintech-radar-argentina/>

La utilización de instrumentos y medios de pagos móviles se debe soportar en una infraestructura adecuada de telecomunicaciones. En efecto, para poder alcanzar servicios de buena calidad y amplia cobertura a nivel nacional en Argentina hay varios retos por resolver de acuerdo con las conclusiones del Diagnóstico del Sector de Telecomunicaciones y Banda Ancha del Banco Mundial (agosto 2016) y el estudio de GSMA<sup>65</sup>. Según estos resultados, se requieren inversiones para actualizar las plataformas tecnológicas de telefonía fija y banda ancha y actualizar los precios de los servicios para facilitar la implementación de las tecnologías de última generación. Hay un rezago en la implementación de la fibra óptica, lo cual se refleja en baja velocidad en las conexiones de internet.

En el caso de telefonía móvil hay una alta penetración de conexiones y de suscriptores únicos, estimados por GSMA en 141% y 90% respectivamente al 2015. Los desarrollos de las Fintech están en su mayoría basado en APP, lo que requiere, desde la óptica de la inclusión financiera, que los clientes potenciales tengan smartphones, cuenten con planes de datos (preferiblemente postpago para asegurar conexión al momento de realizar un pago), y se disponga de redes con amplia cobertura que soporten 3G y 4G. En los tres aspectos existe una campo importante para mejoras en Argentina.

En cuanto a la penetración de teléfonos inteligentes, los estudios sugieren que está afectada negativamente por el alto precio de los dispositivos<sup>66</sup>. El número de suscripciones de prepago (74% del total) todavía representa una limitación pues acceder a servicios financieros móviles que requieren tener plan de datos disponible.

65. GSMA, "Country Overview: Argentina. Impact of the mobile ecosystem: perspectives and opportunities", 2016.

66. Se estima que el costo de smartphones es un 163% más elevado que su precio de adquisición en Estados Unidos y en 112% más elevados los de tablets y laptops, con lo cual el acceso es más limitado en especial para población de menores ingresos.



**Cuadro 9.** Indicadores móviles Argentina

	2012	2013	2014	2015 (EST)
<b>Suscriptores únicos</b>	37	39	39	39
<b>Conexiones (sin incluir celulares M2M en millones)</b>	58	63	62	63
<b>Conexiones de banda ancha móvil (millones)</b>	12	20	24	28
<b>Conexiones 4G (millones)</b>			0.2	3
<b>Penetración suscriptores únicos</b>	89%	90%	90%	90%
<b>Penetración conexiones</b>	137%	146%	143%	141%
<b>Crecimiento de suscriptores únicos (anual)</b>	6%	3%	1%	1%
<b>Crecimiento de conexiones (anual)</b>	4%	8%	-1%	-1%
<b>SIM por suscriptor</b>	1.37	1.41	1.40	1.37
<b>% de conexiones prepago</b>	73%	73%	74%	74%
<b>% de conexiones de smartphones</b>	16%	25%	32%	40%

**Fuente:** tomado de GSMA, Country Overview: Argentina. Impact of the mobile ecosystem: perspectives and opportunities, 2016.

Finalmente, existe una baja penetración de las conexiones de mayor calidad en banda ancha móvil pues el 30% es 2G, 56% de las líneas son 3G y sólo el 14% es 4G, dado que la subasta de espectro 3G/4G es muy reciente (2014)<sup>67</sup>. El país necesita ampliar la disponibilidad de espectro para que el crecimiento de los servicios móviles de banda ancha permita una cobertura rural y una capacidad urbana rentables. Actualmente, la penetración de conexiones de banda ancha es bastante desigual en las provincias que conforman el área metropolitana frente a las demás provincias para las zonas rurales, como consecuencia de asimetrías de precios y posibilidad de oferta de servicios entre empresas proveedoras<sup>68</sup>.

Es importante tener en cuenta estas limitaciones, impulsar una agenda para avanzar en la modernización de la infraestructura de telecomunicaciones, pero también promover el diseño y desarrollo de soluciones dirigidas a la base de la pirámide usando tecnologías como la USSD, que ofrece una calidad de servicio adecuada, soportada en teléfonos de gama baja.

67. Telefónica Movistar apenas la lanzó en diciembre de 2014 y Claro y Personal (Telecom Argentina) en el 2015.

68. Ver GSMA y Banco Mundial





## 4

## Áreas prioritarias de intervención de la estrategia de inclusión financiera

El panorama en materia de inclusión en Argentina es complejo y presenta múltiples áreas de oportunidad que llevan a definir prioridades distintas de las que caracteriza un enfoque tradicional de inclusión financiera que se dirigirá inicialmente a promover el acceso por encima del uso en una primera etapa. En el caso de Argentina, el mayor reto es la generación de las condiciones necesarias para estimular el uso de los servicios financieros, con fuerte énfasis en la digitalización de los pagos, para aprovechar el avance de las tecnologías de la información y las Fintech en el país. En efecto, en el caso de Argentina, aunque los indicadores de acceso a servicios financieros, incluyendo los medios de pago electrónicos, son mejores que los de otros países de la región, los bajos indicadores de uso de los servicios y de los medios electrónicos de pago sugieren ésta como el área prioritaria en donde se deben enfocar los esfuerzos para lograr una mayor inclusión financiera, con modelos innovadores y sostenibles.

Se lograron identificar anteriormente características del mercado financiero argentino que muestran un panorama complejo que implica que las decisiones que se tomen para promover la inclusión financiera deben considerar varios factores, varios de ellos contradictorios:

- Altos niveles de penetración de cuentas ahorro gracias al mayor nivel de formalidad de la fuerza laboral y a la obligación de pagar con abono en cuenta. Sin embargo, esto no se materializa en el uso de los medios de pago electrónico, con baja penetración de TEF y débitos directos, por debajo de LAC.
- La falta de acceso a servicios financieros se concentra en los sectores informales, y, a diferencia de otros países donde esta realidad se concentra en la falta de acceso al crédito por parte de las microempresas, en Argentina también afecta el acceso a productos pasivos, como resultado en parte de la documentación tributaria que el sistema financiero debía utilizar para verificar los ingresos de los clientes para cumplir requisitos de KYC.
- La coexistencia de bancos públicos y bancos privados genera una sensación de cobertura geográfica suficiente de puntos de acceso a la población, pero la segmentación de los mercados es una limitante al acceso y uso generalizado de los servicios financieros.
- La oferta está poco interesada en atender mercados masivos de bajos ingresos, caracterizada por numerosas entidades financieras reguladas en un mercado con bajísima profundización financiera, bajos niveles de capital mínimo y altamente regulado en materia de precios. En este entorno, desarrollar modelos de negocio para incluir financieramente segmentos de menores ingresos en el país puede no estar dentro de las prioridades de las entidades financieras tradicionales.
- A pesar de la mayor formalidad empresarial con que cuenta Argentina y la importancia del sector Pymes en la estructura empresarial del país, se evidencia una restricción severa al financiamiento general para este tipo de empresas y en especial a plazos superiores a un año, dependiendo fundamentalmente del descuento de cheques.



- Alta penetración de cuentas con tarjetas débito y de tarjetas de crédito, pero prevalencia de la preferencia por efectivo.
- Existencia de plataformas tecnológicas muy sofisticadas, con varias de las innovaciones en comercio electrónico más importantes de Latinoamérica, pero con dificultades para ofrecer medios de pago electrónicos por la reticencia de los operadores actuales del sistema de bajo valor para dejarlos participar en las redes de bajo valor.
  - Hay interés en el mercado para desarrollar pagos digitales, pero la falta del marco regulatorio de dinero electrónico y del sistema de pagos genera restricciones a la competencia, produce incertidumbre y limita la toma de decisiones por parte de los actores interesados.
  - Desde la política pública se observa una apuesta por los pagos móviles pero la infraestructura de comunicaciones requiere mejoras sustanciales dada la baja penetración y calidad de conexión de banda ancha móvil.
- Una infraestructura del sistema de pagos adecuada, pero cuya utilización para pagos electrónicos no ha sido desarrollada para alcanzar su potencial. En parte puede deberse a las distorsiones en el modelo de negocio introducidas por los controles de precios definidos por la regulación. Esta situación ha llevado a un bajo desarrollo y uso de las TEF al punto de que, a pesar de haber desarrollado las TEF inmediatas (algo que pocos otros países de Latinoamérica tienen), no las usan.

Los resultados del diagnóstico permiten focalizar la estrategia en seis objetivos principales que enmarcan las actividades y acciones de la intervención de política pública que permitan crear un mejor entorno y promover la inclusión financiera en Argentina. El ejercicio se constituye en un primer acercamiento para la formulación de la Estrategia de Inclusión Financiera por parte del gobierno argentino. Se priorizan acciones para dinamizar los pagos electrónicos, consolidar el uso de las cajas de ahorro, créditos y medios de pago por parte de hogares, y aumentar el acceso de los sectores informales y de MiPymes a servicios financieros. Frente a los seguros, servicios financieros de vital importancia tanto para hogares como para MiPymes, se requiere realizar un diagnóstico específico detallado, que identifique la situación del mercado de seguros en Argentina frente a los sectores excluidos, y posibles objetivos y acciones para mejorar acceso.

Debido a la complejidad de la situación descrita en el diagnóstico y los factores que afectan la inclusión financiera en Argentina, se requieren intervenciones en diferentes niveles para lograr los objetivos que se consideran prioritarios. A continuación, se mencionan objetivos generales y objetivos específicos, ya sea por segmento, por canal o por tipo de infraestructura que se busca impactar, y se recomiendan acciones para alcanzarlos. La institucionalidad encargada de la estrategia nacional deberá identificar adicionalmente responsables, metas y cronograma, temas a desarrollar en mayor detalle al formular la Estrategia, como se sugiere en el capítulo 5.

