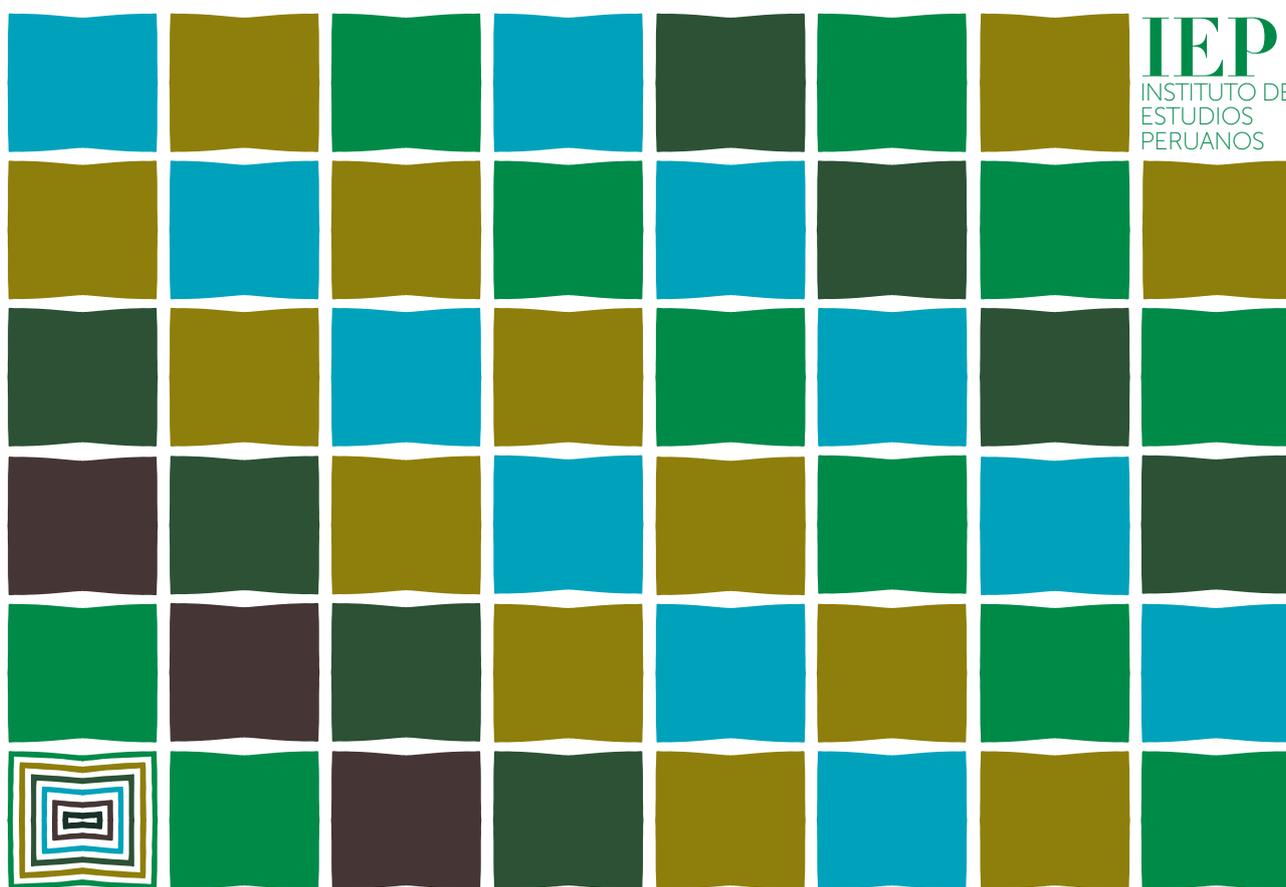


Carolina Trivelli Ávila
Elena María Caballero Calle

¿CERRANDO BRECHAS?: LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE INCLUSIÓN FINANCIERA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Carolina Trivelli Ávila
Elena María Caballero Calle

¿CERRANDO BRECHAS?:

LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE INCLUSIÓN FINANCIERA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Documento de Trabajo N.º 245

© Instituto de Estudios Peruanos, IEP
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Central telefónica: (51-1) 332-6194
Fax: (51-1) 332-6173
Web: <www.iep.org.pe>

Este documento ha sido elaborado en el marco de las actividades del Proyecto Capital, financiado por la Fundación Ford (Donación N° 0150-1571), y el IDRC (Donación N° 108172-002)

Libro electrónico de acceso libre disponible en:
<<http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/9>>

ISBN digital: 978-9972-51-706-8

Documento de Trabajo-245 (ISSN 2222-4971)
Serie Estudios sobre Desarrollo, 23 (ISSN 2225-3572)

Corrección: Sara Mateos
Diagramación: Malvina Flores

Agradecemos el valioso apoyo de Karem Peña y Carlos Urrutia; así como los comentarios de Sonia Arenaza, Carlos Moya, Mariela Zaldivar y Juan Carlos Chong a versiones preliminares de este documento.

¿Cerrando brechas?: Las estrategias nacionales de inclusión financiera en América Latina y el Caribe / Carolina Trivelli Ávila y Elena María Caballero Calle. Lima, IEP, 2018. (Documento de Trabajo 245. Estudios sobre Desarrollo, 23)

1. INCLUSIÓN FINANCIERA; 2. EDUCACIÓN FINANCIERA; 3. ALIVIO DE LA POBREZA; 4. ROL DEL ESTADO;
5. DESIGUALDAD; 6. ESTRATEGIAS DE COORDINACIÓN MULTISECTORIAL; 7. AMÉRICA LATINA; 8. CARIBE

WD/06.02.01/D/23



Resumen	7
Introducción.....	15
1. El estado de la inclusión financiera en América Latina y el Caribe	21
2. Las estrategias nacionales de inclusión financiera en América Latina y el Caribe	47
3. Los grupos excluidos: avances y retrocesos en el camino hacia una mayor inclusión financiera en América Latina y el Caribe.....	85
4. Conclusiones.....	99
Bibliografía	105
Anexos	111

Siglas

AFI	Alliance for Financial Inclusion (Alianza para la Inclusión Financiera)
ALC	América Latina y el Caribe
BdO	Banca de las Oportunidades (Colombia)
CGAP	Consultative Group to Assist the Poor (Grupo Consultivo para Asistir a la Pobreza)
ENIF	Estrategia nacional de inclusión financiera
G2P	Pago de gobierno a persona
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PISA	Programme for International Student Assessment (Programa de Evaluación Internacional de Alumnos)
Planef	Plan Nacional de Educación Financiera (Perú)
PNIF	Política nacional de inclusión financiera
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (Perú)
UFA2020	Universal Financial Access (Iniciativa de Acceso Universal a Servicios Financieros)



La inclusión financiera, mal llamada bancarización, se ha convertido recientemente en una importante meta de los planes de gobierno de diversas economías de ingresos medios y bajos, por la relación que guarda con un crecimiento económico sostenible y resiliente (Cihak et ál. 2016, McKinsey Global Institute 2016), así como con la reducción de la desigualdad en los países que la promueven (Dabla-Norris et ál. 2015, Maldonado et ál. 2011, Pearce 2014). Aun cuando este horizonte es prometedor, es difícil determinar los cambios de regulación que se necesitan para lograr esta inclusión y el rol que los sectores público y privado deben desempeñar en este proceso. No hay una fórmula única e ideal para promoverla, y cada país debe responder a su grado de avance en servicios financieros y a sus necesidades específicas.

El desafío de encontrar la mejor manera de promover la inclusión financiera ha sido discutido en múltiples debates y asumido a través de compromisos de colaboración internacional, en los que ha participado América Latina y el Caribe (ALC). Después de África subsahariana, ALC es la segunda región del mundo con el mayor número de acuerdos institucionales enmarcados en la UFA2020 —orientada a lograr que para el año 2020 mil millones de personas en el mundo accedan a una cuenta en el sistema financiero formal— y en la Declaración Maya, esta última muy relacionada con el surgimiento de las estrategias nacionales de inclusión financiera (ENIF), materia de este estudio.

Las ENIF son espacios nacionales de coordinación y colaboración multisectorial, dedicados a promover el acceso y uso de servicios financieros entre los sec-

tores más vulnerables y desatendidos de la población. Muestra de su gran popularidad es que once países de la región cuentan hoy en día con una ley de inclusión financiera o con una ENIF, y otros ocho están en proceso de tenerla. Considerando que ALC tiene una vasta experiencia en el fomento de procesos de inclusión financiera —principalmente a partir de la promoción y escalamiento del sector microfinanciero y de cambios de regulación—, las ENIF se insertan en una corriente previa, aunque con dos diferencias fundamentales: una preocupación explícita por incluir a los sectores marginados, y una propuesta de trabajo intersectorial que se sostiene sobre la base del compromiso político (y mediático) de los actores que las integran.

En esta corriente de estrategias nacionales, la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI, por sus siglas en inglés) distingue como la más antigua a la Ley de Fomento y Regulación de Microfinanzas de Nicaragua, que data del 2011, y como la más reciente a la ENIF de Jamaica, hecha pública en marzo del 2017. Sin embargo, como dijimos, hay otros antecedentes de importancia en la región, entre los que destaca la creación de la Banca de las Oportunidades en Colombia, el proceso de regulación del sector microfinanciero en Perú, y la propuesta de productos financieros simplificados impulsada por el Banco Central de Brasil.

Cada ENIF tiene su propia meta emblemática, pero todas coinciden en que su objetivo principal es promover el acceso y uso de servicios financieros entre los más excluidos a través de productos pertinentes y de calidad, y de educación financiera. Para alcanzar esta meta, las ENIF tienen un plazo promedio de trabajo de 3,9 años, siendo el plazo más largo el de Perú (seis años) y el más corto el de Brasil y México (dos años).

Cuadro 1

ESTRATEGIAS NACIONALES DE INCLUSIÓN FINANCIERA EN ALC

País	Tipo de iniciativa	Año de publicación	Meta emblemática	Año meta
Brasil	Plan de Acción para la Inclusión Financiera (PNIF)	2012	Fortalecer el marco institucional para activar una inclusión financiera más efectiva en el país.	2014
Colombia	ENIF	2014	Promover e implementar la educación financiera, así como el acceso y uso de servicios financieros de toda la población, principalmente de la no incluida —el sector rural y las PYME.	2018
Ecuador	Política Pública de Inclusión Financiera	2012	Ampliar el acceso a servicios financieros para instituciones financieras intermediarias de la Economía Popular y Solidaria, a través de la mejora e innovación de productos, para atender a los segmentos más vulnerables y excluidos de la población.	-
Haití	ENIF	2014	Asegurar un mayor acceso al ahorro, crédito y otros productos y servicios financieros, con el propósito de reducir la pobreza y la desigualdad de los retornos y lograr una sociedad financiera y económicamente más inclusiva.	2019
Jamaica	ENIF	2017	Crear las condiciones necesarias para que los ciudadanos, particularmente aquellos anteriormente subatendidos por el sistema financiero, puedan ahorrar de manera segura y resiliente a shocks financieros, y para que las empresas puedan invertir, crecer y generar mayores niveles de riqueza.	2020

Honduras	ENIF	2015	Lograr que las personas excluidas tengan acceso a una amplia gama de productos y servicios financieros brindados en condiciones favorables y adecuados a sus necesidades, así como que la población en general cuente con una educación financiera que le permita optimizar el acceso y el uso de productos y servicios financieros con el propósito de mejorar sus condiciones de vida, reduciendo así sus niveles de pobreza.	2020
México	Política Nacional de Inclusión Financiera	2016	Lograr que todos los mexicanos sean partícipes de los beneficios que genera el sistema financiero, mediante estrategias concretas y coordinadas adecuadamente entre los distintos actores de los sectores público y privado, en un marco que procure la solidez y estabilidad del sistema financiero.	2018
Nicaragua	Ley de Fomento y Regulación de las Microfinanzas	2011	Fomentar y regular las actividades de microfinanzas, a fin de estimular el desarrollo económico de los sectores de bajos ingresos del país.	-
Paraguay	ENIF	2014	Lograr servicios financieros asequibles y de calidad para todas las personas del país que los quieran, a través de un mercado diverso y competitivo.	2018
Perú	ENIF	2015	Promover el acceso y uso responsable de servicios financieros integrales, que sean confiables, eficientes, innovadores y adecuados a las necesidades de los diversos segmentos de la población.	2021
Uruguay	Ley de Inclusión Financiera	2014	Permitir el acceso y uso de los servicios financieros a toda la población y empresas, en particular a los hogares de menos ingresos y a las micro y pequeñas empresas.	-

Elaboración propia.

Tras un análisis en detalle de las propuestas que plantea cada una de las ENIF de la región, y contrastándolas con información estadística sobre el progreso en el acceso y uso de servicios financieros, este estudio concluye que *el resultado ha sido en general positivo* y que todas estas iniciativas *se mueven en la dirección correcta*, generando consenso, demostrando su relevancia y estableciendo hitos para posteriores procesos de inclusión financiera. Sin embargo, el retroceso en materia de reducción de la desigualdad indica también que *las ENIF requieren todavía de un trabajo más fino* para cerrar definitivamente las brechas en el acceso y uso de servicios financieros entre los sectores más vulnerables de la población. Esta labor es particularmente retadora, considerando las pocas estrategias que se abocan a cubrir las necesidades de los más excluidos, y sus propias limitaciones como herramientas de política pública.

Para empezar, *las ENIF construyen consenso*, colocan el tema de la inclusión financiera en la agenda y lo hacen de interés público. Han sido también exitosas en *generar un diagnóstico compartido* por instancias públicas y privadas, que representa un punto de partida para el trabajo de diversas entidades involucradas en el proceso. Igualmente, incentivan *compromisos políticos y operativos* en el más alto nivel de gobernanza, con cinco de las once iniciativas de la región presentadas por el propio Presidente de cada país en eventos de carácter internacional.¹ Consecuencia de ello, hoy es común que los sectores público y privado y la sociedad

1. Haití, Honduras, Paraguay, Perú y México.

civil coincidan en reconocer que una mayor inclusión financiera acarrea beneficios económicos y sociales, y concuerden también en los elementos que se necesitan para garantizarla (i. e. calidad, cercanía, información, etc.).

A esto se suma el aporte de las ENIF en la *incorporación de componentes de inclusión y educación financiera en las políticas públicas*, entre ellos, vincular todos los pagos del gobierno a una cuenta e incluir un módulo de educación financiera en el currículo escolar. Otra de sus contribuciones es generar *leyes y normativas que favorecen la modernización de los sistemas de pago*, en particular a través del uso de dinero electrónico y de medios digitales. Estas últimas son propuestas que plantean nueve de las once ENIF analizadas,² de la mano con esfuerzos por expandir las redes de acceso al sistema financiero y mejorar la calidad de los servicios. En este nuevo escenario se moverán las siguientes estrategias de inclusión financiera en cada país, por lo que ellas representan un hito y un punto de no-retorno.

Un último, pero también significativo aporte de las ENIF, es la *creación de herramientas para supervisar el progreso en el acceso y uso de servicios financieros*. Las estrategias nacionales son poderosos instrumentos para generar datos que permitan conocer el panorama tanto nacional como regional. Nueve de once estrategias mencionan contar con un plan de evaluaciones,³ o estar en proceso de tener uno, y siete detallan las submetas que pretender alcanzar una vez culmine su periodo (i. e. porcentaje de personas con una cuenta, implementación de políticas específicas, etc.). En ese sentido, las ENIF han probado ser muy útiles para crear información que permita seguir su avance y, eventualmente, plantear rutas de colaboración entre países que cuenten con características similares de acceso y uso de servicios financieros.

Gracias a las reformas emprendidas, la región cuenta hoy con más personas accediendo a productos de calidad y avanza hacia el cumplimiento de los compromisos que ha asumido. Cinco de once estrategias se proponen alcanzar su meta de acceso a una cuenta para el periodo 2019-20214, lo que representa un horizonte ambicioso y estimulante. Honduras, por ejemplo, reporta una meta de 51% al 2020, cuando solo el 21% de su población tenía una cuenta en el año 2011. De mantener el ritmo seguido desde el 2015 —año del lanzamiento de su ENIF—, es probable que cumpla pronto su objetivo: se encuentra a menos de 10 puntos de lograrlo y con tres años más de trabajo por delante. Un poco más lejos de su objetivo, pero yendo en buena dirección, se encuentran Haití y Paraguay, ambos a poco menos de 20 puntos porcentuales de su meta y con dos años más de trabajo.

Resulta interesante que esta tendencia haya sido liderada por el ingreso de los grupos tradicionalmente excluidos al sistema financiero formal, a través de cuentas asociadas a pagos del gobierno. En tanto gran parte de estos pagos corresponde a programas de transferencias condicionadas, es común que las nuevas cuentas se hayan concentrado en los grupos menos favorecidos (i. e. mujeres, pobres y población rural).

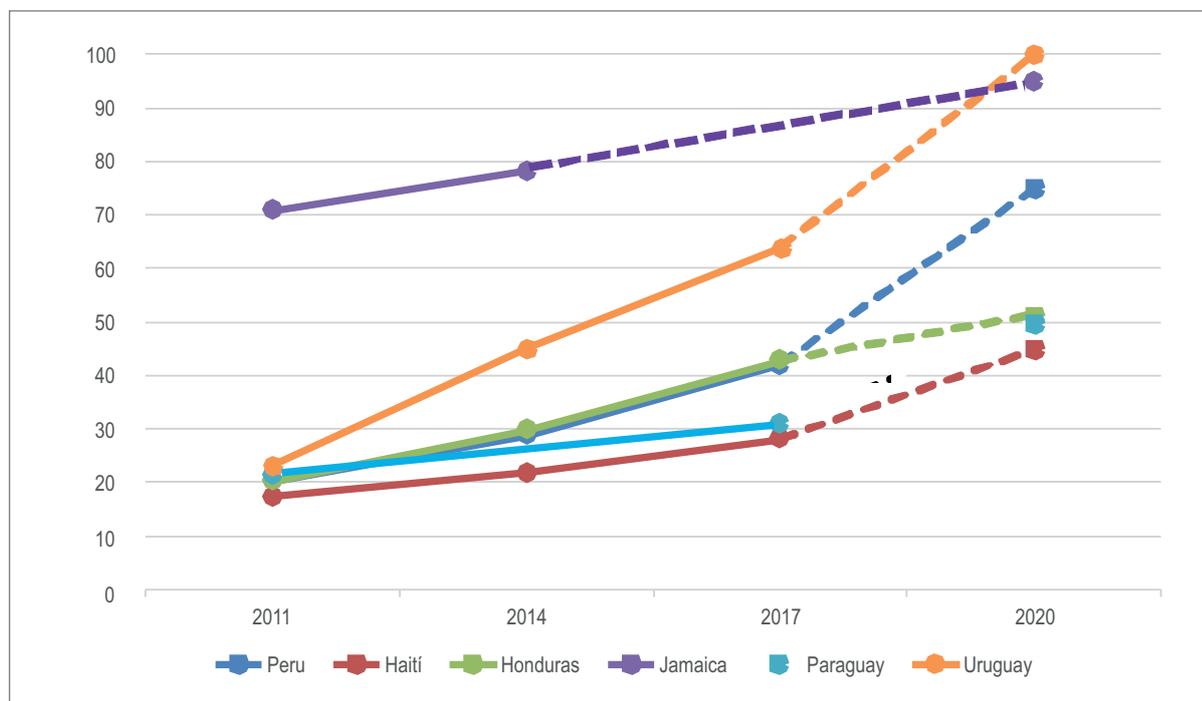
2. Ecuador, Brasil, Colombia, Haití, Honduras, Paraguay, México, Jamaica, Perú y Uruguay.