## Objetivo 1:

### **Incrementar el uso de servicios financieros y de medios electrónicos de pagos**

La penetración de cuentas y tarjetas (débito y crédito) contrasta con el bajo uso de las cuentas para ahorrar o realizar pagos a través de transferencias electrónicas o débitos directos, siendo solo destacable el uso de las tarjetas de crédito.

La segmentación entre bancos públicos y privados limita la efectividad de la cobertura de las redes para prestar servicios financieros integrales a toda la población. Según la experiencia internacional, es necesario facilitar la cercanía de los clientes y reducir sus costos de transacción para generar aceptación, uso y confianza en los productos del sistema financieros.



Aun cuando la infraestructura del sistema de pagos parece adecuada, la utilización de los medios de pago electrónicos es limitada. Las transferencias electrónicas registran índices de utilización muy bajos, a pesar de contar con transferencias electrónicas inmediatas. Por otra parte en materia de la red de aceptación de pagos con tarjetas, parecería que se presentan varios desincentivos para ampliar la red para los encargados del negocio de la aquerencia (referida entre otra a la tarifa de intercambio), lo que hace aún más compleja la tarea de aumentar la red de aceptación en comercios por los desincentivos que a su vez existen para estos. Es prioritario por ende propiciar un ecosistema que promueva los pagos electrónicos de las personas y las empresas en Argentina.

Hay interés en el mercado para desarrollar pagos digitales, pero la falta del marco regulatorio de dinero electrónico y del sistema de pagos de bajo valor, generan restricciones a la competencia, lo que produce incertidumbre y limita la toma de decisiones por parte de los actores ya interesados.

Dada la exigencia normativa de que múltiples productos, servicios y canales sean ofrecidos de forma gratuita, la ampliación de cobertura requerida para aumentar el uso, en especial de las cuentas y los medios de pago, demanda orientar el foco de la estrategia a reducir los costos de operación de la oferta y los costos transaccionales de la demanda.

## Objetivo 1A: Aumentar la cobertura de los canales, priorizando la reducción de costos de operación

ACTIVIDADES	ACCIONES	OBSERVACIONES
1. AUMENTAR LA COBERTURA DE PUNTOS DE ACCESO A EFECTIVO, A TRAVÉS DE LA FIGURA DE AGENTES	Autorizar la prestación de servicios financieros a través de agentes o corresponsales bancarios.	<p>La ampliación de la red de acceso a puntos de depósito y retiro se ha demostrado resulta vital para generar confianza de las personas, asegurando acceso rápido al efectivo, en especial para el desarrollo de pagos móviles</p> <p>Los canales deben ser de muy bajo costo precisamente porque si la estrategia de migrar las costumbres a pagos electrónicos es exitosa, la red se volverá inocua y debe ser fácilmente desmontable</p> <p>La autorización como mínimo debería cobijar la posibilidad de usar agentes en municipios donde el banco no tenga otra presencia.</p>
	Permitir el cobro de las operaciones que se efectúen por este canal	<p>Permite el desarrollo de un modelo de negocio rentable y sostenible.</p> <p>La operación debe ser rentable para el tendero que actúa como corresponsal a nombre de la institución financiera.</p>
2. REDUCIR COSTOS DE OPERACIÓN DE OTROS CANALES (SUCURSALES Y ATM).	Flexibilizar normatividad de manejo de las sucursales (p.ej. horarios, requerimientos físicos y de seguridad)	Como la entidad financiera es la responsable de controlar el riesgo, ésta debe tomar las medidas necesarias para controlarlo y diseñar un modelo de negocio que sea rentable.
	Identificar oportunidades de simplificación y reducción de requisitos no indispensables, evitando las normas taxativas que imponen costos extras.	



## Objetivo 1B: Aumentar uso de medios de pago electrónicos

ACTIVIDADES	ACCIONES	OBSERVACIONES
<b>1. REVISAR Y ADECUAR MARCO LEGAL DEL SISTEMA DE PAGOS DE BAJO VALOR</b>	Generar un marco legal que le de autorización al BCRA para intervenir en el sistema de pagos para dinamizar la operación del sistema de pagos de bajo valor y evitar restricciones al acceso y la interoperabilidad de nuevos participantes.	Para promover el desarrollo y la expansión de la cobertura de la infraestructura de aceptación de pagos con medios electrónicos, es importante promover el acceso en condiciones no discriminatorias y la interoperabilidad a los sistemas de bajo valor, ya sea de transferencias electrónicas o de pagos con tarjetas.
	Asegurar acceso no discriminatorio a las redes de pagos por parte de operadores de pagos que demuestren cumplir requisitos mínimos de manejo de riesgo operativo y seguridad.	
	Promover la transparencia en la fijación de tarifas.	
	Solicitar información suficiente y oportuna sobre el volumen y el valor de las transacciones a los operadores de los sistemas de pagos de bajo valor.	Asegurar el suministro de información como elemento esencial del monitoreo del mercado.
<b>2. LIBERAR LIMITACIONES AL COBRO POR TRANSFERENCIAS ELECTRÓNICAS INMEDIATAS</b>	Revisar requisito de gratuidad en las transferencias electrónicas inmediatas. Si no es posible considerar la posibilidad de introducir una nueva operación como se describe en Objetivo 2A-2.	Las condiciones permitidas entre prestadores del mismo servicio, incluyendo operadores de pagos móviles, deberían ser iguales.
		La gratuidad representa limitaciones importantes para rentabilizar nuevos modelos de negocio, en especial los orientados a la población de menores ingresos.
<b>3. EXPANDIR LA COBERTURA DE LA RED DE ACEPTACIÓN DE PAGOS CON TARJETAS</b>	Revisar el modelo de cobro de tarifa de intercambio.	Facilitar el modelo de negocio de nuevos adquirentes, para ampliar cobertura de aceptación.
	Autorizar la definición de tasas de descuento según giro de negocio.	Tarifas diferenciales que permitan cobros según tipo de negocio ( p.ej. tiendas vs supermercados) permitiría reconocer las diferencias de costos que implica vincular y atender operaciones con volúmenes muy diferentes, de una manera rentable
	Revisar el proceso operativo para asegurar interoperabilidad automática de los POS.	Reducir el costo transaccional del tendero de poder aceptar los pagos de cualquier franquicia.
<b>4. REVISAR MODELO DE NEGOCIO E INCENTIVOS, PARA PROMOVER MAYOR USO DE PAGOS CON TARJETA DÉBITO.</b>	Definir igualdad de condiciones en pagos con tarjetas o con pagos móviles, entre otras las retenciones de impuestos que pesan cuando se compra con tarjeta.	Los planes comerciales de pagos con tarjeta de crédito usando el sistema de cuotas, distorsiona los incentivos para el consumidor, y requiere transparencia en precios. En este sentido las medidas adoptadas a comienzos del 2017, requiriendo información sobre los precios al contado o en pagos con cuotas, permite formular un mecanismo para promover pagos también con tarjetas débito, o con tarjetas de crédito, pero donde el banco asume el costo del financiamiento.



## Objetivo 2: Promover la oferta de servicios financieros digitales

En Argentina es clara la oportunidad para aprovechar la tecnología móvil y los medios digitales para facilitar la inclusión financiera. Hay interés en el mercado para desarrollar pagos y servicios financieros digitales, pero se requiere un marco regulatorio de dinero electrónico y del sistema de pagos que permita la competencia, incluyendo de nuevos operadores, en un entorno claro y seguro. El nuevo marco regulatorio debe permitir la creación de nuevas entidades dentro del sistema financiero vigilado y dar facultades al BCRA para intervenir en las nuevas operaciones. Este marco también permitiría introducir un nuevo almacén de valor que todas las entidades financieras vigiladas puedan desarrollar, que cuente con flexibilidad para definir sus condiciones comerciales.

Desde la política pública se observa una apuesta por los pagos móviles basados en “smartphones”, sin embargo, la infraestructura de tele comunicaciones requiere mejoras sustanciales para asegurar su disponibilidad. El 56% de las líneas son 3G, un 30% es 2G y sólo el 14% es 4G). Además, la penetración de smartphones es del 45%, y un 75% de los planes están en prepago, lo cual no asegura planes de datos disponibles para realizar transacciones financieras,

## Objetivo 2A: Definir un marco regulatorio propicio para el desarrollo de modelos viables de servicios financieros digitales

ACTIVIDADES	ACCIONES	OBSERVACIONES
<b>1. PROMULGAR EL MARCO LEGAL QUE AUTORICE LA OPERACIÓN DE NUEVOS OPERADORES DE PAGOS.</b>	Definir requisitos de entrada y operación, como autorización previa, capital mínimo y margen de solvencia.	La autorización de un nuevo tipo de entidad de pagos/ dinero electrónico permitiría fortalecer la competencia en el mercado financiero, en un entorno legal claro y seguro.
	Definir operaciones autorizadas y mecanismos de protección de los recursos captados	Tanto los nuevos operadores como las entidades financieras actualmente autorizadas, deben contar con un marco legal en igualdad de condiciones, tanto para efectos de lo que les está permitido ofrecer (condiciones, requisitos, canales etc.) como en términos de las obligaciones.
	Asegurar acceso no discriminatorio en condiciones razonables de costo a cámaras de compensación bajo reglas de seguridad predefinidas	
	Autorizar la operación con canales de bajo costo como los corresponsales o agentes.	Las redes de pagos existentes tienen enorme potencial para expandir la cobertura de agentes. Este canal debe contar con libertad de fijación de tarifas que permitan viabilizar modelos de negocio rentables y sostenibles para todos los participantes en la cadena de servicios financieros digitales/móviles.
<b>2. PROMOVER EL USO DE “TRANSFERENCIAS MÓVILES”</b>	Crear una nueva operación financiera para billeteras móviles o dinero electrónico.	Esta operación podría tener condiciones especiales propias, como contar con tarifas libres, requisitos de documentación, procesamiento y manejo de riesgo operativo específicos, que faciliten y viabilicen los modelos orientados a segmentos de menores ingresos. Estas condiciones deberían aplicar para operaciones similares desarrolladas por entidades financieras.
<b>3. ASEGURAR INTEGRACIÓN E INTEROPERABILIDAD DE LOS NUEVOS PRODUCTOS MÓVILES AL SISTEMA DE PAGOS</b>	Aplicar las mismas disposiciones que se diseñen para sistemas de pago de bajo valor.	Definir el papel potencial que puede jugar COELSA como apoyo a esta iniciativa, permitiendo su operación en tiempo real. La interoperabilidad puede ser exigida a partir de un cierto tamaño de la operación, para no sobrecargar de costos las innovaciones en pagos.