3. Brasil, Colombia, Haití, Jamaica, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Perú.

4. Perú, Haití, Honduras, Jamaica y Paraguay.

Gráfico 1

PROGRESO EN EL PORCENTAJE DE PERSONAS CON UNA CUENTA EN EL SISTEMA FINANCIERO, COMPARADO CON LA META PLANTEADA POR CADA ENIF*



Fuente: elaboración propia sobre la base del Findex 2011, 2014 y 2017, y de las ENIF de Perú, Haití, Honduras, Jamaica y Uruguay.

Nota: la línea punteada representa lo que falta para cumplir la meta.

* El cuadro reúne datos del Findex con actualizaciones de cada país sobre su estado de avance al año 2015. Este es el caso de Perú y Honduras. Por lo demás, fue elaborado solo con los países que cuentan con datos en el Findex para los años 2011 y 2014, y con aquellos que reportan metas de logro en sus ENIF. Se suma Uruguay, que si bien no establece como su horizonte de logros el 2019-2021, sí especifica como meta en su Ley de Inclusión Financiera el llegar a todos los ciudadanos del país.

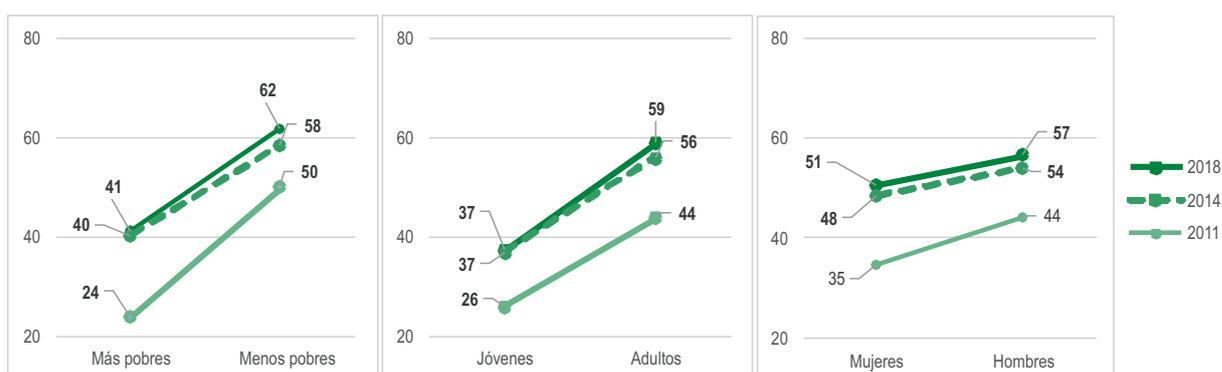
Con todas sus contribuciones, encontramos también que las ENIF *fallan en el detalle y que actualmente experimentan un retroceso* en materia de cierre de las brechas en el acceso y uso de servicios financieros. Al favorecer la aplicación de medidas a gran escala y de progreso rápido (i. e. la vinculación de pagos del gobierno con servicios financieros), descuidan la atención a los segmentos marginados. De hecho, solo dos de las ENIF revisadas especifican acciones orientadas exclusivamente a la inclusión financiera de las mujeres, y ninguna de ellas se ha planteado metas o tiene indicadores que permitan monitorear el avance en este segmento. Ninguna, por otro lado, indica tener como objetivo reducir las brechas de género, de ingresos o por zona de residencia, evidenciando emplear un método de trabajo más bien universal y poco sensible a las necesidades de los segmentos marginados.

Luego de siete años de haberse lanzado la primera ENIF en ALC, ya comenzamos a ver algunas de las consecuencias de no diseñar iniciativas más enfocadas en atender de manera prioritaria a los sectores más excluidos. El grueso de las ENIF apuesta por una expansión en general del acceso al sistema financiero, lo que

supuestamente debería incluir a los grupos vulnerables y llevar a un incremento del uso de sus servicios. Como vemos, sin embargo, un mayor acceso no reduce la brecha ni asegura un aumento del uso. La diferencia en el acceso a una cuenta entre personas de más y menos ingresos fue de 26 puntos porcentuales en el 2011; esta brecha se redujo a 18 en el 2014, pero aumentó a 20 en el 2017. Algo similar sucede con la diferencia entre hombres y mujeres, que en el 2011 fue de nueve puntos, en el 2014 de alrededor de seis, y así se mantuvo (sin disminuir) en el 2017. El panorama es aún más preocupante en el caso de las diferencias por edad, que aumentan progresivamente desde el 2011, en detrimento de los jóvenes. Es posible afirmar, pues, que hoy en día la región experimenta un retroceso en gran parte del avance alcanzado en el cierre de brechas de género y de nivel de ingresos, y se encuentra casi en la misma situación que hace ocho años, cuando aún no se había implementado una ENIF en ninguno de sus países.

Gráfico 2

ACCESO A UNA CUENTA, SEGÚN GRUPO DE INTERÉS, 2011-2017

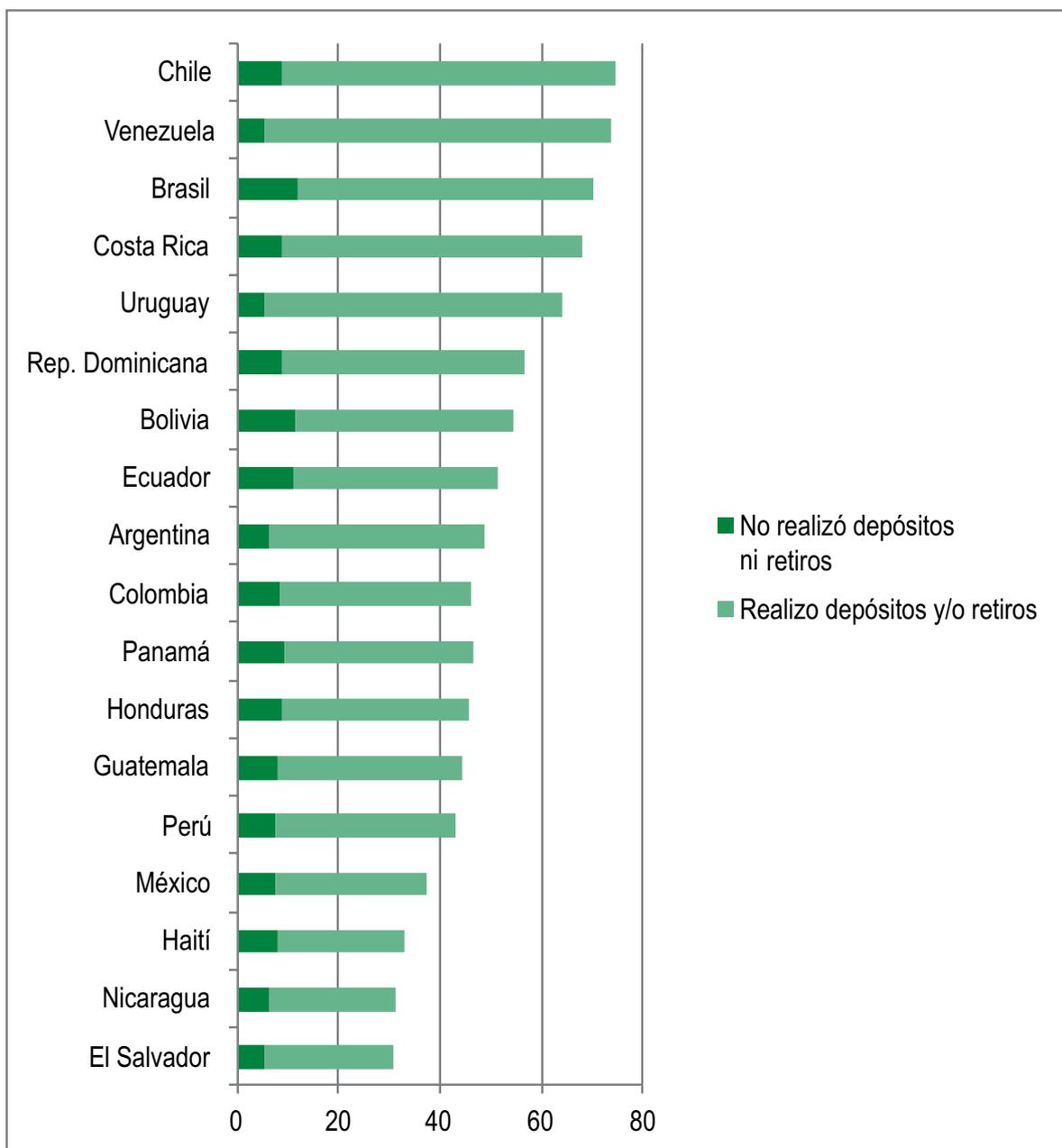


Elaboración propia.

A ello se suma el permanente desafío de transitar del mero acceso a servicios financieros a su uso, y de lograr un proceso que induzca a las entidades financieras a mantenerse innovando para ofrecer productos no solo de calidad, sino adecuados a los distintos colectivos de potenciales usuarios. El 17% de personas con una cuenta en ALC no hace uso de la misma por el lapso de al menos un año, seis puntos porcentuales por encima del 2014 y 13 más que los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La proporción se incrementa aún más en aquellos países emblemáticos (como Bolivia y Ecuador) donde el acceso a una cuenta ha sido importante y acelerado: en ambos, los niveles de no-uso permanecen ahora por encima de los 20 puntos porcentuales. Lo que observamos, pues, es que pese a tener una cuenta, los nuevos incluidos siguen percibiendo a los productos financieros como herramientas que no se ajustan a sus necesidades y/o características, y no los incorporan en la gestión de sus recursos.

Gráfico 3

PERSONAS CON UNA CUENTA DENTRO O FUERA DEL SISTEMA FINANCIERO Y SU USO



Fuente: elaboración propia sobre la base de Findex 2017.

En este trabajo se presentan algunas ideas para explicar la dificultad que han tenido las ENIF para promover una mayor inclusión financiera de los segmentos más desatendidos de la población.

Para empezar, el *componente intersectorial* de las ENIF, inicialmente identificado como propicio para una colaboración integral y efectiva, es un esfuerzo difícil, más aún en contextos donde los liderazgos no están definidos y los presupuestos asignados no son claros, que es lo que se observa en gran parte de las ENIF

revisadas. Al basarse en estructuras organizativas interinstitucionales y recientes, muchas de estas iniciativas se trabajan sobre escenarios de trabajo consolidados a través de compromisos meramente declarativos y sin recursos claramente fijados.

A esto se suma la *tensión* que hay entre alcanzar metas de logro a gran escala —lo que se logra con acciones masivas a favor de la población que más fácilmente se puede incorporar al sistema financiero—, y el trabajo más fino y sensible con la población marginada.

Otra dificultad es trabajar con un *horizonte temporal acotado*, lo que conduce a priorizar medidas de corto plazo orientadas a sectores con los que el sistema financiero ya está familiarizado (i. e. microempresas, usuarios de programas sociales). Los segmentos más excluidos requieren de esfuerzos e intervenciones más sostenidos y complejos, que implican incluso vincularse con sectores que no pertenecen al ámbito de las ENIF. Pero, también, son segmentos que en números absolutos suman menos a las metas que los colectivos más integrados, aunque contribuyen más a la reducción de la desigualdad. Por otro lado, es difícil imaginar un escenario de trabajo más complejo cuando el horizonte temporal de las ENIF es en promedio de cuatro años, y en algunos casos solo de dos.

Aun así, se puede afirmar que en general las ENIF han significado un avance importante para la región: más y mejor información sobre la inclusión financiera y más evidencia sobre las barreras con las que este proceso se encuentra. Por lo demás, han conseguido el compromiso político necesario y el tema es hoy considerado fundamental por quienes crean la política pública y por el propio sector privado. Se ha abierto el diálogo entre actores y se han desarrollado planes de acción consensuados y que se pueden monitorear.

Sin embargo, con dificultades operativas, despertando una gran expectativa y con poco tiempo para trabajar, dedicarse a las iniciativas de gran escala parece haber sido una decisión que se ha impuesto por sobre la voluntad de incluir a los sectores más desatendidos. En ese sentido, *permanece el desafío de garantizar una inclusión financiera integral y sensible a la desigualdad*. Se hace necesario pensar en una inclusión que vaya más allá del acceso a una cuenta y que apueste por otras herramientas que contribuyan a reducir la vulnerabilidad a la que están expuestos los más excluidos. En conclusión, han sido muchos los avances, pero la agenda de la inclusión financiera está todavía lejos de haber concluido en la región.



Introducción

La inclusión financiera, mal llamada bancarización, se ha convertido recientemente en una importante meta de los planes de gobierno de diversas economías de ingresos medios y bajos. Ha sido identificada como un proceso que contribuye a alcanzar siete de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, y reconocida como una dimensión clave para reducir de manera sostenida la pobreza y promover el bienestar (Banco Mundial 2017a). Hoy, más de 60 países emprenden reformas para garantizar un mayor acceso y uso del sector financiero, microfinanciero y cooperativo (Pearce y Ortega 2012), y el tema se abre cada vez más camino en la agenda de políticas públicas, la cooperación internacional y el sector privado.

Las iniciativas que incentivan una mayor inclusión financiera se fundamentan en la relación que este proceso guarda con un mayor bienestar, tanto para las personas como para los países en general. El estudio realizado en el 2016 por el McKinsey Global Institute señala que la sola ampliación del uso de servicios financieros digitales representaría un incremento del producto bruto interno (PBI) de 3,7 trillones de dólares en todas las economías emergentes para el año 2025, 6% más de lo que se crecería si esta iniciativa no se llevara a cabo.¹ A este dato se suma un estudio llevado a cabo por Cihak, Mare y Melecky (2016), que concluye que una mayor inclusión financiera puede mitigar la inestabilidad económica —siempre que se controle por la calidad de la regulación— y contribuir al crecimiento económico.

1. Casi dos tercios de ese crecimiento se puede atribuir a un aumento de la productividad de los países, y un tercio a la inversión adicional que trae consigo una mayor inclusión financiera de personas y pequeños y medianos negocios.

Dabla-Norris et ál. (2015) indican que, al mismo tiempo, la inclusión financiera contribuye a reducir la desigualdad. Tal prosperidad, no obstante, se relaciona más con el uso apropiado y constante de los productos que ofrece el sistema financiero formal que con la apertura masiva de cuentas, algo que el Foro Económico Mundial (2018) ha denominado una *inclusión financiera saludable*,² centrada en el bienestar de los usuarios.

Para empezar, abrir una cuenta básica permite generar activos, reduce la inseguridad alimentaria y facilita acceder a una mayor gama de servicios financieros. El acceso a créditos adecuados para las pequeñas economías ha mostrado ser beneficioso para aumentar la inversión, la productividad y el volumen de los negocios (Pearce 2014). Pero incluso más interesante que esto es lo que la inclusión financiera representa en el día a día de las personas. Abrir una cuenta facilita una administración más segura y de forma líquida de los recursos financieros, y marca el primer paso en el acceso a una gama variada de productos (Maldonado et ál. 2011). Una mayor inclusión financiera empodera, estabiliza, reduce la vulnerabilidad y abre nuevas oportunidades de desarrollo para los ciudadanos. No obstante, este proceso debe ir necesariamente acompañado de esfuerzos por mejorar los servicios que se ofrecen y del compromiso de fortalecer las capacidades financieras de los sectores más vulnerables a través de una educación financiera que permita acceder a información y desarrollar habilidades para planificar a mediano y largo plazo.

Aun cuando el escenario es prometedor, es difícil determinar los cambios de regulación que se necesitan para lograr una mayor inclusión financiera y el rol que los sectores público y privado deben desempeñar en este proceso. Los esfuerzos por afrontar este desafío han sido numerosos. En esta línea, en el año 2009 los líderes de las 20 economías más consolidadas del mundo (G-20) se adhieren al compromiso de acercar productos financieros a los más pobres (G-20 2009), y un año después se forma el Grupo de Expertos en Inclusión Financiera,³ con el fin de guiar este proceso. La experiencia da pie a la creación de la Alianza Global para la Inclusión Financiera (GPFI, por sus siglas en inglés), instituida con la finalidad de habilitar la cooperación entre actores nacionales, regionales e internacionales; en ella participan los miembros del G-20 y otros organismos, como la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI, por sus siglas en inglés), el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP, por sus siglas en inglés), y la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés). Con todo, quizás el hito de colaboración más importante sea la firma de la Declaración Maya en el 2011. Suscrita por más de 90 países y 100 entidades reguladoras, esta iniciativa define metas y divulga el avance en inclusión financiera de los países afiliados, fungiendo como una plataforma de coordinación y como un mapa para orientar procesos de esta naturaleza.⁴

2. Traducción de las autoras. El término en inglés es *financial health* (Foro Económico Mundial 2018: 6).

3. Financial Inclusion Experts Group (FIEG).

4. A la par de estas iniciativas, debe reconocerse también la creación de dos plataformas de coordinación multisectorial interesantes: (1) la International Gateway for Financial Education, promovida por la OCDE desde el 2008 y orientada a facilitar la colaboración internacional entre hacedores de política —supervisores bancarios y bancos centrales— y otros stakeholders en temas relacionados con la educación financiera; y (2) la International Financial Consumer Protection Organisation, creada en el 2013 como una asociación sin fines de lucro orientada a organizar a los supervisores responsables de la protección al consumidor y a promover conductas de mercado adecuadas.