## Objetivo 2B:

### Fortalecer la infraestructura de telecomunicaciones y asegurar acceso a prestadores de servicios financieros

ACTIVIDADES	ACCIONES	OBSERVACIONES
<b>1. AMPLIAR LA INFRAESTRUCTURA DE TELECOMUNICACIONES</b>	Realizar las inversiones y ampliación de la cobertura de las redes de 3G y 4G y facilitar la migración hacia aparatos de alta gama.	Como esto demandará un lapso de tiempo, se requiere pensar en soluciones tecnológicas para aparatos celulares básicos.
<b>2. PROMOVER INICIATIVAS QUE INCLUYAN SOLUCIONES BASADAS EN TECNOLOGÍAS DE SMS O USSD.</b>	Incorporar en la normativa estas tecnologías al definir requisitos de verificación de clientes y manejo de riesgo operativo para asegurar que son admisibles.	Por la experiencia en otros países de la región, sería útil incluir en la Ley de pagos/dinero electrónico facultades que permitan exigir a los operadores celulares acceso al USSD para asegurar que operadores de servicios financieros móviles puedan hacer uso del mismo, en condiciones competitivas.

## Objetivo 3:

### Mejorar el acceso a hogares y MiPymes a Cajas de Ahorro

Según el diagnóstico realizado, el avance hacia un mayor acceso a cajas de ahorro está limitado por la baja rentabilidad para los oferentes en la movilización de ahorros de baja cuantía, dados los elevados niveles de encaje, las inversiones/colocaciones forzosas, y la exigencia de servicios y canales gratuitos. Por otra parte, los rendimientos reales negativos representan un desestimulo para los usuarios que quieren acceder y usar las cuentas, dado el impuesto inflacionario existente. El sector hasta ahora más excluido de los servicios de ahorro ha sido el informal, por las normas de prevención de lavado, totalmente al contrario de otros países donde la exclusión del sector informal se concentra en el acceso al crédito.

Existe campo para reducir los costos, para la oferta y la demanda, de abrir cuentas por medio de ajustes a normas, como por ejemplo los que se han dado a favor de un régimen simplificado. Sin embargo, este régimen aún requiere ajustes, pues el límite al saldo es demasiado amplio, y puede generar riesgos que no se justifican. Además, es necesaria una revisión en mayor detalle de la regulación para reducir aún más los costos fijos de operar y mantener cuentas (papeles, información, infraestructura). Finalmente se debe permitir el uso de las cajas de ahorro como mecanismo para acceder a una cuenta a las MiPymes, facilitando por lo menos su transaccionalidad por medios electrónicos de pago.



### Objetivo 3A:

## Aumentar los hogares con cajas de ahorros, en especial para hogares con ingresos primordialmente de origen informal.

ACTIVIDADES	ACCIONES	OBSERVACIONES
<b>1. REVISAR RÉGIMEN SIMPLIFICADO</b>	Establecer límites y requisitos acorde con nivel de riesgo según canal y medio de pago.	Por ejemplo, la apertura no presencial solo con el No. del DNI se podría hacer si las transacciones mensuales y el saldo en cualquier momento no superan p.ej. el 10% - 20% del PIB per cápita (US\$1,343 o US\$2,686 respectivamente, frente al límite de USD 10,000 autorizado por la UIF en el 2016. Si el proceso de KYC se realiza utilizando medio biométrico, por smartphones por ejemplo, el límite de transacciones y saldo podrían aumentarse a 20% - 30% del PIB per cápita (US\$2,686 y US\$4,030 respectivamente).  Regulación tiene que permitir cualquier mecanismo de verificación sin sesgos tecnológicos.
	Permitir mecanismos amplios para verificación de la identidad, incluyendo medios biométricos	
	Autorizar herramientas alternativas para definir perfil del cliente.	Para efectos de clientes de baja transaccionalidad (o de trámite simplificado de KYC), se puedan predefinir elementos y transacciones (tipo, cantidad o valor), que generen alertas, sin necesidad de soportes tributarios, lo que implica que en el legajo de perfil de cliente se deberá eliminar referencia a situación tributaria.
	Difundir normativa y experiencias internacionales con cuentas simplificadas o monederos móviles	Experiencia internacional ha demostrado la necesidad de realizar seminarios o talleres de trabajo para lograr una efectiva y rápida implementación de los procesos simplificados. En el marco de estos eventos, el BCRA y UIF deben explicar y reiterar en detalle los cambios realizados a las normas relevantes.
<b>2. PROMOVER EL ACCESO A CAJAS DE AHORRO PARA SEGMENTOS INFORMALES Y DE BAJOS INGRESOS</b>	Identificar incentivos para que oferentes promuevan acceso a cajas de ahorro a segmentos de menores ingresos e informales.	Para lograr la activa participación de intermediarios financieros en la vinculación de clientes nuevos, dado el costo operativo fijo por caja de ahorro y los bajos saldos que se generan, en un inicio por ejemplo se podría eliminar la inversión forzosa, vinculada a la Línea de Inversión Productiva para cajas de ahorro de trámite simplificado*.

\* En Colombia, por ejemplo, la Ley del Plan Nacional de Desarrollo del 2007, Ley 1151, Artículo 70, creó el concepto genérico de cuentas de ahorro de bajo monto dirigidas a la población de escasos recursos, las cuales quedaron exentas de inversiones forzosas dirigidas a créditos para la agricultura.



### Objetivo 3B:

## Permitir y facilitar el acceso de MiPymes (formales e informales) a cajas de ahorro

ACTIVIDADES	ACCIONES	OBSERVACIONES
1. PROMOVER EL ACCESO Y USO DE CUENTAS POR PARTE DE LAS MIPYMES	Autorizar apertura de cajas de ahorro para MiPymes	Permite que las MiPymes tengan acceso a cuentas menos costosas facilitando la aceptación y uso de medios de pago electrónicos.
		Para microempresarios de bajos ingresos (monotributista o no), el régimen simplificado puede facilitar su relacionamiento con entidades financieras y permitirles contar con un producto en el cual recibir pagos y desde el cual efectuar pagos (p.ej. transferencias electrónicas TEF).
		Facilita el acceso de negocios informales que no cuentan con instrumentos para transar de manera electrónica, dado que son generalmente excluidos de la cuenta corriente, pues ésta exige un análisis de riesgo de crédito por la posibilidad de sobregiro.
		El acceso a cuentas de ahorro puede convertirse en el mecanismo para apoyar más fácilmente procesos de formalización al permitir su trazabilidad y promover un menor uso de efectivo.
2. AUTORIZAR APLICACIÓN DEL RÉGIMEN SIMPLIFICADO A LAS CAJAS DE AHORRO DE LAS MIPYMES	Revisar topes a cuentas simplificadas para acotar riesgo	Considerando la típica informalidad de las MiPymes, es posible aplicar los mismos topes que se definan para las cuentas de personas físicas, una vez revisado el límite al saldo total, como se sugiere en Obj. 3A-1.
3. AUTORIZAR HERRAMIENTAS ALTERNATIVAS PARA DEFINIR PERFIL DEL CLIENTE	Aplicar los mismos que se definan para las cuentas de personas físicas.	Estipulando claramente que no se debe acudir a documentación tributaria para hacerlo.

### Objetivo 3C:

## Reducir costos de la operación de cajas de ahorro

ACTIVIDADES	ACCIONES	OBSERVACIONES
1. PRIORIZAR REDUCCIÓN DE COSTOS OPERATIVOS QUE ASUMEN LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS	Autorizar canales de bajo costo, incluyendo la figura de los agentes/ corresponsales.	Promover modelos inclusivos rentables y sostenibles, que puedan basarse exclusivamente en productos pasivos (para atender a las personas y empresas que no demandan, ni requieren, créditos) es una tarea compleja, más aun cuando existen condiciones obligatorias de gratuidad como las que existen en Argentina y que aplican a la apertura y manejo de cajas de ahorro, a las transacciones realizadas en sucursales y ATM de la institución (para mayoría de cuentas y tarjetas débito), así como a las transferencias electrónicas de fondos.
	Eliminar requerimientos de uso y soporte documental en papel, permitiendo cuentas totalmente digitales (eliminación de formulario físico de apertura, extractos, y actualizaciones, y envío de información por medios digitales).	
	Asegurar que firma electrónica, incluyendo un PIN, tenga validez jurídica y sea suficiente para apertura de cuentas	



## Objetivo 4:

### Mejorar el acceso al crédito de los hogares, de forma responsable y sostenible

Según el diagnóstico realizado, el acceso a crédito por parte de los hogares y personas se da a través del crédito de consumo, pero principalmente para quienes perciban ingresos formales y asalariados, en un mercado poco transparente por la fragmentación de la información crediticia y los reportes a central/ buros de crédito. Las entidades no bancarias son las más propensas a otorgar crédito a sectores asalariados de bajo ingresos y a informales, sin que se haya asegurado que la información positiva y negativa de estos deudores esté siendo compartida con todo el mercado. La infraestructura de información crediticia debe ser fortalecida antes de impulsar el acceso al crédito, para evitar fenómenos de sobre endeudamiento que perjudique a los hogares que se desea beneficiar.

El código de descuento, o crédito de nómina, siendo un producto clave para mejorar las condiciones de acceso al sistema financiero por parte de asalariados, actualmente está limitado a los empleados públicos (principalmente a través de bancos públicos) o jubilados de ANSES. Su aplicación a empleados del sector privado, a través de cualquier institución financiera regulada, permitiría reducir las tasas de interés, fomentar el interés de los bancos en los empleados como clientes y no en los patronos, y facilitar el desarrollo de una oferta sostenible de productos financieros a la población de menores ingresos.

## Objetivo 4A:

### Expandir acceso a crédito de hogares, sin riesgo de sobreendeudamiento

ACTIVIDADES	ACCIONES	OBSERVACIONES
1. MEJORAR LOS REPORTES A CENDEU Y A BUROS DE CRÉDITO DE ENTIDADES FINANCIERAS REGULADAS Y NO REGULADAS	Exigir que el reporte a CENDEU sea obligatorio desde ARG\$ 1, con información positiva y negativa de todas las entidades obligadas a reportar.	Esto permitiría que el historial positivo de las personas, les sirva de carta de presentación ante los diferentes oferentes de crédito. Tiene efectos positivos en la competencia entre instituciones.
	Difundir la información positiva y negativa de CENDEU de todas las deudas, para facilitar homogeneidad en todos los buros de crédito.	Permitiría atacar la fragmentación de información financiera que existe en el mercado, contribuyendo a una expansión del crédito que evite el sobreendeudamiento en especial en hogares de menores ingresos
	Incorporar en la base de datos de CENDEU la información recibida del INAES de créditos del sector cooperativo/mutual (solicitando positiva y negativa).	
	Exigir que los burós de crédito solo acepten consultas de instituciones que reportan historial positivo y negativo de créditos de sus deudores.	
2. REVISAR NORMAS DE CLASIFICACIÓN Y CALIFICACIÓN DE CARTERA DE CONSUMO	Incorporar experiencia internacional que demuestra la dificultad de recuperación de estos créditos a partir de los 30 días de mora.	Dicho ajuste puede reconocer menores riesgos a los créditos que cuentan con código de descuento. Mejora la disciplina del mercado en el otorgamiento de créditos por modelos de credit scoring.



## Objetivo 4B:

### Mejorar las condiciones de acceso a créditos de asalariados

ACTIVIDADES	ACCIONES	OBSERVACIONES
1. AMPLIAR LA POSIBILIDAD DE HACER USO DEL CÓDIGO DE DESCUENTO (O DESCUENTO DIRECTO DE LA NÓMINA) A TODOS LOS EMPLEADOS PÚBLICOS Y PRIVADOS	Autorizar la utilización del código de descuento a los empleados privados	Para evitar que la negociación se produzca entre patrón e institución financiera y que los beneficios del menor riesgo y costos operativos sean percibidos por el patrón (en los “acuerdos comerciales” que les ofrecen las instituciones financieras) en lugar del empleado, es vital asegurar la libre escogencia del empleado de la entidad donde quiere que su sueldo sea pagado
	Autorizar que estos créditos puedan ser otorgados por todos los intermediarios financieros regulados, públicos o privados	
	Permitir la libre escogencia por parte del empleado de la entidad donde desea tener la cuenta sueldo pagadora	
	Definir condiciones máximas del descuento (p.ej. máximo 30% del salario bruto*).	
	Marcar los créditos de libranza dentro de los reportes de central de riesgos para evitar el sobreendeudamiento y que se retenga más de lo que se puede.	

\* En el caso de Brasil, hasta 2013 el descuento no podía superar el 30% del salario o pensión bruto, posterior a esa fecha, se incrementó a 35%. En Colombia se permite hasta un 30% del salario y en Perú se acepta reducir las provisiones de los créditos siempre y cuando estos no comprometan más del 30% del salario del empleado

## Objetivo 4C:

### Mejorar acceso a créditos de hogares con ingresos diferentes a salarios

ACTIVIDADES	ACCIONES	OBSERVACIONES
1. ADAPTAR LOS REQUERIMIENTOS Y EXIGENCIAS EN LA ORIGINACIÓN DE CRÉDITOS PERSONALES	Permitir el uso de mecanismos alternativos, no documentales (evitando los de carácter tributario) para realizar la evaluación de la capacidad de pago del crédito.	Por ejemplo, que se acepten fuentes alternativas a la documentación tributaria, como la información de las cuentas en la misma entidad y/o recoger directamente la información en el negocio de la misma forma que se hace con los microempresarios.
2. AMPLIAR LA AUTORIZACIÓN DEL CÓDIGO DE DESCUENTO PARA LOS RECEPTORES DE SUBSIDIOS Y PENSIONADOS	Permitir el uso del código de descuento a intermediarios financieros que pagan los subsidios o pensiones, asegurando libre escogencia de la entidad pagadora	Genera incentivos para el desarrollo de ofertas financieras integrales, que luego pueden ser trasladada a otros clientes población de bajos ingresos
		La oferta actual de créditos directos por parte de ANSES no representa una oferta sostenible ni integral de servicios financieros.

## Objetivo 5:

### Mejorar el acceso de MiPymes al crédito en condiciones sostenibles

La falta de financiamiento a las empresas en el país a través del sistema financiero se confirma con el dato de profundización financiera, el cual señala un total de préstamos al sector privado/PIB del 12%, siendo uno de los menores de América Latina. A pesar de existir una inversión forzosa equivalente al 15% de recursos captados para que los bancos destinen a crédito MiPymes, la financiación a estas se concentra en el descuento de cheques posfechados a menos de 1 año. La restricción es especialmente grave para los segmentos informales de la economía, es decir las micro y pequeñas empresas.

Es por ello que se considera importante priorizar en la política inclusión financiera el financiamiento a microempresas y Pymes, y dentro de esta el acceso al crédito y el *mayor plazo* en condiciones que generen su expansión, de forma sostenible.



Otros elementos a tener en cuenta son:

- La oferta de microcrédito se ha caracterizado por tener un enfoque asistencialista, con pocas instituciones reguladas involucradas en este negocio. Por ello, la labor prioritaria en este campo es lograr mostrar el potencial de negocio que existe en atender a las microempresas de Argentina. Para ello no solo se requiere trabajar en aclarar las normas regulatorias, sino hacer visibles modelos de negocio desarrollados por bancos comerciales en la región que ya han demostrado su viabilidad.
- La política pública ha priorizado el subsidio a tasas de interés, lo cual puede limitar el desarrollo de una oferta sostenible de crédito para las MiPymes, y en especial del microcrédito.

## Objetivo 5A: Promover el desarrollo de una oferta sostenible de crédito a Pymes

ACTIVIDADES	ACCIONES	OBSERVACIONES
<b>1. AUMENTAR EL ACCESO A CRÉDITO DE LAS PYMES</b>	Priorizar el acceso a más recursos y a mayor plazo como objetivo primordial en la línea financiada con inversión forzosa	El mayor plazo debe reflejarse en una curva positiva de interés en función del plazo.
	Estructurar condiciones preferentes en créditos a largo plazo.	
	Eliminar progresivamente el descuento de cheques como operación admisible para cumplimiento de la inversión forzosa, excepto para Pymes que acceden por primera vez a crédito institucional.	
	Permitir condiciones más favorables para la intermediación de los recursos en este programa (mejorando el margen para el intermediario)	De tal manera que se vayan interesando en éste como segmento rentable, generando las condiciones que hagan de la inversión forzosa una medida innecesaria
	Incentivar colocación de créditos a Pymes que accedan por primera vez a un crédito del sector financiero,	Por ejemplo, permitiendo ponderación mayor para el cumplimiento de la inversión forzosa, sin limitar tasa de interés de estos créditos.
<b>2. REORIENTAR EL ESFUERZO FISCAL A LA PROMOCIÓN DEL ACCESO A CRÉDITO DE LAS MIPYMES</b>	Reorientar líneas directas gubernamentales al otorgamiento de incentivos a la colocación de créditos por primera vez o de plazos mayores (por ejemplo, de 3 años).	Fondeo de segundo piso a intermediarios debe permitir mayores márgenes de intermediación para créditos a Pymes de menor tamaño o para créditos de más plazo. Progresivamente ir eliminando límites a las tasas de interés.
	Redefinir las condiciones de líneas de fondeo al sector financiero, introduciendo incentivos para promover acceso.	Para hacer esta transición más suave en tasas de interés, los subsidios pueden ser reasignados a promover acceso, por ejemplo, subastando entre las instituciones financieras montos por operación de crédito a Pymes que accedan por primera vez, con lo cual la tasa de interés puede ser menor. (Ver ejemplo FOSIS, Chile).
<b>3. IMPLEMENTAR UN REGISTRO DE GARANTÍAS MUEBLES</b>	Definir las reglas que permitan la creación y funcionamiento de un registro nacional de garantías muebles.	Explorar posibilidad de que buros ofrezcan servicios de registro aprovechando plataformas tecnológicas y nuevas tecnologías como blockchain, y su integración con las instituciones financieras.
<b>4. DEFINIR MARCO LEGAL PARA OPERACIONES DE FINANCIAMIENTO ALTERNATIVO (EJ. CROWDFUNDING).</b>	Expedir normas que aclaren condiciones en las cuales se puede adelantar este tipo de operaciones, tanto para su fondeo como para sus colocaciones.	Aprovechar experiencia en la titularización de cartera en Argentina, así como el ambiente favorable para las Fintech, para abrir esta fuente alternativa de recursos a las Pymes.