La Iniciativa de Acceso Universal a Servicios Financieros para 2020 (Universal Financial Access, UFA2020), impulsada por el Grupo Banco Mundial, representa otro hito de colaboración. Su meta es ambiciosa: lograr que mil millones de personas en el mundo accedan a una cuenta (de ahorro o transaccional) en el sistema financiero formal para el año 2020. Para alcanzar este objetivo, el Grupo Banco Mundial brinda asistencia y financiación a entidades financieras, orientación a gobiernos para la entrega de pagos a través de productos financieros y para el diseño de estrategias para el fortalecimiento de capacidades financieras,⁵ y abre espacios de colaboración con el fin de fomentar el avance de todos los actores. Por su potencial para generar procesos de inclusión financiera a gran escala, los países priorizados por la UFA2020 en América Latina son Brasil, Colombia, México y Perú, que en total engloban a 154,5 millones de personas excluidas del sistema financiero formal, que representan el 15,5% de la meta establecida.

América Latina y el Caribe (ALC) no es ajena a estos compromisos internacionales. Después de África subsahariana, es la segunda región del mundo con el mayor número de acuerdos institucionales enmarcados en la UFA2020 y la Declaración Maya, esta última muy relacionada con el surgimiento de las estrategias nacionales de inclusión financiera (ENIF), que hoy son reconocidas como un importante espacio de coordinación y colaboración multisectoriales entre los sectores público y privado (Driver 2014). En ALC, no obstante, las ENIF se insertan en una corriente previa de iniciativas abocadas a la promoción y escalamiento del sector microfinanciero y a una mayor inclusión social partiendo estrictamente de la regulación. La diferencia se encuentra en el viraje hacia el cliente y en el compromiso de acercar más y mejores productos a los sectores desatendidos. Las ENIF representan, además, una nueva manera de aproximarse a la inclusión financiera, principalmente basada en el trabajo intersectorial y en el compromiso político (y mediático).

La expectativa que despiertan las ENIF es grande, y sus desafíos también lo son. En este escenario, se requiere analizar el contexto en el cual surgen estas iniciativas en la región, las líneas de acción que proponen, y la relevancia de sus actividades y metas. La tarea es importante, considerando que hay pocas revisiones sistemáticas de las ENIF (AFI 2015), menos aún centradas en ALC, y que este año tres de las nueve ENIF de la región culminan su periodo de implementación. Por ello es necesario hacer un balance de su progreso y una reflexión crítica de su efectividad como una herramienta de gestión pública.

Para este estudio se revisaron las dos leyes y las nueve ENIF —políticas de promoción de la inclusión financiera— que se han desarrollado entre los años 2011 y 2017 en ALC,⁶ así como las cifras sobre el acceso y uso de servicios financieros en la región durante ese mismo periodo.⁷ El primer capítulo analiza las cifras de inclusión financiera en ALC, buscando detectar no solo los avances y los temas aún pendientes en términos de acceso y uso, sino también las brechas que se han

-
5. En la actualidad, la UFA2020 trabaja con más de cien países, algunos considerados de mayor prioridad dado el volumen de personas sin cuenta que hay en ellos.
 6. Dado que los nombres que los países otorgan a sus estrategias difieren, en este documento se trabajará sobre toda política nacional que represente esfuerzos interinstitucionales por promover una mayor inclusión financiera. Si bien las discusiones se presentarán sobre la base de sus similitudes y diferencias, se hará la distinción entre política y ley cuando sea necesario afinar el análisis de su alcance.
 7. Años para los cuales están disponibles los datos del Findex.

venido cerrando o expandiendo en estos años. El segundo capítulo es un estudio de las once estrategias que se han lanzado en la región, en el que se analiza las etapas de su ciclo de vida —haciendo un símil con otras estrategias nacionales—, así como su operacionalización —estrategia de trabajo, liderazgo y presupuesto— y sus planes de acción. Finalmente, el tercer y último capítulo es una revisión del trabajo de estas estrategias con cuatro grupos tradicionalmente excluidos del sistema financiero: mujeres, personas que viven en condición de pobreza, población rural y jóvenes.

Lo que este estudio concluye es que las ENIF de la región han tenido en general un *resultado positivo*, pero que requieren realizar todavía un trabajo más fino para cerrar de manera definitiva las brechas en el acceso y uso de servicios financieros. Como veremos, ha habido un importante progreso en la región, pero este avance pierde fuerza entre los colectivos excluidos y por la brecha que permanece entre los sectores urbano y rural.

Para empezar, las ENIF han ayudado a los países a moverse en la dirección correcta y han establecido hitos y tendencias difíciles de revertir. Han sido exitosas, además, al momento de *generar un diagnóstico compartido* por distintas instancias públicas y privadas, que se identifica formalmente como un punto de partida común. Han sido igualmente capaces de generar *compromisos políticos y operativos* en el más alto nivel de gobernanza, un aspecto fundamental para la coordinación institucional, gracias a su capacidad de convocar a los actores involucrados en el proceso de inclusión financiera. Hoy es común que los sectores público y privado y la sociedad civil coincidan en reconocer los beneficios económicos y sociales de una mayor inclusión financiera, y que concuerden además en los elementos que se necesitan para garantizarla (i. e. calidad, cercanía, información, etc.). En ese sentido, con las ENIF se consolidan los esfuerzos por acercar más y mejores productos financieros a la población, más allá de solo promover un buen entorno financiero.

Sobre este nuevo paradigma, las ENIF han contribuido también a elaborar planes de acción consensuados y que se pueden monitorear. Al posicionamiento de la inclusión financiera en la política pública, se suman *leyes y medidas que cambian la estructura del sistema financiero*, aceleran las finanzas digitales e *implementan acciones en los servicios que ofrece el Estado* (i. e. programas sociales, educación básica). Sus resultados ya se dejan ver en algunos países, donde segmentos tradicionalmente marginados están accediendo a una cuenta regulada (i. e. mujeres, población rural o en condición de pobreza). Se trata de hitos que serán difíciles de derribar y que representan ya nuevos escenarios de trabajo sobre los cuales los países podrán continuar construyendo la agenda de lograr un mayor acceso y uso de servicios financieros.

Un último pero igualmente significativo aporte de las ENIF es la *creación de herramientas para supervisar el progreso en el acceso y uso de servicios financieros* (i. e. data, reportes periódicos, etc.). Estas estrategias han probado ser herramientas poderosas para generar información y, en última instancia, para elaborar diagnósticos tanto nacionales como regionales. Además, la información que se recopila y publica a través de ellas habilita posibles rutas de colaboración entre países.

Con todas sus contribuciones, encontramos también que *las ENIF fallan en el detalle* y que actualmente *experimentan un retroceso en materia de erradicar la desigualdad*. Al favorecer la aplicación de medidas a gran escala y de progreso rápido (como vincular los pagos del gobierno a una cuenta abierta en una institución financiera), descuidan la atención a los segmentos marginados. De hecho, solo dos de las ENIF revisadas especifican acciones orientadas exclusivamente a la inclusión financiera de las mujeres, y ninguna de ellas se ha planteado metas o tiene indicadores que permitan monitorear el avance en este segmento. Ninguna, por lo demás, indica tener como objetivo reducir las brechas de género, de ingresos o por zona de residencia, evidenciando emplear un método de trabajo más bien universal y poco sensible a las necesidades de los segmentos marginados.

Luego de siete años de haberse lanzado la primera ENIF en ALC, ya comenzamos a ver algunas de las consecuencias de no diseñar iniciativas más acotadas. La región experimenta hoy un retroceso en gran parte del avance alcanzado en el cierre de brechas de género y de nivel de ingresos, y se encuentra casi en la misma situación que hace ocho años, cuando aún no se había implementado una ENIF en ninguno de sus países. A ello se suma el permanente desafío de transitar del mero acceso a servicios financieros a su uso, y de lograr un proceso que induzca a las entidades financieras a mantenerse innovando para ofrecer productos no solo de calidad, sino adecuados a los distintos colectivos de potenciales usuarios. Por lo demás, vincular el acceso a servicios financieros con su uso, principalmente entre los grupos más vulnerables que siguen percibiéndolos como algo que no es para ellos, sigue siendo un reto en la agenda de inclusión financiera.

En este trabajo se proporcionan algunas ideas para explicar la dificultad que han tenido las ENIF para promover una mayor inclusión financiera de los segmentos más desatendidos de la población. Ellas tienen que ver con las complejidades de la coordinación y del trabajo multisectorial, y con la necesidad de un liderazgo, de recursos y de un plazo adecuado para implementar estrategias de esta naturaleza, pero también con la tensión que hay entre lograr metas a gran escala y atender a estos segmentos excluidos del sistema financiero.

Hay sin duda un avance importante, que se deriva directamente del trabajo realizado por las ENIF: más y mejor información sobre el tema, y más evidencia sobre las barreras con las que este proceso se encuentra. Se ha establecido, por lo demás, el compromiso político necesario, y el tema es hoy reconocido como fundamental por quienes crean la política pública y por el propio sector privado. Se ha abierto el diálogo entre actores y se han desarrollado planes de acción consensuados y que se pueden monitorear.

Sin embargo, a pesar de este progreso, *permanece el desafío de garantizar una inclusión financiera integral y sensible a la desigualdad*, que vaya más allá del acceso a una cuenta en el sistema formal y apueste por otras herramientas que contribuyan a la habilitación de metas financieras y a la reducción efectiva de la vulnerabilidad a la que están expuestos los marginados.



El estado de la inclusión financiera en América Latina y el Caribe

El potencial de la inclusión financiera está en reconocerla no como un fin en sí mismo, sino como un medio para alcanzar mayores objetivos. Según el Foro Económico Mundial (2018), una *inclusión financiera saludable* se compone de cuatro grandes dimensiones: acceso a servicios adecuados; uso coherente de los productos; resultados financieros positivos; y resiliencia ante shocks y capacidad para crear oportunidades de financiamiento. De esta definición se desprende que cualquier proceso de inclusión financiera debe ir necesariamente acompañado de esfuerzos por diseñar productos financieros adecuados y accesibles, así como de iniciativas que favorezcan su uso permanente y responsable. No basta con abrir una cuenta, es necesario apuntar al logro de resultados financieros positivos y a la reducción efectiva de la vulnerabilidad de los clientes.

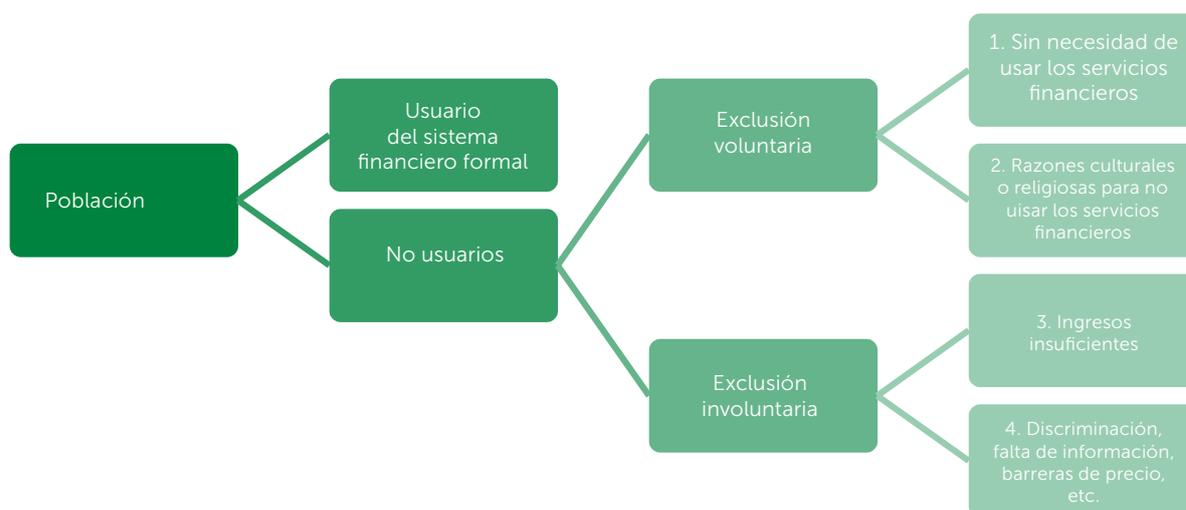
Si bien no hay una sola definición en uso de lo que es un proceso de inclusión financiera, se suele coincidir en reconocer como dos de sus componentes principales, la capacidad para ampliar el acceso a servicios pertinentes y de calidad, así como el aumento de su uso en el tiempo. Sin embargo, aun cuando se trata de componentes importantes, un mayor acceso a herramientas financieras no necesariamente se traduce en un mayor uso de los productos que el sistema financiero ofrece. La facilidad para acceder a canales de atención, o la pertinencia y calidad de los servicios, desempeña un rol fundamental y lleva a la necesidad de pensar en la inclusión financiera como un proceso integral y sensible a las particularidades de los segmentos marginados.

Buscando mayor claridad sobre la relación entre acceso y uso, el *Global Financial Development Report* (Banco Mundial 2014a) tipifica cuatro grandes perfiles de

población en estado de exclusión financiera, según si esta condición es voluntaria o no, y según las razones detrás de la falta de uso de servicios financieros: no sentir la necesidad de utilizarlos; razones culturales o religiosas (dos motivos que determinan una exclusión voluntaria); no contar con ingresos suficientes; y no tener acceso a los productos financieros, falta de información, barreras de precio, etc. —motivos que ocasionan una exclusión involuntaria. En este último grupo, pues, se encontrarían todas aquellas personas que cuentan con la capacidad y el interés por usar servicios financieros, pero que no pueden hacerlo por una serie de limitaciones.

Gráfico 1

CARACTERIZACIÓN DE LOS NO-USUARIOS DEL SISTEMA FINANCIERO



Fuente: *Global Financial Development Report*, Banco Mundial 2014a.

No obstante, hablar de una exclusión financiera voluntaria no parece del todo preciso, considerando que solo el 4% de las personas sin una cuenta abierta en una institución financiera señala la falta de necesidad como la única razón para no usar productos y servicios financieros. Este hecho nos hace inferir que la mayoría de las personas podrían interesarse más en las herramientas disponibles si se simplificaran los procesos, si los servicios financieros estuvieran más cerca y si se redujeran los costos (Demirguc-Kunt et ál. 2015).

Esta sección tiene como objetivo describir el estado de la inclusión financiera en la región, principalmente en lo que respecta al acceso y uso de una cuenta en el sistema regulado hasta el 2017, último año reportado por el Findex, la base de datos del Banco Mundial sobre la inclusión financiera en el mundo.¹ Se indaga, además, sobre el acceso a servicios de crédito formal, dado su potencial para poner a disposición de las personas montos mayores de dinero, con tasas de interés idealmente más reducidas. Lo que los datos indican es que ALC ha crecido en términos de

1. En los gráficos de comparación 2011-2014-2017 solo figuran los países que recogen data para los tres años.

acceso al sistema financiero, aun si a distinta velocidad según el país.² Sin embargo, considerando que las mujeres, las personas en condición de pobreza, la población rural y los jóvenes no acceden a productos financieros en la misma proporción que otros segmentos, y que las brechas en el uso empiezan también a incrementarse, se puede afirmar que el progreso en la región no solo ha sido relativamente lento, sino también insuficiente frente al desafío de cerrar brechas que afectan a los grupos marginados.³ El reto es grande, y pensar en una única fórmula que solucione este problema es imposible.

1.1 Acceso

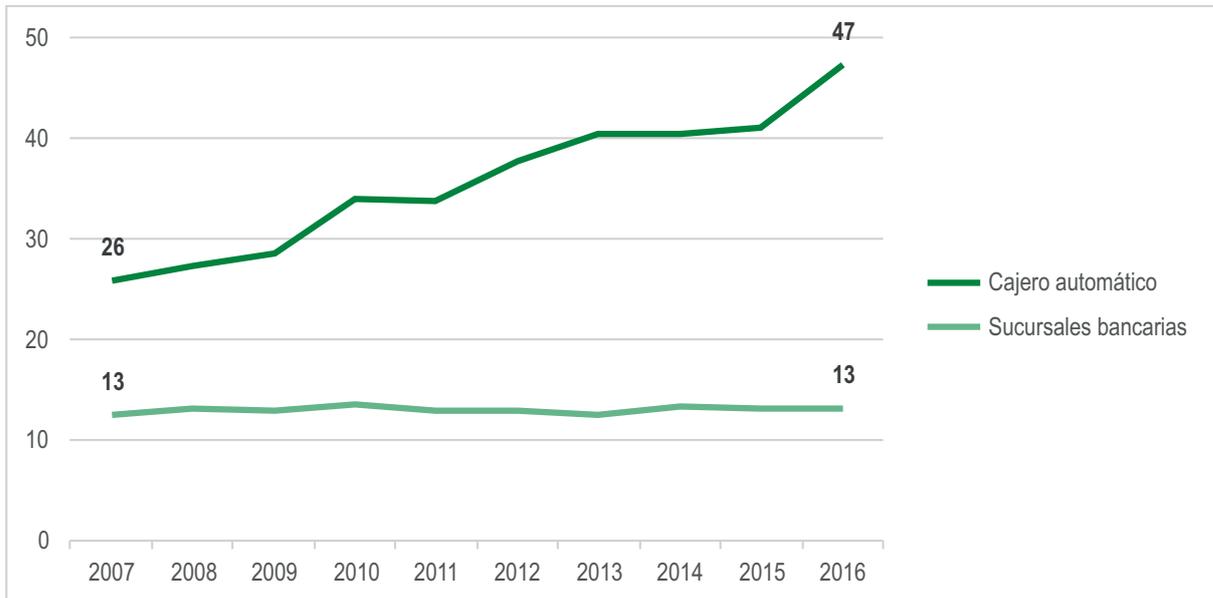
La Alianza para la Inclusión Financiera (AFI 2011) define la dimensión acceso como la capacidad de usar los servicios y productos financieros que ofrecen las instituciones reguladas. En esa medida, esta dimensión se relaciona con las barreras que impiden el acceso al sistema financiero, como la distancia o el costo.⁴

Gracias a los avances tecnológicos y al desarrollo de canales de atención alternativos (como los cajeros corresponsales), en los últimos diez años los puntos de atención y los canales de acceso al sistema financiero han aumentado, permitiendo que más personas realicen depósitos y retiros, envíen dinero y paguen servicios sin necesidad de acudir a una agencia bancaria. En ALC, por ejemplo, mientras que el número de sucursales bancarias por cada 100.000 adultos no pasó de 13 entre el 2007 y el 2016, los cajeros automáticos dieron un salto de 26 a 47 durante el mismo periodo, 34 puntos porcentuales por encima de las agencias bancarias y casi dos veces más que ocho años atrás. Esta expansión ha permitido descentralizar los puntos de acceso al sistema financiero y cambiar las preferencias del usuario con respecto a dónde realizar sus transacciones.⁵ Un ejemplo de ello es la capital de Perú, que hoy registra casi 302% más cajeros automáticos que hace 15 años, pero con un incremento de 500% en los distritos de la periferia, inicialmente desatendidos. Como producto de esta expansión, los cajeros automáticos se han convertido en el principal medio para disponer de efectivo en el país: en el 2015, el 72% de retiros ya se realizaba a través de ellos, una cifra que viene incrementándose de manera constante y sostenida desde el 2013 (Asbanc 2016).

Otro canal alternativo de interés son los agentes o cajeros corresponsales, que no solo empiezan a expandir sus redes de atención, sino también a posicionarse como un importante medio de acceso al sistema financiero para las poblaciones

-
2. La información que se recoge a través del Findex debe tomarse con cautela: el margen de error a escala de país se sitúa alrededor del 3%; a nivel agregado (regional), el margen es menor. Por ello, si las diferencias entre indicadores son pequeñas —de menos de 6%, por ejemplo—, los resultados son solo indicativos de ciertas tendencias; no se puede afirmar que las cifras sean estadísticamente diferentes entre sí.
 3. Al igual que a escala de países, las cifras que se presentan por grupos ayudan a percibir tendencias en el acceso y uso entre sectores tradicionalmente excluidos. Esto se debe a que el muestreo diseñado asegura la obtención de una muestra representativa para cada país, pero no necesariamente para los grupos de interés en específico.
 4. Si bien hay definiciones bastante más detalladas, en las cuales se propone incorporar en el análisis aspectos como la facilidad para acceder a información sobre los servicios que se ofrecen, esta sección se centra sobre todo en la presencia de puntos de acceso al sistema financiero y de productos que promuevan un acceso descentralizado (como los relacionados con el dinero electrónico), por ser indicadores que cuentan con registros sistemáticos para los países de ALC.
 5. Siguiendo el caso de los cajeros automáticos, de la mano de su rápida expansión, para el 2014 ellos representaban el principal medio de retiro de dinero para el 71% de la población en ALC, casi 50 puntos porcentuales por encima de las sucursales bancarias y 14 puntos más que en el 2011.

Gráfico 2
PUNTOS DE ACCESO AL SISTEMA FINANCIERO POR CADA 100.000 ADULTOS EN ALC



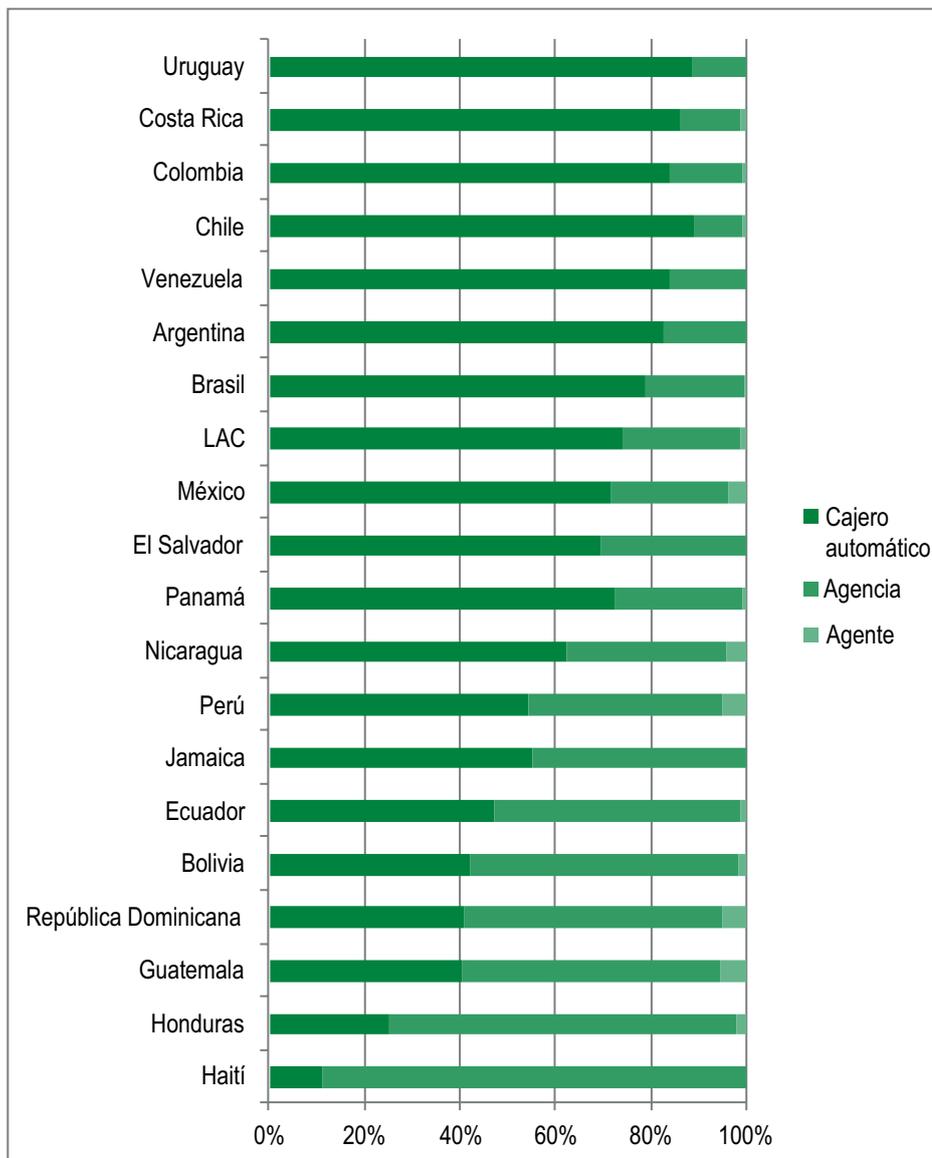
Fuente: elaboración propia sobre la base de los *World Development Indicators*, Banco Mundial.

más excluidas. En comparación con los cajeros automáticos, los agentes ofrecen una mayor gama de transacciones y servicios, con frecuencia representan un costo menor tanto para la entidad financiera como para el cliente, y se encuentran insertos en las dinámicas locales al funcionar a través de negocios cercanos al usuario. Si bien en la región solo el 2% los señalaba como su canal preferente en el 2014,⁶ en países como Guatemala, República Dominicana y Perú ya son el principal medio de retiro de un 5% de la población. A ellos se suma Brasil,⁷ donde los agentes son el principal medio para el pago de servicios entre los usuarios de menores ingresos y el primer contacto con el sistema financiero entre aquellas personas que no poseen una cuenta⁸ (Stanford 2014). Su capacidad de crecimiento es amplia, como lo demuestran cifras más actualizadas, que ya hablan de 114,9 agentes correspondientes por cada 100.000 habitantes para el año 2016 (Felaban 2017).⁹

6. Se usa información al 2014 por ser la que estuvo disponible en la página web del Findex cuando se redactó este documento.
7. Brasil es el país con una de las redes de agentes correspondientes más extendida del mundo. En el 2015, contaba con más de 350 mil agentes correspondientes.
8. Para el 2014, el 79% de usuarios de bajos recursos indicaba pagar sus cuentas a través de agentes.
9. Esto, siempre y cuando se tome en consideración estrategias de capacitación constante e integral a los tenderos, así como mecanismos de fiscalización y acceso a liquidez que les permita satisfacer la demanda creciente de sus nuevos clientes.

Gráfico 3

PRINCIPAL CANAL DE RETIRO DE DINERO POR PAÍS, 2014



Fuente: elaboración propia sobre la base del Findex 2014.

Frente a este panorama, la expansión de cajeros automáticos y cajeros corresponsales ha sido percibida como una oportunidad para incluir a personas que por problemas de distancia o de costo no utilizan el sistema financiero. Sin embargo, el hecho de que los cajeros automáticos continúen concentrados en los centros urbanos y de que operaciones críticas, como la apertura de una cuenta o el acceso a un crédito, permanezcan restringidas en los agentes corresponsales, nos hace pensar que se trata de mecanismos que hacen posible solo una inclusión parcial al sistema financiero. A ello se suma que el surgimiento y la acogida de estas tecnologías han sido más lentos en los países donde los niveles de desarrollo tecnológico son menores, y donde aspectos estructurales, como el acceso a la electricidad y la

presencia de plataformas tecnológicas, continúan siendo una agenda pendiente.¹⁰ En este contexto es necesario seguir pensando en otras iniciativas para expandir canales de atención integrales y cercanos, que sorteen los desafíos propios del medio donde viven las personas más excluidas.

1.1.1 Dinero electrónico y banca móvil: una oportunidad para ampliar el acceso al sistema financiero

Dado su potencial para abaratar los costos de transacción e integrarse a una red extensa de pagos y servicios, el dinero electrónico y la banca móvil son una oportunidad para la inclusión financiera de los sectores marginados. Sin embargo, para lograr un funcionamiento efectivo y atractivo para el cliente, es necesario crear un ecosistema de pagos que le dé sostenibilidad al producto y le brinde una propuesta de valor al usuario y a las entidades que se relacionan con el ecosistema.

En la práctica, experiencias como la de M-PESA en Kenia han demostrado la capacidad de estos servicios para facilitar las transferencias monetarias a zonas alejadas y, en consecuencia, para reducir los mecanismos de ahorro informal entre la población vulnerable (Mbiti y Weil 2011). Las razones más citadas en los países con economías emergentes para usar este tipo de servicios son su ubicuidad y conveniencia (Ovum 2015), lo que revela su capacidad para expandir el acceso a territorios donde la oferta es limitada.

Si bien la experiencia indica que no es necesaria una gran penetración de teléfonos celulares para su desarrollo,¹¹ la expansión del uso de teléfonos y la adopción de mejores redes de velocidad son una tendencia que pronto alcanzará a la mayoría de la población. Para finales del 2016, dos tercios de los habitantes del mundo ya contaban con una única suscripción de teléfono móvil, un porcentaje que se incrementa al 70% en ALC. A ello se suma el aumento del acceso a mejores redes de velocidad, alentadas por el desarrollo de planes de datos de bajo costo, y la reducción del precio de los teléfonos inteligentes.¹²

El desarrollo de productos de la banca móvil ha sido semejante a la expansión de los teléfonos celulares. Hacia enero del 2017, ya había 43 productos de esta banca en la región, de los cuales seis contaban con más de un millón de clientes registrados (Roa et ál. 2017). Según el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (Cemla), sin embargo, trabajar sobre el potencial de la banca móvil y el dinero electrónico implica reconocer la necesidad de hacerlo en dos niveles: a través de una estrategia aditiva y orientada a mejorar los productos para la población ya incluida en términos financieros; y a través de un enfoque transformacional, más bien abocado a las personas excluidas y con quienes la vinculación puede partir de canales alternativos.

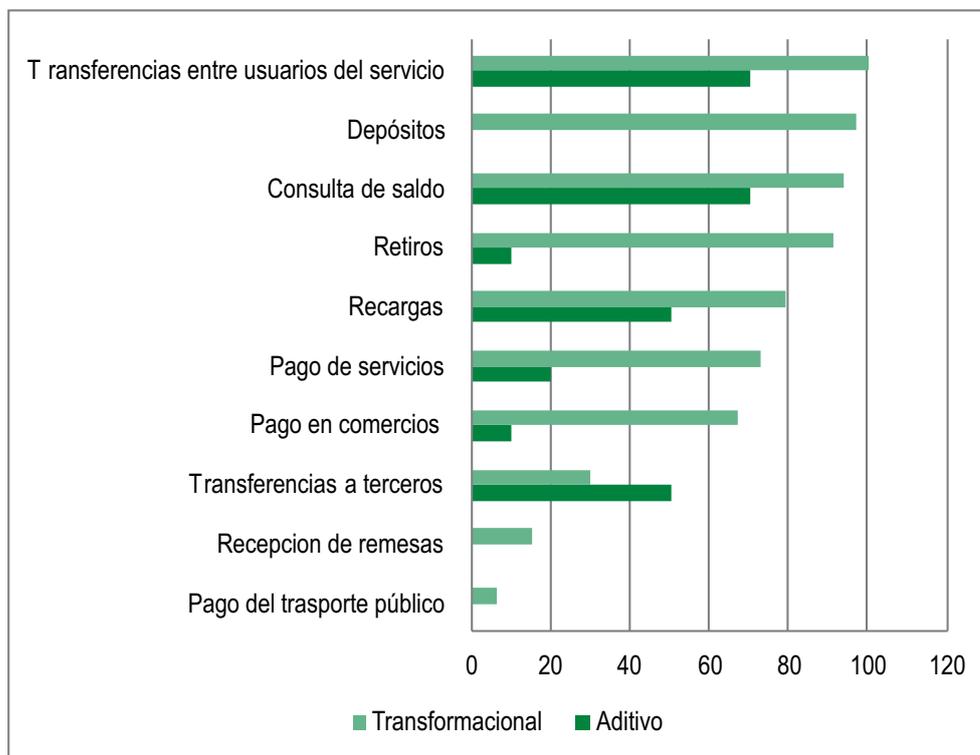
10. En Honduras, Haití, Bolivia y República Dominicana, por ejemplo, las sucursales continúan siendo el principal canal de retiro de dinero para más del 50% de la población.

11. Un ejemplo de ello es Kenia, donde los servicios de pago móvil despegaron, aun cuando la penetración de teléfonos celulares alcanzaba solo el 20% de la población (Banco Mundial 2014).

12. El 45% de personas en la región reportaron estar suscritas a una red de velocidad 3G, y el 16% a una de 4G. Se estima que para el 2020, tales porcentajes asciendan a 41% y 38%, respectivamente (GSMA 2016).

Gráfico 4

SERVICIOS QUE OFRECEN LOS PRODUCTOS DE LA BANCA MÓVIL EN ALC*



Fuente: *Panorama del dinero móvil en América Latina y el Caribe*, Roa et ál. 2017.

* Incluye servicios que hacen uso de dinero electrónico.

En la región, de los 43 productos de la banca móvil, diez corresponden al modelo aditivo y los 33 restantes al modelo transformacional. Entre estos últimos, salvo uno,¹³ ninguno de los productos requiere contar con una cuenta, y en general ofrecen mucho más servicios que los productos de tipo aditivo. Los productos transformacionales permiten a los usuarios realizar transferencias en el 100% de los casos; depósitos en el 97% de los casos, y retiros en el 91%. A ello se suma el ingreso a una red extendida de pagos, tales como recarga de celular (79%), pago de servicios (73%), pago en tiendas (67%), e incluso pago de transporte público (6%; Roa et ál. 2017). Lo que estos datos sugieren, entonces, es que gran parte de los productos de la banca móvil en ALC parecen ser medios interesantes para promover servicios financieros integrales y accesibles a personas que ni siquiera tienen una cuenta a su nombre.

Al margen de este avance, se trata todavía de un proceso inicial en la región. Aun cuando se registra un ligero aumento del acceso a una cuenta móvil desde el 2014, el Findex 2017 señala que la proporción solo es de un 5%.¹⁴ Por lo demás, las personas que viven en condición de pobreza y los jóvenes continúan estando varios

13. Billetera Personal en Paraguay.

14. El Findex considera como cuenta móvil solo a los productos que no están asociados a una cuenta de ahorros.

puntos porcentuales por debajo del promedio,¹⁵ a la vez que crecen las diferencias con otros segmentos, como las personas con un mayor nivel de ingresos.

A las cifras del Findex se suman los datos de un reporte realizado por la Asociación GMS (GSMA 2017) sobre el uso actual de las cuentas de dinero electrónico. La región registra 23 millones de cuentas, de las cuales menos de la mitad —10,8 millones— estaban activas para el año 2016. El poco uso de estos servicios no responde a una causa única: aspectos relacionados con la demanda —la falta de conocimiento sobre estos productos (31%) y de confianza en ellos (32%)— se suman a una oferta aún insuficiente —36% menciona que es más fácil pagar en efectivo o con tarjetas de débito o de crédito que a través de la banca móvil (Ovum 2015). Todas estas limitaciones hacen que estos servicios se restrinjan aún a un perfil de usuario más privilegiado y ya incluido en términos financieros.

No es de extrañar, por lo demás, que las brechas de género y de nivel de ingresos se extiendan al acceso a productos de dinero electrónico. Un estudio realizado por la Asociación GMS (GSMA 2015) indica que en ALC, la proporción de mujeres desconectadas de cualquier teléfono celular es de un 49%, lo que representa a cerca de 149 millones de mujeres. En Perú, donde el 48% de los que pertenecen al quintil más pobre tiene un teléfono celular y solo el 5% ha enviado o recibido transferencias a través del sistema financiero, únicamente el 10% señala estar dispuesto a usar las plataformas de dinero electrónico para administrar su dinero (Aparicio y Huayta 2015).

Así, aun cuando los medios digitales se presentan como una promesa para acercar productos financieros diversos y complejos a los segmentos más desatendidos, los datos sugieren que estos se adoptaran a un ritmo más lento del esperado si no se los promueve de manera activa y considerando, además, las limitaciones que tienen los grupos más vulnerables para acceder a herramientas como un celular o internet. No es posible esperar que estas tecnologías erradiquen por sí solas la desigualdad, que afecta a los grupos excluidos y a su capacidad para acceder plenamente al sistema financiero formal. Es necesario pensar en la colaboración de diversos sectores para fortalecer las redes de conectividad del país y para desarrollar estrategias de educación financiera y de familiaridad con las plataformas tecnológicas.