## Objetivo 5B:

### Facilitar el acceso al crédito a microempresas a partir del desarrollo de una oferta sostenible

ACTIVIDADES	ACCIONES	OBSERVACIONES
<b>1. PROMOVER PROGRAMAS SOSTENIBLES DE MICROCRÉDITO</b>	Eliminar límites a tasas de interés en programas de microcrédito, permitiendo que las instituciones microfinancieras coloquen créditos a tasas de mercado	La tasa de interés debe cubrir el mayor costo operativo de la originación y el riesgo mayor de un crédito sin garantías, que en todo caso resulta muy inferior a la tasa a la que accede la población más vulnerable en mercados informales
	Promover la reactivación de la unidad de microcrédito en bancos comerciales	La visibilidad pública como aliados activos de la Estrategia de Inclusión Financiera puede resultar un aliciente. Promover el conocimiento de modelos de negocio exitosos de bancos comerciales con modelos de microcrédito especializado.
	Incorporar enfoque de género en esta intervenciones dado que los "cuentapropistas" son en su mayoría mujeres	
	Fortalecimiento institucional del FONCAP	Evaluar posibilidades de que FONCAP u otras entidades cofinancien asistencias técnicas a instituciones financieras para la implementación de microcrédito.
<b>2. REVISAR NORMAS DE RIESGO CREDITICIO PARA MICROCRÉDITO</b>	Eliminar práctica de exigir la constancia de pago de impuestos para efectos de la conformación de legajo del crédito.	Dada práctica extendida de exigir esta constancia para efectos de estimación de ingresos, la eliminación del requisito en la regulación debe ser difundida y explicada a las entidades financieras.
	Ajuste a nivel de provisiones en concordancia con las mejores prácticas internacionales	
	Compartir mejores prácticas de supervisión con otras instituciones supervisores de la región.	
<b>3. PROMOVER EL POBLAMIENTO DE BUROS DE CRÉDITO</b>	Exigir que las instituciones que accedan a cualquier programa de subsidios o fondeo gubernamental (p.ej. FONCAP), deban reportar/consultar al menos a un buro tanto la información positiva como la negativa.	



## Objetivo 6:

### Asegurar adecuada protección al consumidor financiero y adecuadas capacidades financieras

Una estrategia de inclusión financiera va orientada a beneficiar segmentos de la población típicamente de menores ingresos o en situación de vulnerabilidad. Por ello un componente fundamental de la misma debe ser la de contar con un marco legal de protección al consumidor, en especial en un país donde la confianza de los consumidores se ha visto puesta a prueba en varias circunstancias en años recientes. Las iniciativas desarrolladas por el BCRA por ejemplo en términos de transparencia e información es un paso importante.<sup>69</sup> En este tipo de iniciativas especial cuidado debe brindarse al canal que se pone a disposición de los clientes, las herramientas y el lenguaje que se usa, pensando específicamente en clientes de menor educación y/o cultura financiera.

Adicionalmente, es importante desarrollar programas de educación financiera como una pieza complementaria y valiosa de apoyo a la estrategia de inclusión financiera. Estos programas, más que “educar” a los clientes, deben asegurar que éstos cuentan con las capacidades adecuadas para hacer uso de los nuevos productos financieros, y tienen las herramientas para definir y comparar las condiciones en las cuales estos resultan aceptables o no.

El esfuerzo desarrollado hasta ahora por el BCRA en materia de protección al consumidor debe ser revisado y mirado a la luz de principios que han resultado cruciales para mejorar las normas de protección de los consumidores a ser “incluidos”.

## Objetivo 6A:

### Adaptar el marco legal de protección al consumidor para la población de bajos ingresos y MiPymes

ACTIVIDADES	ACCIONES	OBSERVACIONES
1. REVISAR MARCO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR	Promover que las instituciones financieras tengan disponible información clara y con el lenguaje apropiado (sencillo y fácil de entender) para los productos orientados a estos segmentos.	En especial elementos que aseguren la transparencia y faciliten la comparación de costos de productos, servicios y tasas de interés
	Asegurar que las instituciones financieras ofrezcan y faciliten mecanismos y canales apropiados de divulgación.	En especial aquellos canales que permitan identificar los derechos y deberes del consumidor financiero, entre ellos los relativos al manejo de la información por ejemplo utilizando billeteras móviles.
	Asegurar que las instituciones financieras habilitan los canales adecuados y accesibles para quejas y reclamos, incluidos los mecanismos para la resolución de conflictos.	
	Promover la adopción por parte de las entidades financieras, de prácticas empresariales adecuadas que propendan por la protección de los derechos del consumidor financiera, por ejemplo en cuanto a contenido y canales de información, precisión en contratos, e información clara en las herramientas publicitarias.	

71. [http://www.bcra.gob.ar/BCRAyVos/Cliente\\_bancario.asp](http://www.bcra.gob.ar/BCRAyVos/Cliente_bancario.asp)



## Objetivo 6B: Generar capacidades financieras en los consumidores

ACTIVIDADES	ACCIONES	OBSERVACIONES
<b>1. ACLARAR EL PANORAMA DE PROGRAMAS DE EDUCACIÓN FINANCIERA</b>	Mapear la oferta de programas públicos y privados que se llevan a cabo en el país.	Permite identificar beneficiarios, objetivos, tipos de programa, materiales, metodologías, modalidades, cobertura y resultados.
	Identificar necesidades y comportamientos financieros de la población, para definir objetivos, y enfocar programas, con contenidos adecuados para de cada segmento de población (niños y jóvenes, adultos, población vulnerable, MiPymes, etc).	Las encuestas de demanda de capacidades financieras, resultan muy útiles para identificar vacíos de información y debilidades en el acceso y uso de productos, canales y servicios financieros.
<b>2. IDENTIFICAR CLARAMENTE LOS BENEFICIARIOS, OBJETIVOS, MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN</b>	Incorporar indicadores de medición de resultados, entre ellos el impacto que ejercen en cambios de comportamiento alrededor del acceso y el uso de servicios financieros.	Para el caso de Argentina, seguramente deberá incorporar mensajes que restablezcan la confianza de la población adulta en el sistema financiero, basados en la disponibilidad de productos adecuados en el mercado.
		Aprovechar la experiencia internacional para evitar programas con poca eficacia.
<b>3. DEFINIR PRESUPUESTO, ACTIVIDADES Y RESPONSABLES</b>	Se sugiere integrar este programa dentro de la institucionalidad que implemente la estrategia de inclusión financiera, para asegurar el desarrollo y la coordinación de los diversos programas de educación financiera.	Asegurar la vinculación y compromiso del sector financiero (privado y público).



## 5

## Elementos que conforman la Estrategia de Inclusión Financiera

En este capítulo se señalan los lineamientos que el gobierno debería contemplar para la formulación de la estrategia de inclusión financiera. Es importante destacar que la complejidad del diagnóstico y la necesidad de involucrar tanto al sector público como al privado para lograr el objetivo de una mayor inclusión financiera, justifican el diseño de una estrategia integral que reúna todas las acciones de política pública que se deben adoptar. Esta estrategia integral deberá también coordinar las acciones de las distintas entidades públicas que deben participar en el apoyo al sector financiero regulado, para lograr la mejora en los indicadores de inclusión financiera y sus efectos en la población no bancarizada o sub atendida.

La formulación de una estrategia para promover la inclusión financiera conjuga varios elementos<sup>70</sup>:

- a. Debe partir de un **diagnóstico** que permita focalizar y priorizar las acciones en función de las características y condiciones en cada país, de los segmentos del mercado, actividades económicas y poblaciones excluidas de servicios financieros.
- b. Requiere precisar unos **objetivos** en los cuales se va a concentrar y que va a priorizar.
- c. Definir **herramientas y acciones** que identifiquen el tipo de intervenciones que es necesario adelantar para resolver las causas estructurales de la falta de inclusión financiera las cuales pueden ser de varios tipos: cambios a nivel del marco regulatorio, mejoras en infraestructuras necesarias para mejorar la eficiencia y alcance de los servicios, identificación de incentivos adecuados para asegurar el interés y compromiso de los oferentes de servicios financieros, actividades de gestión por parte del encargado de la estrategia de inclusión financiera orientadas a difundir mejores prácticas, promover diálogos entre los actores y ofrecer información sobre necesidad y avances.

Los principales elementos de los anteriores componentes de la estrategia se han presentado en los capítulos 2, 3 y 4 de este documento. Los esfuerzos hacia adelante deberían concentrarse entonces en los siguientes componentes:

- d. Contar con una **institucionalidad pública** responsable de liderar e implementar la estrategia. La institucionalidad está encargada de coordinar las acciones de las entidades públicas y privadas, proveer a las demás instancias elementos necesarios para la toma de decisiones y asegurar la participación del sistema financiero y de las entidades participantes en la ejecución de la estrategia.
- e. **Establecer la misión y visión** de la estrategia, fijando desde su inicio **metas específicas**, claras y medibles y que deben ser definidas en conjunto con el sistema financiero y demás instituciones financieras relevantes que permitan su posterior implementación y aseguren el compromiso en su ejecución.

70. La experiencia de varios reguladores y hacedores de política pública frente al desarrollo de una EIF queda bien resumida en los siguientes documentos: AFI, "National Financial Inclusion Strategies: A Toolkit", Guideline Note No. 20, August 2016 ; World Bank, "Financial Inclusion Strategies : Reference Framework", August 2012.