1.2 Uso

Siguiendo la definición de la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI 2011), la dimensión *uso* hace referencia al grado de penetración y uso de productos financieros entre la población. Implica, en tal medida, comprender cuál es la regularidad, frecuencia y duración de su uso y las razones detrás de la decisión de utilizarlos o no. Siguiendo tal definición, haremos una breve revisión del acceso y uso de cuentas y créditos en instituciones financieras, con un énfasis en cuatro grupos poblacionales tradicionalmente excluidos del sistema financiero: personas que viven en condición de pobreza, población rural, mujeres y jóvenes.

15. 1% y 2%, respectivamente.

Recuadro 1. Principios de guía para la inclusión financiera digital

Los medios de pago digital representan una herramienta potencial y novedosa para llegar a poblaciones excluidas; sus bajos niveles de familiaridad y conocimientos financieros, no obstante, son aspectos que hay que tratar con anticipación. Los proveedores de servicios deben asumir una actitud proactiva en esta materia, y es en esta línea que la Alianza Better Than Cash identifica ocho buenas prácticas desde el lado de la industria, en el proceso de digitalización e inclusión financiera de los clientes anteriormente excluidos, pero que se encuentran actualmente recibiendo y enviando pagos de manera digital.

1. Tratar a los clientes de manera justa y respetuosa.
2. Garantizar la seguridad en los fondos y transacciones.
3. Asegurar la transparencia en la información relacionada con productos y canales digitales.
4. Diseñar productos y canales de manera acorde a las necesidades y capacidades.
5. Respalda el acceso y uso de servicios financieros a través de la interoperabilidad de las plataformas.
6. Hacerse responsable de las acciones de los proveedores que atraviesan toda la cadena de valor de los sistemas de pago digital.
7. Proteger los datos y la integridad de los usuarios.
8. Proveer a los clientes de recursos para la atención y solución de sus reclamos.

Fuente: *Responsible Digital Payments Guidelines*, Alianza Better Than Cash, 2016.

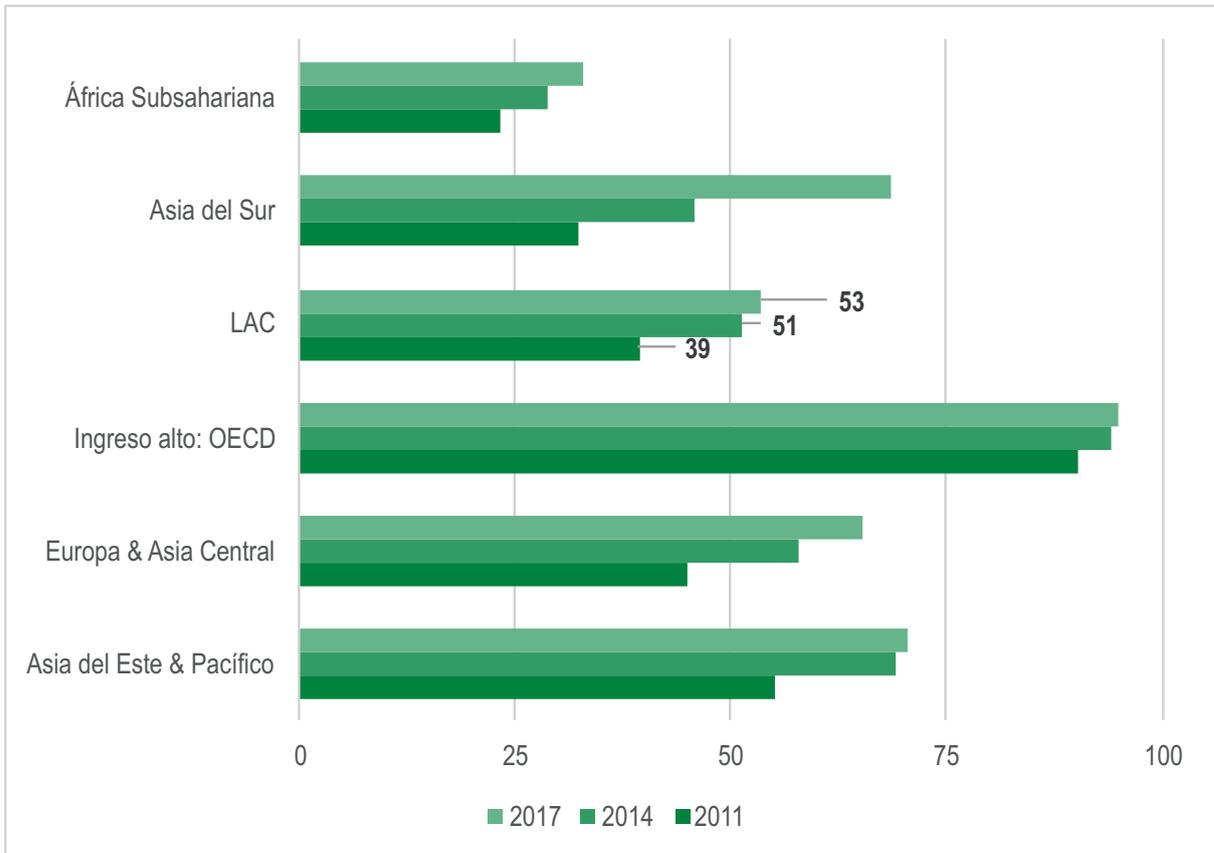
Lo que los datos muestran es que el porcentaje de personas con una cuenta ha aumentado de manera acelerada, en beneficio de los sectores usualmente menos atendidos por el sistema financiero. Este incremento ha probado ser más sostenido en aquellos países que cuentan con estrategias nacionales de inclusión financiera. A pesar de este progreso, aún permanece el desafío de promover un mayor uso de las nuevas cuentas y servicios a los que estos usuarios acceden. En específico, es necesario continuar con los esfuerzos por la inclusión financiera a través de dos vías: el diseño de productos sensibles a las necesidades financieras de los grupos marginados, y el fortalecimiento de las capacidades financieras de toda la población.

1.2.1 Cuentas

En la región, la velocidad con que las personas abren una cuenta en una institución financiera ha variado durante los últimos diez años. ALC fue la tercera región con mayor crecimiento al respecto entre el 2011 y el 2014, después de Asia del Este y Pacífico y Asia del Sur. Este incremento es con frecuencia atribuido a la iniciativa de asociar subsidios del Estado a servicios financieros (Demirguc-Kunt et ál. 2015), más aun considerando que cerca de un sexto de la población recibe algún tipo de transferencia y que el 67% de ellas se hacía a través de una cuenta en una institución financiera en el 2014. De esta manera, ALC se presentaba como una promesa de la inclusión financiera liderada por los más pobres y despertaba una gran expectativa.

Gráfico 5

PERSONAS CON UNA CUENTA ABIERTA EN UNA INSTITUCIÓN FINANCIERA, POR REGIÓN (%)*



Fuente: elaboración propia sobre la base del Findex 2011, 2014, 2017.

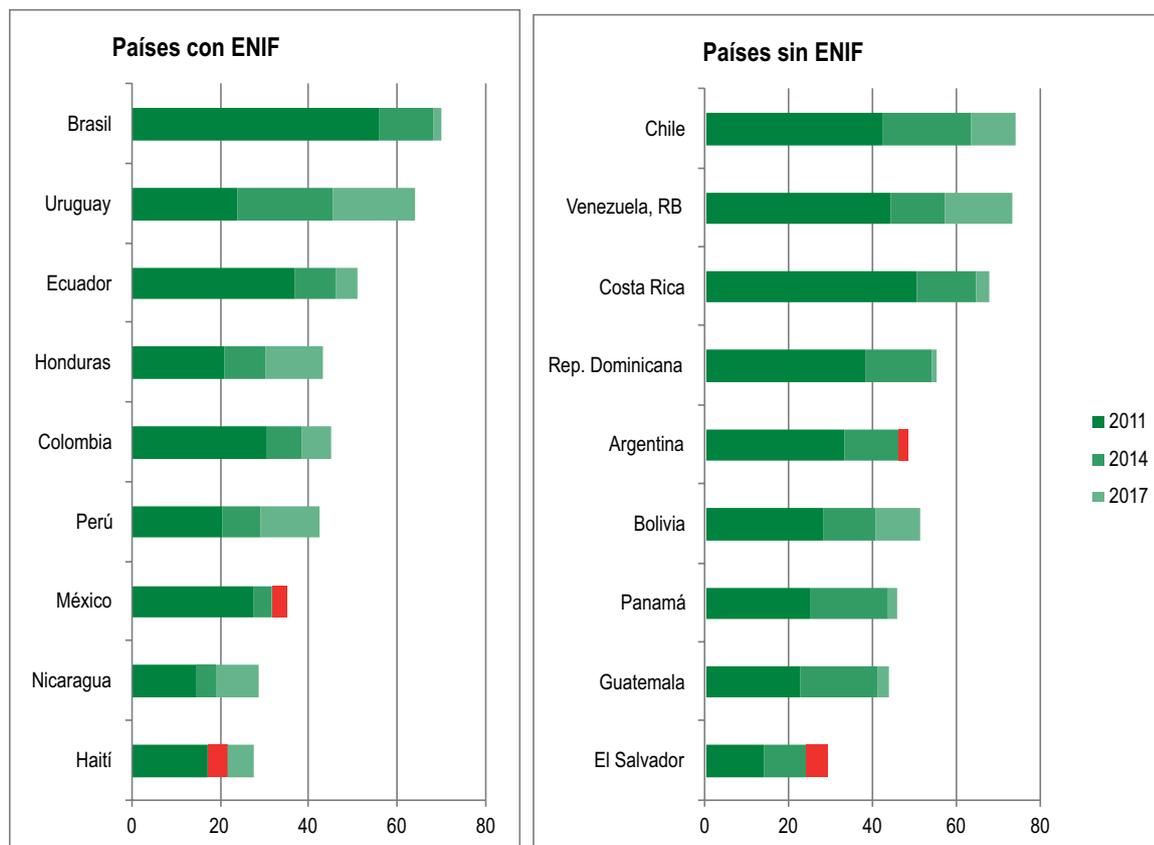
* No se incluye al Oriente Medio, por no contar con cifras sobre esta región al 2014.

Con el tiempo, sin embargo, el ritmo de crecimiento se ha reducido, y hoy ALC se vuelve a colocar varios puntos por detrás del resto de regiones en el mundo. Para el 2017, el 53% de las personas tiene una cuenta abierta en una institución financiera, tan solo dos puntos porcentuales por encima del 2014 y más de diez por debajo de Asia del Sur, Asia del Este y Pacífico, y Europa y Asia Central. Como se detallará más adelante, esto no solo coloca a la región por debajo de otras, sino que también se traduce en un incremento de las brechas de nivel de ingresos y de género. Se trata, pues, de una interrupción en el ritmo de la inclusión financiera que no ha resultado del todo inofensiva para los más vulnerables, lo que resulta preocupante.

Al ver el desempeño en el acceso a una cuenta a escala de países, el panorama es diferente y parece estar positivamente influenciado por el empuje que han representado las ENIF. Desde el 2011, países como Uruguay, Honduras, Perú y Nicaragua dan un salto de más de 15 puntos porcentuales y duplican la cantidad de personas con acceso a una cuenta en el sistema financiero; su crecimiento, por lo demás, es uniforme y sostenido para los dos periodos del Findex, lo que da cuenta de la influencia de estas estrategias. Mientras que los países sin una ENIF deceleran

Gráfico 6

PERSONAS CON UNA CUENTA ABIERTA EN UNA INSTITUCIÓN FINANCIERA, POR PAÍSES CON O SIN ENIF (%)



Fuente: elaboración propia sobre la base del Findex 2011, 2014, 2017.

Nota: las áreas rojas reflejan un retroceso.

su ritmo de crecimiento entre el 2014 y 2017 y crecen solo en un 1%,¹⁶ aquellos que cuentan con una plataforma de esta naturaleza tienen un ritmo de crecimiento más sostenido y aumentan en un 3% en el mismo periodo. De esta manera, aun cuando todos los países de la región atraviesan un periodo de rápido acceso a una cuenta desde el 2011, aquellos que poseen una ENIF mantienen su desempeño y avanzan sostenidamente hacia una mayor inclusión financiera.

Un ejemplo del compromiso del Estado a través de las ENIF lo constituye Uruguay, con la promulgación de la Ley de Inclusión Financiera y Promoción de Uso de Medio de Pago Electrónico (2014), que dicta que todo sueldo del sector público o privado y todo pago de beneficios sociales se efectúen de manera obligatoria a través de una cuenta abierta en una institución financiera. Con su aprobación, viene cambiando en ese país no solo el porcentaje de personas que acceden a productos financieros por ley, sino también el modo en que la población se acerca y hace uso del sistema financiero.¹⁷ Chile, por otro lado, es una prueba de cómo el Estado puede crear iniciativas interesantes de inclusión financiera sin contar con

16 Descontando a Chile y Venezuela, dado que estos países ya cuentan con altos niveles de inclusión financiera.

17 Arenaza y Trivelli (2017) señalan una disminución del uso de cheques y un incremento del número y volumen de transacciones bancarias.

una ENIF. Con la implementación y promoción de la Cuenta RUT —una cuenta vista disponible para cualquier ciudadano a través del Banco del Estado—,¹⁸ se ha conseguido que hoy en día más de la mitad de la población chilena tenga una cuenta a su nombre¹⁹ (López Scaffie 2017) y acceda a ella a través de canales alternativos a las agencias (BancoEstado 2014).

Aparte de las iniciativas estatales, la banca privada ha mostrado ser también importante para el acceso al sistema financiero. Bolivia, por ejemplo, tiene actualmente un 51% de personas con una cuenta, lo que representa un salto de 23 puntos porcentuales desde el 2011. Este incremento ha beneficiado especialmente a las mujeres de los sectores tradicionalmente más desatendidos (rurales, pobres) y ha cerrado las brechas de género y nivel de ingresos en el acceso a productos y servicios financieros. Según un estudio sobre la inclusión financiera de mujeres realizado por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), gran parte de este avance puede atribuirse a la creatividad de la banca privada, capaz de diseñar productos acotados a la necesidad de sus usuarios (Azar, Lara y Mejía 2018). Ejemplo de una de estas instituciones es la microfinanciera boliviana Crédito con Educación Rural (Creceer), orientada a ofrecer servicios de crédito y educación financiera a mujeres de áreas rurales del país. Para el 2016, era la tercera microfinanciera en Bolivia con mayor número de prestatarios, brindando servicios a más de 160.000 clientes, de los cuales el 80% eran mujeres. Su popularidad, sin duda, reside en su flexibilidad para emprender estrategias de desarrollo de capacidades financieras y sociales destinadas a sus usuarias.

Por lo demás, el acceso a una cuenta no ha sido necesariamente uniforme para todos los segmentos de la población en ALC. Entre el 2011 y el 2014, el incremento benefició a los segmentos habitualmente excluidos, en específico a las personas con menos recursos. El dato concuerda con la hipótesis sobre los beneficios que conlleva asociar transferencias del gobierno a productos financieros, así como con el compromiso de las ENIF de promover el trabajo coordinado con los ministerios de desarrollo social y sus correspondientes programas de protección social (véase sección 2). Sin embargo, conforme disminuye la tendencia regional, el progreso en el ámbito de grupos también se detiene y la propensión al cierre de brechas se interrumpe, o incluso retrocede en el caso de algunos países. En el 2017, el porcentaje de personas con una cuenta se encuentra por debajo del promedio regional y muestra un incremento de menos de cuatro puntos porcentuales desde el 2014 para todos los grupos de interés.

18. Se trata de una cuenta vista básica: no se cobra comisión por mantenimiento y se la puede abrir con solo presentar la cédula de identidad en cualquiera de las sucursales del BancoEstado.

19. Diez millones de usuarios de la CuentaRUT al 2017.

Gráfico 7

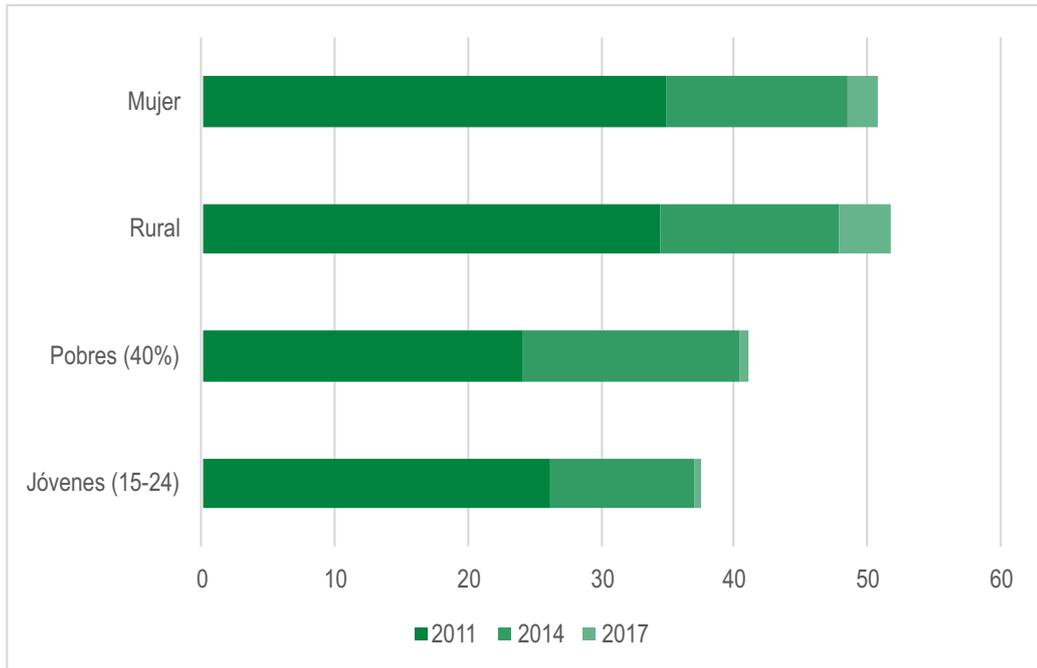
PERSONAS CON UNA CUENTA ABIERTA EN UNA INSTITUCIÓN FINANCIERA, POR PAÍS



Fuente: elaboración propia sobre la base del Findex 2011, 2014, 2017.

Gráfico 8

TENENCIA DE UNA CUENTA ABIERTA EN UNA INSTITUCIÓN FINANCIERA, POR GRUPO POBLACIONAL (%)



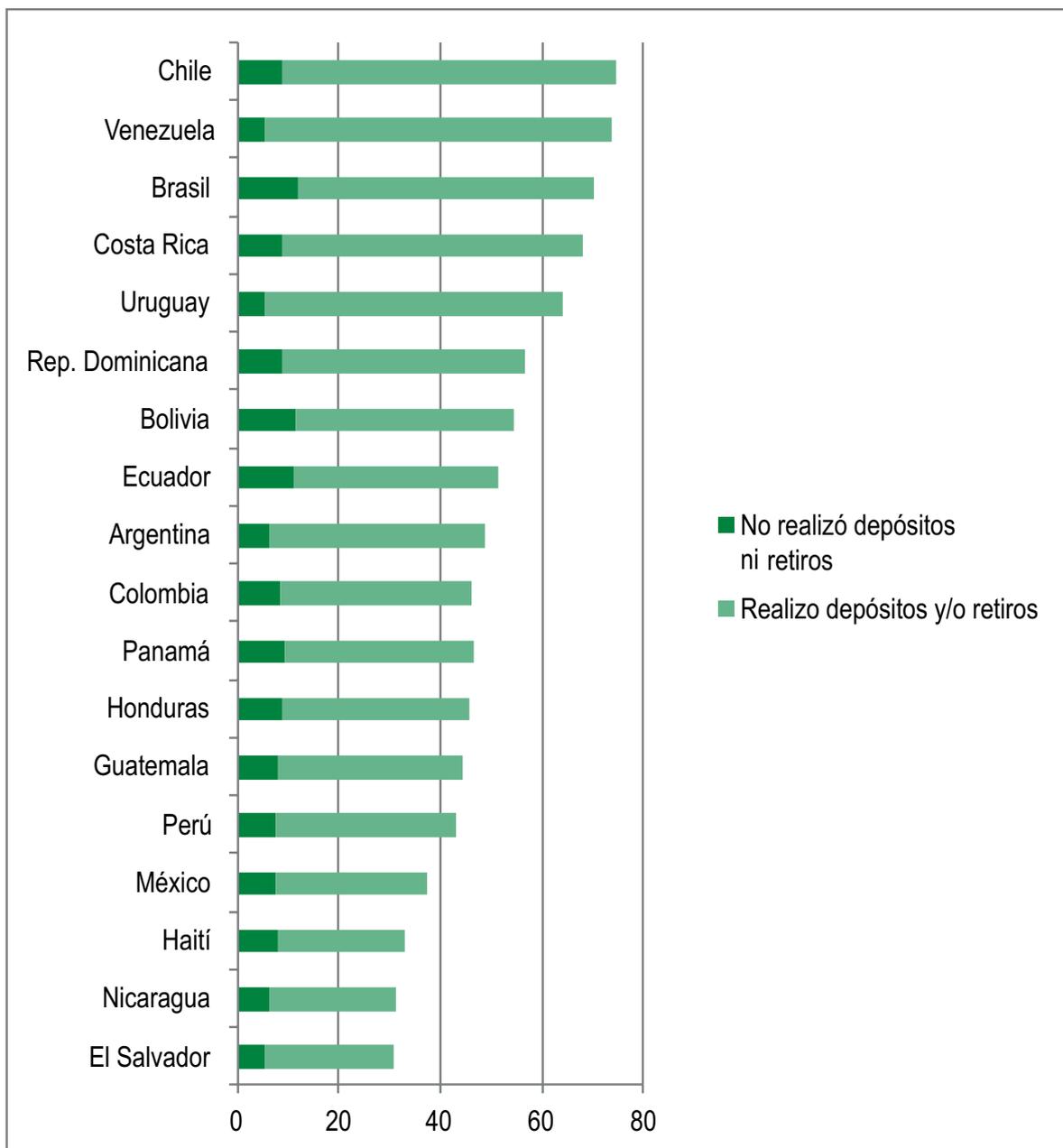
Fuente: elaboración propia sobre la base del Findex 2011, 2014, 2017.

A esta desaceleración en el acceso a una cuenta, se suma la progresiva dificultad que la región encuentra en el proceso de promover la incorporación de las cuentas en la dinámica de administración de los hogares. De hecho, en ALC, el 17% de personas con una cuenta en 2017 no la ha utilizado durante al menos un año, seis puntos porcentuales por encima del 2014 y 13 puntos más que los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La proporción es incluso mayor en aquellos países emblemáticos donde el acceso a una cuenta ha venido siendo importante y acelerado. En Bolivia, el 21% de las personas que tienen una cuenta no ha realizado depósitos o retiros en ella durante el último año; en Ecuador, un país que en el 2017 cuenta con la mitad de su población incluida en el sistema financiero (51%), la misma proporción no ha efectuado tampoco ninguna transacción durante ese lapso de tiempo. Lo que estos datos reflejan no es solo que el acceso a una cuenta se ha desacelerado progresivamente en la región, sino que se vuelve cada vez más difícil lograr que ese acceso se traduzca en un uso sostenido de los productos financieros.

Más allá de la frecuencia, otro indicador importante del uso de una cuenta y su importancia en la vida de las personas es la práctica de ahorro financiero. A escala regional, el 32% de personas en el 2017 reconoce haber ahorrado en los últimos 12 meses, pero una proporción muy pequeña (12%) indica haberlo hecho a través de una institución financiera formal. Esta cifra se reduce aún más en los segmentos desatendidos, como las mujeres (9%), las personas de menor nivel de ingresos (5%) y la población rural (11%). Al igual que las brechas en el acceso a una cuenta, las diferencias en el ahorro financiero también aumentan con el tiempo.

Gráfico 9

PERSONAS CON UNA CUENTA DENTRO O FUERA DEL SISTEMA FINANCIERO Y SU USO (%)



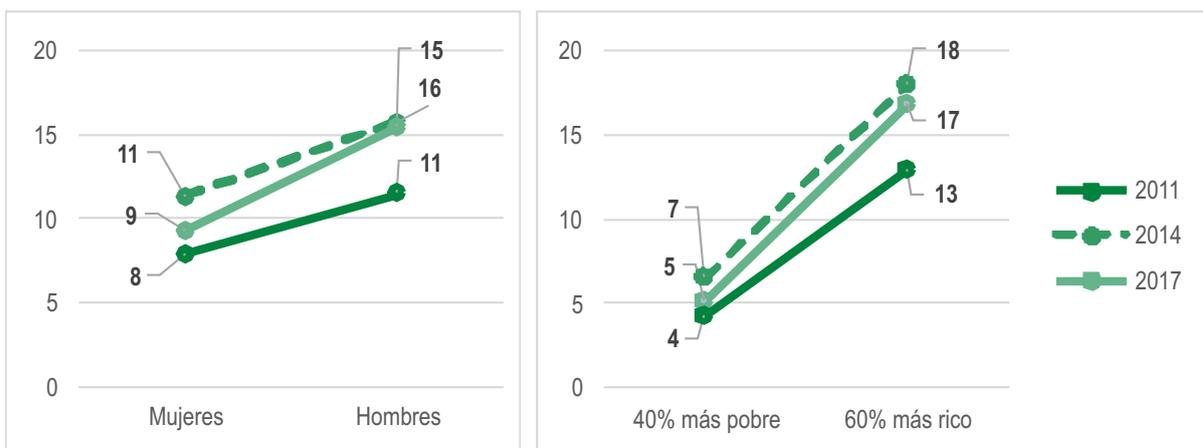
Fuente: elaboración propia sobre la base de Findex 2017.

Por otro lado, las razones detrás de esta desvinculación con el sistema financiero escapan en muchos casos a la capacidad de acceder a una cuenta.²⁰ El 52% de la población de ALC señala no abrir una cuenta por considerarlo muy costoso, el 29% porque no confía en las entidades financieras y el 27% porque el punto de

20. Lo mismo sucede con otros servicios financieros: solo el 24% de los encuestados en el 2017 señaló haber usado su tarjeta de débito para hacer alguna compra, y el 28% haber utilizado una tarjeta de débito o de crédito. Finalmente, solo el 15% de quienes declararon haber pagado algún servicio (agua, luz, telefonía, etc.) lo hicieron a través de una cuenta en una entidad financiera.

Gráfico 10

AHORRO EN EL SISTEMA FINANCIERO, POR GRUPO POBLACIONAL (%)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Findex 2017.

atención queda demasiado lejos.²¹ Las barreras que impiden abrir una cuenta se agudizan y configuran de manera particular en ciertos grupos poblacionales, como las personas con menos recursos y las mujeres, ambos más proclives a señalar la falta de ingresos como la principal razón para no hacerlo. No solo el aspecto económico desempeña un rol en esto: indicar que un familiar ya tiene una cuenta —una razón comúnmente esgrimida por los jóvenes y las mujeres— sugiere que las restricciones para acceder a estos productos también se relacionan con la capacidad de las personas para percibirse como sujetos económicos.

Tabla 1

PRINCIPALES RAZONES ESGRIMIDAS PARA NO TENER UNA CUENTA EN UNA INSTITUCIÓN FINANCIERA, POR GRUPO POBLACIONAL

Mujeres	Servicios financieros muy caros	Falta de dinero	No necesita	Familiar ya tiene cuenta	Falta de confianza en los servicios financieros
De 15 a 18 años	Falta de dinero	Falta de documentación	No puede abrir una cuenta	Familiar ya tiene cuenta	No necesita
De 18 a 24 años	Falta de dinero	No necesita	Familiar ya tiene cuenta	Servicios financieros muy caros	Falta de documentación
40% más pobre	Falta de dinero	Servicios financieros muy caros	No necesita	Falta de confianza en los servicios financieros	No puede abrir una cuenta

Fuente: elaboración propia sobre la base de Findex 2014.

21. Los datos del Findex 2014 arrojan que poco menos de la mitad de las personas que ahorraban fuera del sistema financiero tenía una cuenta a su nombre (48%); en otras palabras, poco menos de la mitad de personas con el hábito de ahorrar y con una cuenta a su disposición no incorporan este servicio a la administración de sus finanzas y dejan su cuenta en desuso.

Lo que los datos sugieren, entonces, no es solo que los productos financieros se están expandiendo a una velocidad menor, sino que también continúan siendo poco atractivos, en especial para los sectores tradicionalmente excluidos del sistema financiero. Por lo tanto, no se los utiliza de manera regular. Este panorama, con sus progresos y desafíos, es relevante no solo para las entidades comprometidas con reducir la desigualdad, sino también para los organismos financieros que operan en la región. El bajo nivel de uso del sistema financiero es un riesgo para los proveedores y para los esfuerzos de inclusión financiera en ALC. Un análisis del McKinsey Global Institute (2016) indica que en las economías emergentes, solo el costo anual de abrir y mantener una cuenta en el sistema financiero se encuentra entre los 20 y 30 dólares por persona. Si los niveles actuales de uso se mantienen, las instituciones podrían tener dificultades para recuperar los 13,3 mil millones de dólares que cuesta abrir cuentas que luego no se usan (CGAP 2017), y en esa línea, perder interés por continuar desarrollando estrategias de inclusión financiera para los sectores menos favorecidos.

Con todo, las dificultades son salvables. Un estudio de Allen et ál. (2012) indica que las cuentas con bajo costo de mantenimiento, los agentes corresponsales, las medidas de protección al consumidor y las cuentas para recibir un pago del gobierno (G2P) disminuyen de manera significativa la posibilidad de que personas en situación de exclusión señalen como el principal motivo para no acceder al sistema financiero, la falta de ingresos. Una investigación de Boyd (2014) en Perú, por lo demás, muestra que la proporción de usuarios de programas sociales que ahorra a través del sistema financiero asciende a 21% luego de haber participado en un programa de sensibilización y educación financiera.²² Lo que ambos estudios sugieren es que la calidad del servicio y las capacidades financieras son dos dimensiones fundamentales para garantizar la plena inclusión financiera de las personas en condición de vulnerabilidad.

Una ruta adicional para aumentar el acceso a una cuenta es la de declarar obligatorio pagar salarios y servicios profesionales a través del sistema financiero (y la capacidad de hacer respetar esta obligación). En ALC, solo el 55% de quienes señalan recibir un sueldo (apenas un tercio de los encuestados) lo hacen en una cuenta, lo que significa que un porcentaje importante de asalariados aún recibe su sueldo en efectivo (Banco Mundial 2017c). Uruguay incluyó esta obligatoriedad en su ley del 2014 con buenos resultados. En otros países de la región este mecanismo también ya opera, pero con niveles de fiscalización disímiles, por lo cual su cumplimiento varía.

1.2.2 Pagos

La digitalización de los pagos representa un punto de entrada al sistema financiero para los no-incluidos, y una oportunidad para mejorar la eficiencia en el proceso de trasladar fondos a personas y entidades, y en el de recojo de información sobre los tipos de uso y preferencias de los clientes menos favorecidos. Los beneficios para el sector financiero y para el propio usuario, no obstante, solo serán posibles a través del uso masivo del servicio y la integración de instituciones claves en el

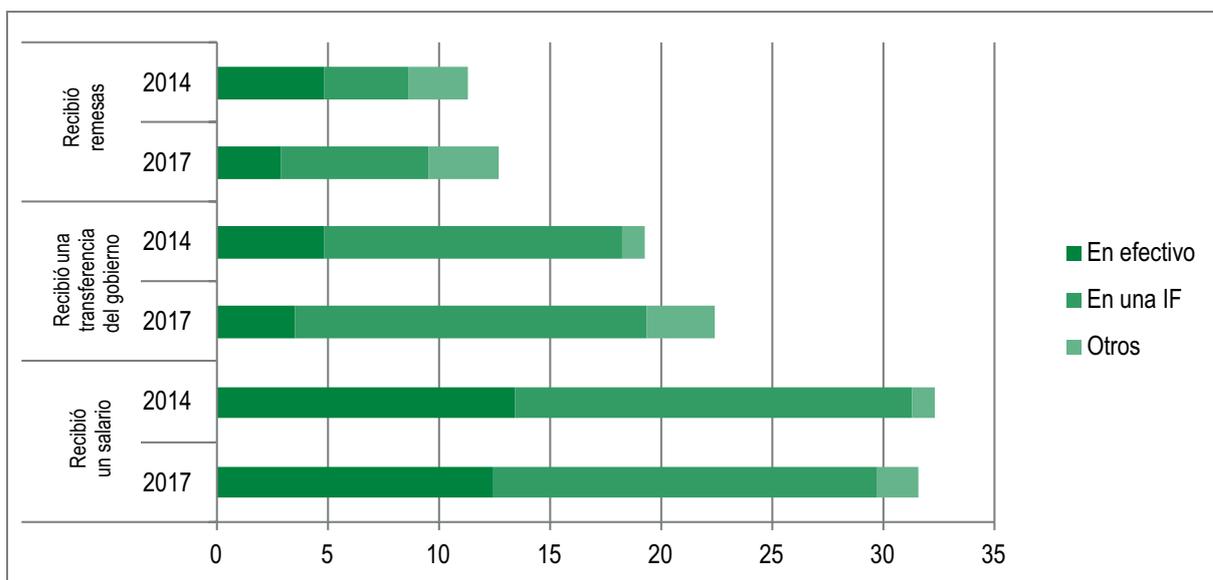
22. Considerablemente mayor que el promedio nacional, que alcanza solo el 12,3%.

día a día de las personas. Si bien no se trata de un proceso sencillo, considerando el alto nivel de informalidad de los negocios y las condiciones laborales en ALC, la digitalización de los medios de pago constituye sin duda una ruta de inclusión interesante y tiene un potencial en la región. El informe con los resultados del Findex 2017 preparado por el Banco Mundial concluye, justamente, que como puerta de entrada al sistema financiero, abre grandes oportunidades para lograr crecientes cifras de acceso y uso, en particular entre grupos vulnerables. No es raro por ello que muchas ENIF en la región apuesten por esta estrategia, como se verá más adelante.

En el 2017, el 41% de las personas en ALC señalaba contar con una tarjeta de débito, 12 puntos porcentuales por encima del 2011. De la mano de un mayor acceso a tarjetas, el valor de las transacciones anuales también aumenta²³ y las dinámicas de pago y recepción de dinero están cambiando. Por ejemplo, el pago de impuestos empieza a realizarse cada vez menos en efectivo (de 89% a 72%), y el pago a través de una cuenta y del teléfono móvil alcanza, respectivamente, el 23% y 5% de la población en el 2017 —en ambos casos más del doble que cuatro años atrás. La dinámica de recepción atraviesa también por cambios positivos, con cada vez menos personas accediendo a envíos en efectivo y la adopción de mecanismos alternativos, como la banca móvil. La recepción de transferencias del gobierno en efectivo, por ejemplo, pasa de un 25% en el 2014 a un 15% en el 2017, y el pago a través de una cuenta supera al 70% de receptores. Así, cada vez más personas acceden a su dinero de una manera segura y transparente.

Gráfico 11

MODALIDAD DE RECEPCIÓN DE DINERO EN ALC (%)



Fuente: elaboración propia sobre la base del Findex 2014, 2017.

23. Para el año 2016 se realizaron transacciones por un valor de 774.324 millones de dólares, 43% de las cuales corresponden a tarjetas de débito (Felaban 2017).