- f. Definir los **indicadores** que permitirán realizar el seguimiento, facilitar la rendición de cuentas y evaluar la eficacia de la estrategia.
- g. Debe partir de un **Plan de Acción** que involucre un cronograma de actividades a desarrollar, identificando prioridades y responsables y que permita un seguimiento permanente del cumplimiento de las actividades para identificar y corregir problemas oportunamente.

A continuación, se presentan sugerencias sobre los elementos descritos en los numerales d a g, para que estos sirvan de lineamientos en la formulación, por parte del gobierno argentino de su Estrategia Nacional de Inclusión Financiera.

## 5.1 Institucionalidad

Para asegurar el liderazgo y la coordinación de todas las intervenciones, la interlocución entre actores, y la responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos, se requiere definir una institucionalidad pública responsable tanto de la definición de la estrategia como del desarrollo de la misma. Esta institucionalidad debe estar conformada estratégicamente, teniendo presente que las actividades a realizar tienen un elevado componente regulatorio, pero también requieren del estímulo al sector privado en la penetración de mercados nuevos con rentabilidad desconocida. Dichas actividades deben estar orientadas por unas metas claras y medibles en términos de resultados, lo mismo que ir acompañada de un seguimiento permanente de los resultados y efectos de la intervención con el fin de identificar oportunamente y corregir problemas en la implementación, y aplicar los aprendizajes en siguientes intervenciones.

Es importante que la institucionalidad cuente con diferentes niveles de participación:

### ■ Participación intergubernamental

Partiendo de la necesidad de sumar esfuerzos a nivel de diferentes instituciones del Estado, se debe crear una instancia que dicte los lineamientos y defina la política de inclusión financiera, sus objetivos y metas, y asegure la realización de las acciones que competen al sector público. Para ello debe contar con la participación de las entidades del gobierno que tengan responsabilidad sobre algunas de las áreas objetivo o a cargo de alguna de las áreas de acción.

Buscando que la estrategia tenga el impacto que se requiere, esta instancia debe contar con una institución de dirección y responsable de la política. En la mayoría de países esta instancia está liderada por el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas o el Banco Central<sup>71</sup>, considerando que muchas de las acciones afectan el desarrollo del sistema financiero<sup>72</sup>.

Para garantizar que se obtengan resultados más rápidos, es muy importante que se vinculen a esta instancia con carácter de invitados permanentes los responsables dentro del gobierno de las diferentes áreas que se requiere impactar. Partiendo de los objetivos mencionados en el numeral 6.1, en el caso de Argentina deberían participar los ministros o representantes de primer nivel de las siguientes instancias: Ministerios de Hacienda y Finanzas Públicas, Producción, Desarrollo Social, Comunicaciones, Agroindustria, Educación y el BCRA<sup>73</sup>. Además de tener la posibilidad de invitar entidades adicionales dependiendo de los temas a tratar, como por ejemplo el Ministerio de Justicia cuando se trate de burós de crédito, ANSES para temas de servicios financieros vinculados con población vulnerable y pensionados, o AFIP para el caso de impuestos.

71. La estrategia de Inclusión financiera es responsabilidad del Ministerio de Hacienda en países como Colombia, Perú, Chile y Uruguay, mientras que en Brasil, Paraguay, Ecuador y El Salvador está en cabeza del Banco Central.

72. Esta institucionalidad fue también tratada y recomendada específicamente por la Reina Máxima en su visita a Argentina en octubre de 2016.

73. Vale la pena mencionar que hay un Proyecto de Modificación de la Ley de Mercados de Capitales, en el cual se incluyó una disposición para la promoción de un programa de inclusión financiera que propone la creación de un Consejo Nacional de Coordinación de la Inclusión Financiera: "el que funcionará como una instancia de consulta, asesoría y coordinación tanto para el Poder Ejecutivo nacional como para los Poderes Ejecutivos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", señalando que el Poder Ejecutivo nacional deberá reglamentar el funcionamiento del referido Consejo.



Es muy importante fijar desde su inicio su reglamento de funcionamiento, periodicidad de las reuniones y la institución participante que quedará a cargo de realizar las labores de secretaría y seguimiento a la agenda de temas tratados.

### ■ Instancia de interconsulta

Para hacer partícipe, alinear y comprometer al sector financiero (privado y público) con los aspectos más relevantes y con los objetivos de la estrategia, es aconsejable contar con una instancia de interconsulta que permita oír al sector financiero, comunicarle el desarrollo de la estrategia, y asegurar su compromiso con la misma y con el logro de las metas.

Entre sus integrantes es muy importante incluir instituciones representativas como gremios y asociaciones de bancos, microfinancieras, cooperativas, mutuales, aseguradoras<sup>74</sup>, entre otras, que resultan claves para agilizar la implementación de la estrategia, o también instituciones privadas o públicas que puedan participar a título individual por constituir actores claves para el desarrollo de la estrategia.

Para su funcionamiento es necesario definir la agenda de reuniones, y las reglas de operación como la frecuencia de las reuniones (al menos una por semestre), roles y responsabilidades, procedimiento de selección de presidente, funciones de apoyo, secretarios o subcomités.

#### Recuadro 8: Institucionalidad y responsable de la política

**Colombia:** El Ministerio de Hacienda es el encargado de la política de inclusión financiera. Para su implementación, en el 2006 se creó el Programa de Inversión Banca de las Oportunidades, con el objeto de promover el acceso al crédito y los demás servicios financieros a las familias de menores ingresos, micro, pequeñas y medianas empresas y emprendedores. El Ministerio de Hacienda destinó recursos por valor de CO\$120,000 millones (aproximadamente US\$60 millones), para el financiamiento de la política buscando hacer intervenciones y estimular la oferta utilizando programas de asistencia técnica, cofinanciación de proyectos y subsidios directos. La política desde su inicio definió una Comisión Intersectorial como el órgano máximo de coordinación, aprobación y seguimiento de las intervenciones con un comité consultivo que cuenta con la participación de entidades del sector privado. En diciembre 2015 se revisaron nuevamente estas instancias en función del proceso de avance de la estrategia y los nuevos requerimientos.

**Chile:** En el 2014 el gobierno creó la Comisión Asesora para la Inclusión Financiera, formada por el Ministro de Hacienda (quien preside); Desarrollo Social; Economía, Fomento y Turismo; Educación; y Trabajo y Previsión Social, para asesorar a la Presidencia de la República en el diseño y formulación de una Estrategia Nacional de Inclusión Financiera y con el diseño y ejecución de planes, medidas y otras actividades tendientes a aumentar los niveles de acceso, mejorar los niveles de inclusión y educación financiera y de protección de los derechos del consumidor.

**Perú:** Se definió la Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera (CMIF), como un órgano de coordinación, concertación y participación de los sectores público y privado, que busca proponer el diseño y realizar el seguimiento de la implementación de la ENIF, estando conformada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), el Ministerio de Educación, la Superintendencia de Banca y Seguros, el Banco Central de la Reserva del Perú y el Banco de la Nación. Además creó la Secretaría Técnica, que reside en el MEF.

74. En el caso de Argentina, la participación del sector asegurador depende de las intervenciones que se deban realizar como resultado del diagnóstico específico que se realice en el futuro.



### ■ Equipo a cargo de la implementación

La experiencia internacional señala que para lograr una estrategia de inclusión financiera exitosa se debe contar con un equipo de dedicación exclusiva, que se encargue de la puesta en marcha y se responsabilice de la implementación de la estrategia. Requiere ser liderado por un director de la estrategia y contar con la estructura mínima de personal técnico de dedicación exclusiva de acuerdo con los objetivos y acciones definidas a adelantar. Este equipo técnico debe encargarse de desarrollar la estrategia, revisar y actualizar el diagnóstico, priorizar objetivos, identificar nuevos obstáculos, proveer información a la instancia intergubernamental para la toma de decisiones, coordinar reuniones con la instancia de interconsulta, dinamizar acciones para la implementación de la estrategia, y realizar el seguimiento y monitoreo a las metas.

Adicionalmente este equipo requiere contar con presupuesto para un período determinado, acorde con las acciones a realizar y sus reglas operativas.

## 5.2 Definición de la Misión y la Visión

La primera tarea de construcción conjunta entre la instancia intergubernamental y el equipo de implementación es la definición del alcance de la Estrategia de Inclusión Financiera en el país: puede precisarse mediante la definición de la Misión y la Visión de la Inclusión Financiera buscando reflejar el contexto local y sus necesidades. Requiere ser clara y concisa y abarcar al menos los siguientes aspectos:

- Propósito que se busca alcanzar.
- Población objetivo: incluyendo personas y empresas, productos y servicios financieros.
- Alcance en áreas geográficas prioritarias.
- Plazo razonable para alcanzar los objetivos y acciones propuestas. No debe ser tan corto que dificulte obtener las metas propuestas ni muy largo que desincentive alcanzar los resultados. Es necesario tener en cuenta que hay varias modificaciones legales que prevén un tiempo considerable para su propuesta, análisis y definición.
- Definición de metas a lograr en el plazo previsto.
- Definición de aliados. Entidades públicas y privadas que resulten claves para la implementación de la estrategia.
- Incorporación de conceptos de protección al consumidor e incluir dimensiones de acceso, uso y calidad.

Estas definiciones y alcances deben ser sometidos a consulta con el mayor número de participantes involucrados (privados y públicos) posible, con el objetivo de buscar apropiación y facilitar el compromiso posterior con el propósito y el logro de compromisos y resultados.