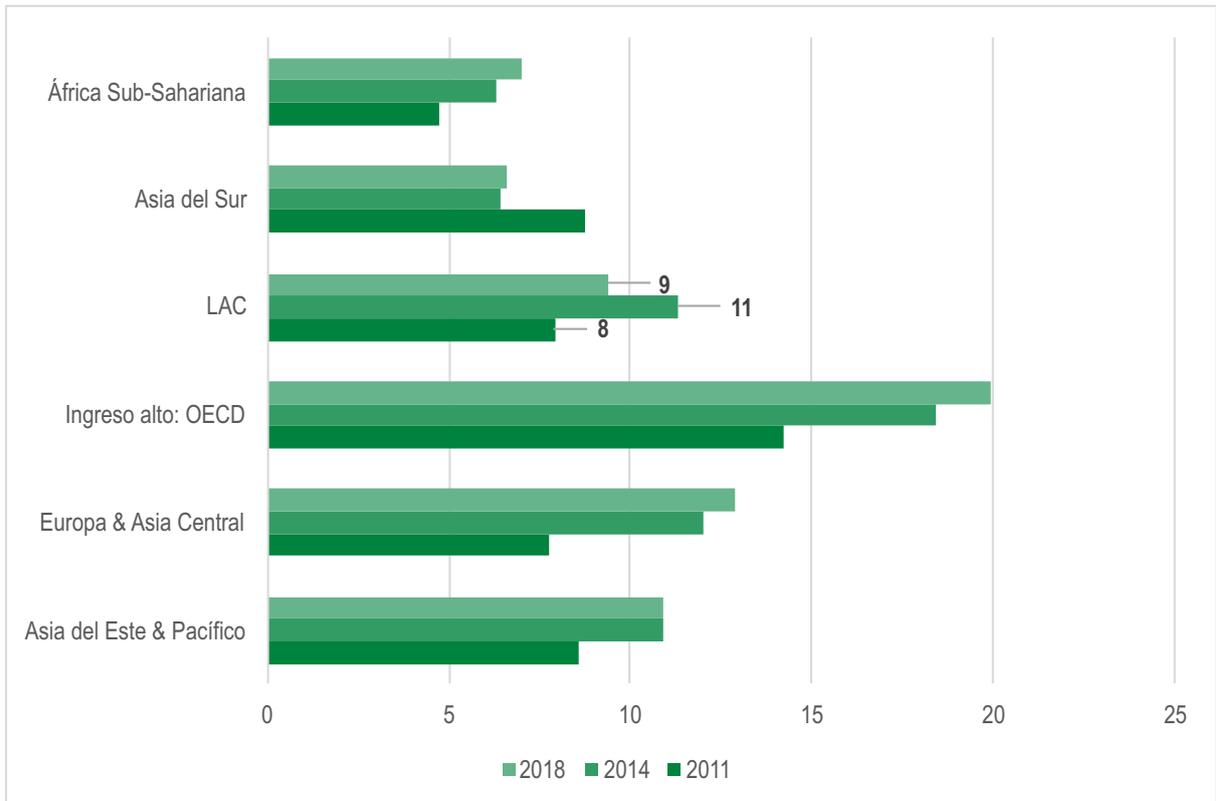
Las ENIF y otras iniciativas de los gobiernos sin duda desempeñan un rol importante en la modificación de los sistemas de pago y recepción de dinero. Ocho de las once estrategias nacionales de la región incorporan la modernización de los sistemas de pago a sus líneas de acción. Ecuador, por ejemplo, centra gran parte de su estrategia en acciones que responden a la necesidad de contar con un sistema de pagos tecnológico y de gran cobertura que se base en el sector financiero popular, integrado por cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas, cajas y bancos comunales. La Ley de Inclusión Financiera de Uruguay, por otro lado, establece una serie de incentivos para el usuario y proveedor de servicios que favorecen el uso progresivo de instrumentos de dinero electrónico. Entre ellos se incluye que todas las remuneraciones y pagos del gobierno pasen a realizarse a través de una cuenta de ahorro, una cuenta transaccional o instrumentos de dinero electrónico.

Sin embargo, aun cuando las ENIF realizan crecientes esfuerzos por lograr la digitalización de los sistemas de pago, debe reconocerse también la persistencia de desafíos estructurales que impiden la plena incorporación de estas herramientas por parte de los usuarios más excluidos. Como ya señalamos, en el 2017 algo menos de la mitad de las personas que reciben un salario continúa haciéndolo en efectivo, un dato que no es de extrañar considerando que cerca de un 48% de las personas con un empleo trabajan de manera informal (Banco Mundial 2014b). Por otro lado, del 22% de usuarios de programas sociales, el 71% recibe la transferencia a través de una cuenta en el sistema financiero. Sin embargo, una gran proporción menciona retirar todo el dinero una vez recibida la notificación de pago, ya sea porque no conoce el producto, por temor a ser retirado del programa social o por la lejanía de los puntos de acceso. En ese sentido, es necesario considerar la digitalización de los sistemas de pago como una estrategia importante para promover métodos de pago alternativos al efectivo, pero que difícilmente incentivará por sí sola el uso de las cuentas.

1.2.3 Acceso a un crédito formal

La inclusión financiera no solo se refiere al acceso a una cuenta y a incorporar esta herramienta en la administración financiera del hogar. También involucra poder acceder a un crédito que se adecúe a las necesidades financieras de quien lo solicita. En estos servicios financieros, sin embargo, el periodo 2014-2017 muestra un retroceso o un estancamiento en varias regiones. Dos en particular reportan un menor porcentaje de personas accediendo a un crédito formal —ALC y Oriente Medio—, y otras dos, un crecimiento casi nulo desde el 2014 —Asia del Este y Pacífico, y Asia del Sur. Para el caso de ALC, la proporción de personas que accedió a un crédito en el 2017 fue de un 9%, dos puntos porcentuales por debajo del 2014 y casi diez puntos por debajo de los países de la OCDE (20%). A ello se suma una pequeña regresión en el acceso a una tarjeta de crédito, que actualmente alcanza al 18% de la población y se estanca en el mismo porcentaje de personas con tarjeta del 2011.

Gráfico 12
ACCESO A UN CRÉDITO FORMAL, POR REGIÓN (%)*



Elaboración propia.

* No se incluye al Oriente Medio, por no contar con datos sobre esta región al 2014.

En ALC, la interrupción de la tendencia al alza en el acceso a un crédito formal se refleja en al menos 12 de los 18 países que participan del Findex. Con una reducción de ocho puntos porcentuales, El Salvador es el país donde este acceso más disminuye. Guatemala, por otro lado, muestra una reducción sostenida, con un 10% de su población con acceso a un crédito, cuatro puntos porcentuales por debajo del 2011. Aunque el acceso a un crédito formal es escaso, esto no significa que las personas no necesiten un préstamo. En El Salvador, donde este acceso fue de 9% en el 2017, la cifra asciende a 23% si la pregunta por un crédito incluye los préstamos informales. La mayor diferencia se observa en Venezuela, donde el 44% de la población accede a préstamos informales y solo el 8% a un crédito formal, una situación que no es extraña, considerando la actual inestabilidad política del país.

Gráfico 13

PERSONAS CON ACCESO A UN CRÉDITO FORMAL, POR PAÍS (%)



Elaboración propia sobre la base del Global Findex 2011, 2014, 2017.

Como es de esperar, esta desaceleración en el acceso a un crédito formal también alcanza a los sectores que menos participan del sistema financiero: las personas que viven en condición de pobreza (7%), la población rural (10%), las mujeres (8%) y los jóvenes (6%) reportan casi el mismo porcentaje en el acceso a una cuenta que en el año 2014.

1.3 Educación financiera

Como sugieren algunos de los datos presentados, los problemas de acceso a la información también son una barrera que impide utilizar los servicios financieros. Consolidar capacidades financieras y crear espacios de educación financiera son dos aspectos claves para construir una relación de confianza y sostenible con el sistema financiero.

La OCDE define la educación financiera como:

El proceso mediante el cual los consumidores e inversores financieros mejoran su comprensión de los productos financieros, conceptos y riesgos y a través de la información, instrucción y asesoría objetiva desarrollan las habilidades y confianza para ser más conscientes de los riesgos financieros y oportunidades, para llevar a cabo decisiones informadas, para saber dónde acudir en busca de ayuda y tomar otras acciones efectivas para mejorar su bienestar financiero. (OCDE 2005: 13)²⁴

Buscando obtener un diagnóstico regional, un documento realizado por García et ál. (2013) para el CAF hace un esfuerzo por centralizar las evaluaciones sobre educación y capacidades financieras efectuadas en ocho países de la región.²⁵ Lo que los resultados sugieren es que las personas tienen dificultades para realizar cálculos de interés básico y un desconocimiento generalizado sobre conceptos financieros, tales como inflación, tasa de interés o relación riesgo-rentabilidad. Muy bajos porcentajes, por lo demás, declaran haber calculado el nivel de ahorro necesario para asegurarse una pensión adecuada. Los bajos niveles de educación financiera son transversales a todas las edades. Los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) del 2015, identifican a Chile, Perú y Brasil, los tres países de la región que participaron de la prueba, como los de peor rendimiento en el puntaje total de desempeño entre los países evaluados.²⁶

En este contexto, los espacios de educación financiera continúan siendo una oportunidad para fortalecer las capacidades, principalmente de los sectores tradicionalmente marginados.²⁷ El Programa de Promoción de la Cultura de Ahorro en Colombia, por ejemplo, muestra el potencial que tienen las intervenciones de educación

24. Traducción de las autoras.

25. Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México y Perú.

26. En el año 2015, 15 países participaron del módulo de educación financiera de la prueba PISA: diez países miembros de la OCDE —Australia, Bélgica, Canadá, Chile, Italia, Holanda, Polonia, República Eslovaca, España y EEUU— y cinco países que no lo son —Brasil, China, Lituania, Perú y Rusia. Los resultados en la región fueron desalentadores: la proporción de estudiantes en el nivel más bajo del puntaje total de la PISA fue de 53% en Brasil, 48% en Perú y 38% en Chile.

27. Si bien los espacios de educación financiera son una oportunidad para ampliar el uso de productos y servicios financieros, no bastan por sí solos para lograr incorporar a los segmentos excluidos. Es necesario que estos espacios se complementen con productos adecuados, así como con módulos de enseñanza orientados a la aplicación práctica de los contenidos que se trabajan (i. e. uso del cajero automático y ventanilla, lectura de *vouchers*, etc.).

financiera para crear mayor confianza en las instituciones financieras (Marulanda Consultores 2012) y para promover el ahorro formal entre los usuarios (Núñez et ál. 2012). La experimentación con diversas metodologías, además, ha revelado que las estrategias de llegada pueden ser diversas y resultar costo-efectivas en su masificación. La capacitación a través de pares y el uso de canales alternativos, como el teatro callejero, los programas radiales y los mensajes de texto, facilitan la llegada a más personas, son bien recibidos y contribuyen a fortalecer las capacidades financieras y a promover el ahorro formal (Estrada 2016, Fundación Capital s/f, Ramos 2014). Aun cuando estas iniciativas se han desarrollado principalmente con público adulto, no debe desestimarse llevarlas a cabo en la escuela para formar a los futuros usuarios del sistema financiero de cada país.

Como se ha visto a lo largo de este recuento, ALC ha atravesado por un proceso de ampliación de los puntos de atención descentralizados y del acceso y uso de servicios financieros regulados. Sin embargo, en comparación con el avance a escala mundial, el de la región ha sido lento y esconde una desigualdad entre los países, al parecer asociada a la fortaleza de los sistemas financieros, las plataformas tecnológicas basadas en el acceso a telefonía móvil, los sistemas de pago modernos y, en última instancia, el grado de comprensión de las personas sobre los productos que se ofrecen. A ello se suma la desigualdad que hay en cada país de la región, principalmente en lo que respecta a la capacidad de llegar a poblaciones en situación de exclusión social y financiera. En este escenario, cabe cuestionar la efectividad de estas iniciativas si no consideran a los sectores con necesidades financieras particulares.

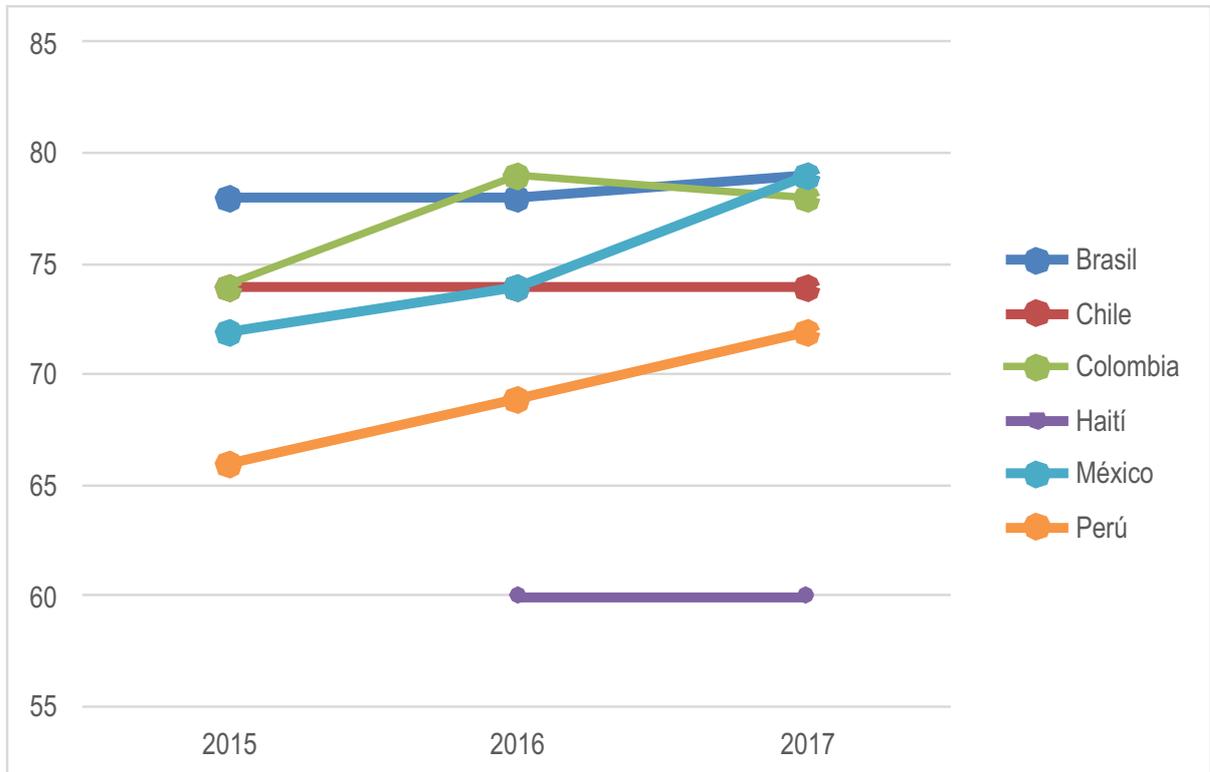
La ruta que cada país debe emprender en el proceso de garantizar una inclusión financiera integral y saludable no es única. La discusión y coordinación entre los sectores público y privado son una oportunidad para continuar trabajando en este desafío.

1.4 Actitudes hacia la inclusión financiera

Emprender un proceso de inclusión financiera implica no solo comprender las razones detrás de la exclusión de ciertos sectores, sino también el rol que desempeñan en este proceso los diversos actores, en específico, la industria, la comunidad internacional, los centros de investigación y el Estado (Stein, Randhawa y Bilandzic 2011). En tanto su función es supervisar el funcionamiento de las entidades, el desarrollo de facilidades para una competencia saludable y el fortalecimiento de la infraestructura financiera que posibilite una práctica responsable,²⁸ el Estado es frecuentemente reconocido por su rol habilitador (Banco Mundial 2013) y, en esta línea, caracterizado como la carretera por la que circulan las innovaciones y el acceso al sistema financiero. En vista de que los pagos a los usuarios de programas sociales y a los empleados públicos implican el ingreso al sistema financiero de al menos 20% de la población sin cuenta (Demirguc-Kunt et ál. 2015), se podría decir también que el Estado marca una primera intención por llegar a poblaciones tradicionalmente excluidas.

28. Las leyes y reglas del sistema financiero, así como las instituciones y tecnologías que permiten su funcionamiento.

Gráfico 14
ÍNDICE BROOKINGS EN EL TIEMPO



Fuente: elaboración propia sobre la base de Instituto Brookings 2015, 2016, 2017 – Brookings Financial and Digital Inclusion Project Report.

Determinar con exactitud las reformas que un Estado debe emprender para promover la inclusión financiera es una tarea complicada. La encuesta Financial Development Barometer, realizada a funcionarios del rubro financiero, es muestra del poco consenso que hay hasta la fecha sobre el rol específico que le compete a cada sector en este proceso. Pese a que el 80% considera que la banca social²⁹ es una herramienta importante para aumentar el acceso a productos financieros —principalmente entre poblaciones vulnerables—, solo el 50% opina que es un actor significativo en la expansión de canales para llegar a todos los segmentos del país (Banco Mundial 2013). La comunicación y colaboración entre los sectores público y privado desempeñan en ese sentido un rol fundamental en los esfuerzos por acercar servicios financieros útiles y adecuados a todos los segmentos de la población.

29 Entendida como los bancos nacionales y los programas públicos para el desarrollo de sistemas de préstamo y subsidio a los sectores menos beneficiados.

1.5 Entorno y compromiso políticos

Buscando generar información útil para los sectores público y privado, el Instituto Brookings ha realizado una serie de informes sobre el estado de la inclusión financiera en el mundo, elaborados a partir de un índice que se calcula sobre la base de datos sobre el compromiso, capacidad móvil y regulación de cada país, que se contrastan con los niveles de acceso a servicios financieros que figuran en el Findex. Lo que los resultados indican es que, en el ámbito mundial, la inclusión financiera suele descansar sobre dos grandes pilares: los acuerdos formales en los que se involucra a los sectores público y privado, y la adopción y expansión de servicios financieros digitales y de dinero electrónico.

De acuerdo a los puntajes del Instituto Brookings, ALC ha tenido un progreso parejo, pero en el cual algunos países despuntan. Brasil, por ejemplo, se encuentra en el primer lugar de la región, aunque México y Perú han dado el salto más alto desde el 2015. En el caso de México, las principales responsables de este progreso son las mejoras en el subíndice de compromiso (100%) y la proporción de personas con acceso a un teléfono celular. En el caso de Perú, el avance responde a la obtención del puntaje total tanto para el subíndice de compromiso como para el de desarrollo de una regulación favorable, puntajes que sin embargo no han sido suficientes para que la adopción de servicios financieros sea más elevada (44%), y que bajan el promedio total.

No hay una fórmula única para afrontar el desafío de lograr una mayor inclusión financiera, pero algunas experiencias anticipan que la coordinación multiactor es una potencial solución. Una presentación realizada por Pearce en el 2014 para el Banco Mundial reporta un aumento de diez puntos porcentuales en el porcentaje de personas con una cuenta en aquellos países que tienen una ENIF (42% en el 2014), significativamente mayor que el crecimiento en países que no tienen una política de esta naturaleza (27% en el 2014). Las ENIF, como instrumentos de coordinación intersectorial, son una plataforma de diálogo y de trabajo conjunto en la cual el Estado y los gremios financieros se unen para llegar a un diagnóstico y a un plan de trabajo compartidos. Han sido, en ese sentido, una herramienta de gestión fuertemente promovida por los organismos multilaterales y por los bancos centrales de cada uno de los países comprometidos con la inclusión financiera.