**Recuadro 9:** Ejemplos de la definición de objetivos de Inclusión financiera

“El acceso y uso de una gama de servicios financieros de calidad, en forma oportuna, conveniente, informada y con un costo accesible, bajo una regulación apropiada que garantice la protección al consumidor y promueva la educación financiera para mejorar las capacidades financieras y la toma de decisiones racionales por parte de todos los segmentos de la población”.

**Visión:** Servicios financieros asequibles y de calidad para todas las personas en Paraguay que los quieran a través de un mercado diverso y competitivo.

*ENIF, Paraguay*

Promover un acceso universal a un conjunto de servicios financieros básicos de calidad y que atiendan efectivamente a las necesidades específicas de quienes lo utilizan: medios de pago electrónicos, instrumentos de ahorro y acceso al crédito en condiciones más favorables. La promoción del acceso y uso de más servicios, por parte de una mayor cantidad de usuarios, en condiciones de mayor competencia y en un entorno regulado y supervisado, sentará las bases para una mayor democratización en el acceso al sistema financiero.

*Uruguay*

“Promover el acceso y uso de servicios financieros de calidad por parte de todos los segmentos de la población”.

**Visión:** “Mejorar el bienestar de los peruanos mediante la inclusión financiera

*ENIF, Perú*

“Crear las condiciones necesarias para facilitar el acceso a servicios de crédito y otros servicios financieros como ahorro, transferencias, pagos, giros, remesas y seguros, a las poblaciones que no han tenido acceso a los mismos”.

**Misión:** “Promovemos la inclusión financiera buscando Equidad Social”

**Visión:** “Cada vez más colombianos utilizando servicios financieros formales”

*Programa Banca de las Oportunidades, Colombia*

### 5.3 Definición de metas e instrumentos de medición

La definición de la estrategia, objetivos y acciones debe orientarse al logro de metas específicas, claras y medibles que deben ser definidas en conjunto con el sistema financiero como ejecutor de la estrategia. Por lo tanto, las metas deben estar en línea con la estrategia, ser relevantes en términos del contexto local, medibles en su alcance, tanto en resultados como en el impacto que generan sobre la población objetivo, y estar acotadas en un plazo en el que se proponen alcanzar.

La definición de metas demanda la realización de un seguimiento permanente al proceso de avance con el fin de identificar dificultades y resolverlas oportunamente. Por ejemplo, en el caso peruano, la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera de Perú definió tanto metas como indicadores de medición, a través de un proceso consultivo con diferentes actores relevantes. En el caso colombiano, se definieron las metas, un sistema de seguimiento del avance de los indicadores cuantitativos y mecanismos de identificación de las restricciones encontradas por el sector financiero en el proceso de implementación.



Los instrumentos de medición son una pieza clave, no solo para el seguimiento de los avances sino porque permiten suministrar la mayor información posible al mercado de cómo avanza la situación en materia de acceso y uso de productos. Son además muy útiles para analizar avances y retroalimentar la estrategia. Las mediciones más relevantes incluyen indicadores tanto de acceso como de uso, calidad y bienestar:

- **Indicadores de acceso:** contruidos a partir de información suministrada por la oferta al banco central y/o al supervisor financiero. Generalmente éstos están a cargo de su elaboración y publicación por su facilidad en el acceso a la información. Se incluyen típicamente indicadores relacionados con el tipo y cobertura de canales de acceso por zona geográfica, y penetración por tipo de producto. Se materializan en los reportes de inclusión financiera que se deben publicar periódicamente. Por ejemplo, estos reportes se publican periódicamente en algunos países como México, elaborados por la CNBV anualmente desde el 2009, y Colombia con periodicidad anual desde el 2011 (y trimestral desde 2016) por la Superintendencia Financiera en conjunto con el Programa Banca de las Oportunidades<sup>75</sup>.
- **Indicadores de uso:** estos indicadores se pueden construir y calcular periódicamente con base en la información proporcionada por la oferta en relación con la actividad de las cuentas y el número y valor de las transacciones que se realizan por medio de pago y canal. Igualmente, se pueden construir otros con las características socioeconómicas de la población y las razones que explican las prácticas financieras cuando se realicen encuestas de demanda de servicios financieros con representatividad nacional, incluyendo al sector urbano y rural. Además de FINDEX que permite realizar comparaciones internacionales, algunos países han implementado encuestas de demanda como El Salvador (2015), Colombia (2015) y Paraguay (2013). Los resultados a nivel nacional son una fuente valiosa pues permiten contrastar los resultados obtenidos por encuestas internacionales de demanda como el FINDEX del Banco Mundial.
- **Indicadores de calidad**<sup>76</sup>: la información para construir este tipo de indicadores proviene de las encuestas de demanda y se relacionan con la relevancia de los servicios financieros frente a las necesidades financieras de la población abarcando la experiencia de los consumidores teniendo en cuenta actitudes y opiniones sobre productos financieros disponibles en el mercado, incluyendo una opinión sobre sus características y comprensión de las mismas. Este tipo de indicadores resultan útiles para retroalimentar a la oferta sobre la experiencia de los consumidores con productos disponibles en el mercado.
- **Indicadores de bienestar:** son más sofisticados y financieramente costosos de implementar puesto que provienen de evaluaciones del impacto que buscan determinar el impacto que el acceso y uso de un producto o servicio financiero ha tenido sobre la vida de los consumidores, las actividades empresariales y a nivel macro. Las dimensiones de bienestar de la población pueden ser los ingresos, nivel educativo, acumulación de activos. Hasta el momento evaluaciones de impacto se han realizado sobre programas o intervenciones específicas, las cuales deben estar previstas desde el inicio de la intervención para poder definir correctamente una línea de base adecuada.<sup>77</sup>

75. Para mayor información ver en el caso de México <http://www.cnbv.gob.mx/Inclusión/Paginas/Reportes.aspx> y para Colombia <https://www.superfinanciera.gov.co> o [www.bancadelasoportunidades.gov.co](http://www.bancadelasoportunidades.gov.co)

76. La medición de indicadores más sofisticados como los de calidad y bienestar hacen parte de los sugeridos por la Alliance for Financial Inclusion AFI. Ver el documento "La medición de la inclusión financiera para antes reguladores: Diseño e implementación de encuestas". Documento de política elaborado por Bankable Frontier Associates para AFI. Febrero 2010.

77. Por ejemplo, el Innovation for Poverty Action-IPA, ha conducido varias evaluaciones de impacto en temas de inclusión financiera, usando la metodología de "randomized control trials". Mayores detalles se pueden consultar en : <http://www.poverty-action.org/program-area/financial-inclusion>



**Tabla 3:** Indicadores y Metas de la Estrategia de inclusión financiera en Perú

DIMENSIÓN	ÁREA TEMÁTICA	INDICADORES DEL IMPACTO	ESCENARIO BASE (2014)	META (2021)	FUENTE
ECOSISTEMA DE PRODUCTOS	Global	% de la población vive en distritos con presencia del SF	92	100	SBS
	Ahorros, Pagos	% de adultos con una cuenta del SF	29	75	FINDEX 2014
	Pagos	% de adultos que usan medios de pago electrónicos (tarjetas de débito y crédito, internet y celulares)	A la espera de resultados	Por determinar	Encuesta Nacional de Demanda Potencial de Servicios Financieros y Nivel de Cultura Financiera en el Perú 2015 (SBS)
		Nº de pagos electrónicos por persona por año	14.5	80	BCRP
	Ahorros	% de adultos que ahorra utilizando servicios del sistema financiero	A la espera de resultados	Por determinar	Encuesta Nacional de Demanda Potencial de Servicios Financieros y Nivel de Cultura Financiera en el Perú 2015 (SBS)
		% de la PEA que cotiza en el sistema de pensiones (nacional y privado)	24.4	30	SBS / ONP / INEI
ECOSISTEMA DE PRODUCTOS	Financiamiento	% de MIPYME que tienen financiamiento	26,6	50	PRODUCE
		% deudores clasificados como normales / población adulta	26,7	40	SBS
	Seguros	% de adultos que tienen al menos un producto de seguro (excluyendo seguro social de salud y EPS)	A la espera de resultados	Por determinar	Encuesta Nacional de Demanda Potencial de Servicios Financieros y Nivel de Cultura Financiera en el Perú 2015 (SBS)
	Global	% de adultos que tiene confianza en el sistema financiero	A la espera de resultados	Por determinar	Encuesta Nacional de Demanda Potencial de Servicios Financieros y Nivel de Cultura Financiera en el Perú 2015 (SBS)
	Educación Financiera	Índice de comprensión financiera (adultos que comprenden (i) el concepto de tasa de interés simple; (ii) la relación entre riesgo y rentabilidad; (III) el concepto de inflación; y (iv) el concepto de diversificación)	A la espera de resultados	Por determinar	Encuesta Nacional de Demanda Potencial de Servicios Financieros y Nivel de Cultura Financiera en el Perú 2015 (SBS)

Fuente: Estrategia Nacional de Inclusión Financiera del Perú.

Las mediciones mencionadas, especialmente las relacionadas con acceso y uso, son una oportunidad invaluable para generar indicadores que alimenten a la oferta y al sector público para definir intervenciones por género, nivel de ingresos, actividad económica, zona geográfica, y obtener información sobre la penetración y uso de productos en la población vulnerable. El ejercicio hecho por Perú es un ejemplo de cómo combinar las metas y los indicadores relevantes, como se aprecia en la tabla anterior.

**Cuadro 10:** Línea de base inicial: indicadores de acceso y uso de servicios financieros en Argentina

	INDICADOR	FECHA	FUENTE
<b>ACCESO</b>			
<b>COBERTURA</b>			
Nº de Sucursales Bancarias por 10,000 adultos	1.321	2015	FMI, Financial Access Survey
ATM por 10,000 adultos	6.055	2015	FMI, Financial Access Survey
Nº de Distritos con corresponsales / agentes (por tamaño de población)			Cuando la figura sea autorizada
Nº de departamentos sin presencia financiera	17	Marzo 2016	BCRA
Cobertura por departamento y tipo de entidad			
Bancos Públicos	81%	Marzo 2016	BCRA
Bancos Privados	70%	Marzo 2016	BCRA
<b>AHORRO</b>			
<b>Hogares</b>			
% adultos con cuenta en entidad financiera	50%		Findex
% adultos con tarjeta débito	44.20%	2014	Findex
Nº de Cuentas por 10,000 adultos	15,339	2015	FMI, Financial Access Survey
<b>CRÉDITO</b>			
<b>Hogares</b>			
% adultos con crédito en entidad financiera	8%	2014	Findex
% adultos con tarjeta crédito	27%	2014	Findex
Nº de Créditos por 10,000 adultos	5,199	2015	FMI, Financial Access Survey
<b>Microempresas</b>			
Nº de microempresas con crédito por primera vez del SF			Por determinar
<b>Pymes</b>			
Nº de pymes con crédito por primera vez del SF			Por determinar
<b>MEDIOS DE PAGO ELECTRÓNICOS</b>			
Nº de Tarjetas débito por 10,000 habitantes	8,656	2015	BCRA
Nº de Tarjetas crédito bancarias por 10,000 habitantes o por adulto)	11,859	2015	BCRA
Nº de Tarjetas crédito totales por 10,000 habitantes o por adulto)			
<b>ACCESO</b>			
<b>AHORRO</b>			
% adultos que tomó prestado en una entidad financiera	8.30%	2014	Findex
% adultos que ahorró en una entidad financiera	4.10%	2014	Findex
% adultos que pagó las facturas con cuenta en una entidad financiera	8.60%	2014	Findex
<b>MEDIOS DE PAGO ELECTRÓNICOS</b>			
% adultos que usó tarjeta débito (año anterior)	25.40%	2014	Findex
% adultos que usó tarjeta de débito (año anterior)	23.90%	2014	Findex
TEF / PIB	1.94	2015	BCRA
Nº TEF por habitante (o por adulto)	3.4	2015	BCRA
Pagos con tarjeta / PIB	0.11	2015	BCRA
Nº Pagos tarjeta débito por habitante (o por adulto)	13.99	2015	BCRA
Nº Pagos tarjeta crédito por habitante (o por adulto)	11.96	2015	BCRA



En la etapa de diagnóstico se identificó como tema clave a resolver bajo el marco de una estrategia de inclusión financiera, la falta de estadísticas e información pública confiable y consistente sobre acceso y uso de servicios financieros. Por su parte, la información de la oferta tiene limitaciones que no permiten profundizar en el análisis, todo lo cual sugiere que además de definir claramente las metas y sus indicadores, se encaminen esfuerzos importantes a complementar la información en el país. En todo caso, con la información recogida durante el diagnóstico se calcularon algunos de los indicadores de acceso y uso que pueden servir como línea de base inicial (ver cuadro anterior) para la definición y seguimiento de las metas que se propongan, sin perjuicio de la necesidad de recopilar las estadísticas necesarias para calcular indicadores más precisos. De igual forma, una vez se defina la creación de nuevas instituciones y nuevos productos como billeteras o pagos móviles, sería necesario incluir en la medición los indicadores relacionados.

En este mismo sentido, se considera importante la realización de una encuesta de demanda detallada sobre el acceso y uso de servicios financieros por parte de la población. Este tipo de encuesta permitirá determinar razones adicionales que alejan a la demanda en el caso específico de Argentina, en especial las relacionadas con los costos de transacción, imposibilidad de cumplir requisitos, adecuación de los productos a las necesidades de liquidez, versatilidad y acceso, y percepción acerca de la seguridad de depositar recursos en el sistema financiero.

## 5.4 Plan de Acción

El plan de acción debe ser parte integral de la estrategia pues permite definir la hoja de ruta, cronograma, responsables, e indicadores de ejecución y seguimiento, lo que asegura la realización de las acciones necesarias para alcanzar los objetivos propuestos en el tiempo previsto. Este plan requiere definir prioridades y tiempos de implementación, pues habrá actividades que se consideren no solo indispensables, sino de rápido alcance, y otras que requerirán de mayor tiempo para generar resultados, en especial aquellas que requieren cambios en el marco legal.

Se sugieren a continuación una serie de pasos indicativos sobre la secuencia que podrían adoptar las autoridades de Argentina para lograr una exitosa implementación de la estrategia de inclusión financiera.

### 1. Crear la estructura institucional.

Requiere que el gobierno defina la entidad que asumirá el liderazgo de la estrategia, la estructura de jerarquía, responsables, presupuesto, y reglas claras y transparentes de funcionamiento y operación. Posteriormente, será necesario en un inicio definir y conformar el equipo técnico dedicado que estará a cargo de revisar y ajustar el diagnóstico y escribir la estrategia, así como la conformación, integrantes, funciones y frecuencia de reuniones de la Comisión Intergubernamental. La conformación de estas dos instancias, dará paso a convocar actores que se consideran claves para conformar la instancia consultiva.

### 2. Elaborar la estrategia de inclusión financiera.

Con base en este informe presentado por el BID, el equipo a cargo de la implementación será responsable de elaborar un documento que identifique el objetivo de la estrategia, misión y visión, los sectores objetivo, sus componentes, institucionalidad, responsables, indicadores de seguimiento y medición y plan de acción. Este documento debe ser conciso y permitir identificar los objetivos claros a los cuales el gobierno a través de la instancia intergubernamental le dará prioridad.

### 3. Validar la estrategia con la Comisión Consultiva y sector financiero.

Es recomendable, desde el inicio, vincular los actores clave con los cuales se tendrá que trabajar, en especial del sector financiero privado y público. Esta validación permite, la definición de metas ambiciosas pero realizables de forma conjunta, para asegurar el compromiso de las entidades financieras con el logro de los objetivos. Con esta instancia se



debe validar el resultado del diagnóstico, la definición de objetivos, acciones y metas, lo cual permitirá más fácilmente definir compromisos por parte del sector financiero y sector público.

#### **4. Socialización de la estrategia.**

El evento de socialización de la estrategia debe ser de alto nivel, pues asegura que tanto el gobierno como el sector privado se comprometen ante la población y el segmento empresarial a implementar la estrategia y obtener los resultados propuestos. Desde el punto de vista de la población beneficiaria, se informa y transparenta objetivos y alcance.

#### **5. Implementación de la estrategia**

Está a cargo del equipo de implementación, con reportes a la instancia intergubernamental sobre el cumplimiento de metas, avances y retroalimentación. Periódicamente requerirá reuniones con la Comisión Consultiva para dinamizar las intervenciones y analizar resultados, restricciones y logros. Dentro de los pasos recomendados para implementar la estrategia se recomienda:

- Priorizar las actividades
- Definir las acciones y los encargados
- Definir aliados (sector público y privado)
- Elaborar un diagnóstico del mercado de seguros (oferta y demanda) para identificar restricciones, objetivos y acciones específicas.

Desarrollar actividades de seguimiento y retroalimentación.

#### **6. Realización de seminarios y difusión de mejores prácticas.**

Son una herramienta de gran ayuda para promover las actividades y alcanzar objetivos. La socialización de casos exitosos a nivel internacional y paulatinamente de ejemplos exitosos a nivel local, son una oportunidad para afianzar la estrategia y mantener vigencia en el tiempo, teniendo como objetivo final el que sean las entidades financieras las que se apropien de la bandera de la inclusión, sus intervenciones sean sostenibles y lo conviertan en parte de su estrategia empresarial.

#### **7. Publicación anual de un Reporte de Inclusión Financiera y documentos de apoyo.**

El desarrollo y publicación de un informe que recoja indicadores principalmente de oferta, pero también en lo posible recogida directamente de la demanda, resulta muy útil para mostrar los resultados y avances de la estrategia. Este debe incluir indicadores comparativos históricos, convirtiéndose en un instrumento fundamental para validar, retroalimentar y consolidar la estrategia en el tiempo, pero a su vez para servirle al mercado de información sobre logros, resultados y nuevos retos a asumir.



# Anexo 1

## Entidades entrevistadas

ABAPPRA (incluyendo varios de sus miembros)

ABE (incluyendo varios de sus miembros)

ADEBA (incluyendo varios de sus miembros)

AFIP

ANSES

BANCO CIUDAD

BANCO COMAFI

BANCO FRANCES

BANCO GALICIA

BANCO NACIÓN

BANCO PATAGONIA

BANCO PROVINCIA

BANCO SANTANDER RIO

BCRA - Areas de Regulación, Riesgos, Seguridad Informática, Supervisión y Seguimiento, Sistema de Pagos

BICE

BIND BANCO INDUSTRIAL

CENTRAL DE RIESGO NOSIS

CENTRAL DE RIESGO VERAZ/EQUIFAX

CERTACYC

CIUDAD MICROEMPRESAS

CLARO

CREDICOOP

CREDIMAS

CREDITO DIRECTO -GRUPO ACCIONISTA DE BST

EFFECTIVO SI

FIRST DATA

COOP DE CREDITO, VIVIENDA, Y SERVICIOS SOCIALES



---

INCREASE

---

MASTERCARD

---

MINISTERIO DE COMUNICACIONES

---

MERCADO PAGO

---

NACION SERVICIOS S.A.

---

PAGO FACIL

---

PRISMA

---

RADIM

---

RAPIPAGO

---

RED LINK

---

TARJETA NARANJA

---

TELECOM PERSONAL

---

TELEFÓNICA MOVISTAR

---

TELERECARGA

---

UIF

---

VINTI

---