Las estrategias nacionales de inclusión financiera en América Latina y el Caribe

Como se mencionó, las ENIF se insertan en una tendencia global fomentada por los organismos internacionales y multilaterales, los sectores académicos y promotores del desarrollo, y los gobiernos nacionales, que busca acelerar el acceso y uso de un cada vez mejor sistema financiero.¹

Por su énfasis en la inclusión de sectores tradicionalmente excluidos, estas estrategias representan un viraje en las habituales prioridades del sector financiero. Son, en ese sentido, el punto culminante de una corriente de discusiones e iniciativas dedicadas a promover los servicios y herramientas financieros partiendo de la regulación. Las ENIF pasan de incentivar una regulación favorable a fomentar acciones que permitan (y obliguen) al sistema financiero responder a las distintas necesidades no solo de sus actuales clientes, sino también de los potenciales, hoy desatendidos. En esa línea, amplían el marco de acción de los actores públicos más allá de la regulación, sin necesariamente proponer intervenciones que partan de la oferta de servicios.² Su aporte consiste en facilitar procesos —hasta la última milla— que incluyan, además del tradicional objetivo de lograr un mayor desarrollo económico, objetivos de equidad, de no-discriminación y de cierre de brechas en el acceso, uso y calidad de los servicios financieros.

-
1. El Grupo de Aprendizaje para las Estrategias de Inclusión Financiera de la AFI y los programas de evaluación al sector financiero del Banco Mundial (AFI 2016, Banco Mundial 2017) cuentan con programas de asistencia técnica para desarrollar este tipo de políticas, en específico, las ENIF.
 2. Si bien muchas ENIF tienen como instrumentos para la inclusión financiera a los bancos públicos y de desarrollo, ninguna propone crear nuevas entidades, sino fortalecer las que ya hay para expandir los canales y productos disponibles para los sectores desatendidos.

El énfasis de las ENIF en la colaboración multisectorial forma también parte de una corriente de políticas y plataformas de trabajo multiactor para la inclusión financiera dentro del sector público, entre sectores y reguladores, entre el sector público y el privado y entre todos ellos y los ciudadanos. Se sostiene que la inclusión financiera exige acciones más complejas y conlleva retos adicionales, como mantener el entusiasmo por el tema, desarrollar mecanismos que permitan la acción intersectorial e interinstitucional, y continuar esta política una vez terminado su periodo de implementación.

En esta sección revisamos el proceso y características de una estrategia como un instrumento para articular las acciones que se deben emprender para alcanzar una mayor inclusión financiera. Para ello, primero discutimos los distintos momentos por los que suele atravesar la propuesta, desarrollo e implementación de una estrategia como herramienta de gestión pública, buscando extrapolar los aprendizajes que otras iniciativas de colaboración multisectorial —no necesariamente sobre temas financieros— nos han dejado.

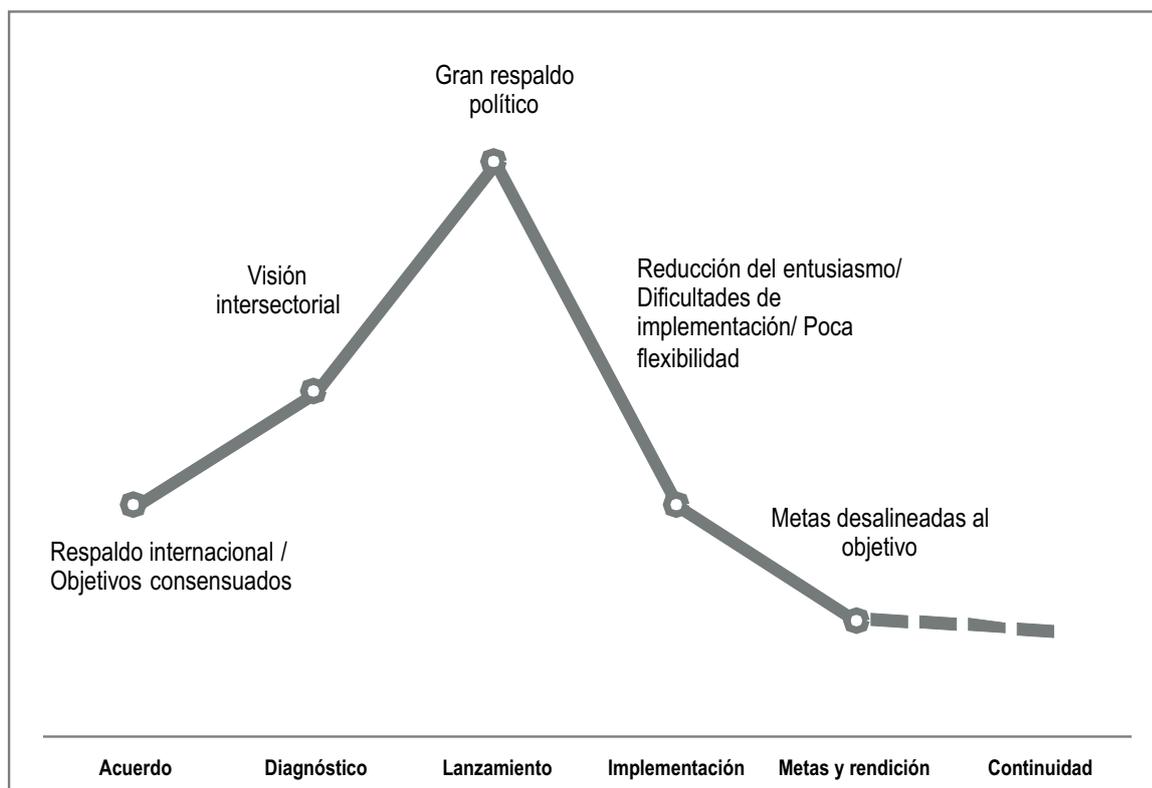
2.1 Las estrategias nacionales como una herramienta de gestión pública

Nacidas en el mundo de la administración privada, pero adaptadas al Estado (Driver 2014), las estrategias nacionales son una herramienta *técnica* —dada su capacidad para fijar indicadores de avance y logro sincronizados—, y a la vez *política* —resultado de la negociación entre actores estatales y no-estatales—, y una forma de revalorizar la coordinación y colaboración entre los sectores público y privado. El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes) las define como “[el establecimiento] de las prioridades del desarrollo nacional y regional y de los diversos programas de la acción gubernamental, de manera que [...] sirva de principio ordenador de las políticas públicas” (Ilpes 2012: 45). Desde ya, pues, se ve la necesidad de resaltar su diferencia con instrumentos de corto plazo y menor alcance, como los presupuestos anuales y los planes sectoriales o ministeriales. Las estrategias son instrumentos de planificación bajo los cuales se organiza una serie de metas multisectoriales, cuyo impacto supera el periodo del gobierno que las desarrolla.

No obstante su potencial, es necesario reconocer también que su efectividad varía de manera significativa en cada una de las etapas de su formulación y vigencia. En líneas generales, el lanzamiento de una estrategia nacional suele estar acompañado de un fuerte respaldo político, social y técnico, que pone en agenda la relevancia del tema que la orienta y que muchas veces define su efectividad. Al entusiasmo inicial, sin embargo, se suman desafíos de implementación vinculados a la asignación de responsabilidades, el cumplimiento de compromisos y la adaptación a cambios contextuales, elementos que sin duda ponen en riesgo las metas planteadas y, en última instancia, su éxito. Se espera que una mayor indagación sobre las etapas en las que se juega el destino de esta herramienta, dependiendo de factores políticos y de gestión, sirva para anticipar algunas de las expectativas de éxito que encuentran estas iniciativas, en general, y para el proceso de promover una mayor inclusión financiera, en específico.

Gráfico 15

CICLO DE VIDA DE LA HERRAMIENTA "ESTRATEGIA" EN LA POLÍTICA PÚBLICA



Elaboración propia.

2.1.1 Ciclo de vida de una estrategia en la política pública

2.1.1.1 Arribar a un acuerdo para desarrollar una estrategia

En vista de que las estrategias nacionales suelen contar con un gran bagaje internacional, llegar a un acuerdo para desarrollar iniciativas de esta naturaleza no es un proceso complicado. Su carácter generalmente multisectorial o intergubernamental se condice bien con las nuevas fórmulas de gobernanza propulsadas por instancias internacionales, las mismas que apuntan a crear sinergias entre diversos sectores del Estado, el sector privado y la sociedad civil. Esta etapa, no obstante, presenta también retos vinculados a su propia naturaleza multiactor: la inclusión de muchos actores tiene como contrapartida incentivar la dispersión de la responsabilidad, un hecho que requiere enfrentarse a través de una dirección vital y fortalecida. Como señalan Pearce y Ortega (2012), consolidar un liderazgo resulta fundamental para impulsar las reformas de alcance multisectorial

2.1.1.2 Diagnóstico compartido y diseño

En esta segunda etapa, la herramienta se encuentra con el reto de llegar a un consenso sobre el diagnóstico de problemas y sobre los medios disponibles para solucionarlos. En el 2012, en su "Marco de referencia para estrategias de inclusión

financiera”, el Banco Mundial señalaba que los diagnósticos son “una evaluación analítica y profunda de la inclusión e infraestructura financieras, que puede ser muy valiosa para establecer el diseño, prioridad y secuencia de las reformas políticas y legales, así como de las intervenciones públicas” (Pearce y Ortega 2012: 25; traducción propia). La diversidad de actores, un elemento que inicialmente favorece el respaldo internacional, encuentra en esta fase el desafío de arribar a un consenso sobre temas urgentes y sobre las mejores estrategias para solucionarlos, y puede poner en riesgo el proceso. Sortear este primer reto, sin embargo, garantiza que los acuerdos políticos a los que se ha arribado sean viables, que sean parte de las competencias de las entidades involucradas y que cuenten con recursos para su aplicación.³ Un segundo desafío común en esta fase es el de organizar un trabajo colaborativo y coordinado y establecer mecanismos adecuados de supervisión. Superar este obstáculo es también vital para este tipo de iniciativa, pues la inclusión temprana de acciones, metas y de un sistema de seguimiento definido garantiza el éxito en su momento más delicado: la etapa de implementación. Pese a esto, la elaboración de un diagnóstico y de un plan de trabajo compartido sin duda representa *un primer logro* en el complicado proceso de establecer una plataforma común de colaboración entre sectores. Fundamenta, en ese sentido, gran parte de la expectativa que su posterior lanzamiento despertará, y es la piedra angular sobre la cual descansa el potencial de una política de esta naturaleza.

2.1.1.3 Compromiso público y lanzamiento

Con un grado de visibilización mayor que el de los planes sectoriales, la tercera etapa es quizás la que cuenta con una mayor fortaleza. Es común que los *stakeholders* involucrados convoquen a sus redes profesionales y que haya un intento por explicitar la prioridad del tema en la agenda de las instituciones que lo implementarán. Hacen público, además, los compromisos asumidos por estas instituciones y afianzan el acuerdo de trabajar en pos de metas consensuadas de manera intersectorial. No es de extrañar, pues, que el lanzamiento de la estrategia sea respaldado por representantes de prestigio, tales como actores de gobierno, organismos multilaterales, entidades del sistema financiero y sus gremios, y sectores de la sociedad civil. Este primer impulso, sin embargo, es difícil de mantener en el tiempo y no necesariamente garantiza el éxito de los compromisos y metas asumidos por estas iniciativas. Las estrategias aún afrontan el desafío de aplicar la política y hacerle un seguimiento, así como de continuar con el proceso emprendido a través de nuevas estrategias políticas.

2.1.1.4 Implementación

Una vez superado el entusiasmo inicial, la etapa de implementación de la herramienta se enfrenta con la dificultad de llevar a cabo acciones de coordinación multisectorial y de adaptarse a cambios o imprevistos contextuales. Dependiendo de la complejidad de los primeros cuellos de botella, pueden en esta fase surgir pedidos de abandono o de reestructuración, provenientes incluso de instancias como el Parlamento o el mismo Ejecutivo. En ocasiones, además, las estrategias carecen

3. Tema ampliamente reseñado por Driver (2014) y que Moore frasea en términos de creación de valor público, legitimidad política y viabilidad técnica (Moore 1998: 116).

de instrumentos de adaptación al cambio, sobre todo en temas en los que inciden factores de gran volatilidad y que escapan a las decisiones de las instituciones nacionales. Así, no contar con una propuesta de cambio, lo que exige un gran esfuerzo de los participantes, lleva a las instituciones a “moverse sobre lo que hay”. No es extraño, en ese sentido, regresar a las rutinas organizacionales que existían antes de adoptar la estrategia, y que no necesariamente son compatibles con ella desde una lógica intersectorial.

En este contexto el monitoreo es fundamental, particularmente el uso de indicadores de resultados intermedios. Aquí, los responsables de la estrategia (de haberlos) deben basarse en los instrumentos de seguimiento ideados en la segunda etapa, bien sea para reafirmar su vigencia o para realizar ajustes. Presentar resultados intermedios y ajustar la estrategia durante su implementación permite, además, relanzar el tema y recobrar el interés de los *stakeholders* y de la sociedad en general, y debe ser visto como una herramienta tanto de monitoreo como de revitalización de la iniciativa.

2.1.1.5 Metas, seguimiento y rendición de cuentas

Si se cuenta con una estrategia de monitoreo clara, estas herramientas —a diferencia de las leyes— se encuentran en capacidad de mostrar, de manera transparente, los resultados e impactos alineados a los compromisos que los diversos actores han asumido. Del mismo modo, tan importante como tener un sistema de seguimiento permanente y efectivo, es tener la obligación de rendir cuentas a las autoridades respectivas, a los propios participantes de la estrategia y a la sociedad —en esto los medios desempeñan un rol central—, es decir, de contar con un sistema de rendición de cuentas vertical que vaya de los ministros, el Presidente y el Parlamento a los usuarios y ciudadanos en general. En ocasiones, sin embargo, los sistemas de monitoreo y evaluación se centran en generar indicadores cuyo interés no es claro (Ilpes 2012) o que no representan un reto para la institución a cargo. Sin claridad sobre los mecanismos de monitoreo —definidos idealmente en la fase de diseño—, sobre su relevancia para los objetivos trazados de manera intersectorial y sobre la obligatoriedad de rendir cuentas, las estrategias afrontan el riesgo no solo de no culminar con éxito su implementación, sino de no poder mantener lo alcanzado, un hecho que generalmente pasa por transferir el *know-how* de la herramienta a nuevas instancias competentes.

Lo que estas etapas nos sugieren es que, en la política pública, las estrategias nacionales tienen un ciclo de vida con distinto grado de riesgo y de potencial. Anticipar y afrontar el desafío que representa cada fase es una responsabilidad que debiera estar contemplada a lo largo de todo su tiempo de implementación y asignarse a una o varias instituciones de manera formal. Sin claridad sobre el proceso de cada etapa, las estrategias corren el peligro de no lograr su objetivo, de trabajar solo sobre metas de corto plazo o de encontrar dificultades para conservar los logros alcanzados con tanto esfuerzo.

A continuación examinamos cómo las estrategias nacionales de inclusión financiera en nuestra región han enfrentado este ciclo, cómo lo han aprovechado y en qué etapa se han encontrado con más dificultades y han alcanzado más logros.

2.2 Las estrategias nacionales de inclusión financiera

El entusiasmo por las estrategias nacionales como instrumentos de política para lograr la inclusión financiera de un país se fundamenta en algunos antecedentes exitosos de coordinación interinstitucional, que inspiraron nuevas propuestas de trabajo colaborativo. Sudáfrica, por ejemplo, es considerada una de las primeras economías emergentes en sentar un antecedente, por su Acta para el Sector Financiero firmada el 2004 (Fathallah, Pearce y Sener 2015). Respaldada por el Departamento de Comercio e Industria del país, el Acta es un acuerdo de colaboración voluntaria al cual se suscriben actores de los sectores público y privado. Funciona, en ese sentido, como una nueva plataforma de trabajo coordinado, orientada a sincronizar el compromiso de diversas instituciones de proveer servicios financieros inclusivos y adaptados a las características socioeconómicas del país (Financial Sector Code for Black Economic Empowerment 2012). Cuatro años después de haberse suscrito el Acta, se registró un aumento de 18 puntos porcentuales en la proporción de adultos con una cuenta⁴ (AFI 2015), lo que demostró los beneficios de un trabajo coordinado y despertó un renovado entusiasmo por estas estrategias intersectoriales.

En este documento definimos a las ENIF como los mapas de acción sobre los cuales un conjunto de actores de los sectores público y privado trabajan para alcanzar la meta de que la población adulta acceda a una cuenta en una institución financiera, en un lapso determinado de tiempo (AFI 2015). Se trata de una herramienta que incentiva la coordinación entre sectores, la definición de responsabilidades y la asignación de recursos alrededor del objetivo de lograr una mayor inclusión financiera. Siguiendo la línea de los compromisos acordados en la Declaración Maya, Pearce y Ortega (2012) establecen seis componentes básicos sobre los cuales cualquier ENIF debiera descansar: generación de data y de un diagnóstico inicial; definición de metas específicas; diseño de una estrategia de acción; identificación de las acciones que debe emprender el sector público;⁵ identificación de las acciones que debe emprender el sector privado,⁶ e implementación de mecanismos de monitoreo y evaluación. Cada país, empero, se hace responsable de su propia estrategia de trabajo en cada uno de los seis componentes delineados.

En esta sección buscamos caracterizar a las ENIF que se aplican en ALC. Para ello revisamos el contexto en el que han surgido, las metas que se han trazado, las acciones que desarrollan, los actores involucrados en su implementación y el plan de trabajo que suelen adoptar. Enfatizamos las acciones que se orientan a incluir en el sistema financiero a las personas tradicionalmente apartadas, en tanto esta es una de las principales metas de estas iniciativas.

2.2.1 Surgimiento

Siendo la ENIF una herramienta de gestión pública que se promueve en los debates nacionales e internacionales, cuenta hoy en día con una gran reputación. Para el

4. La proporción de personas con una cuenta pasó de un 46% a un 64%.

5. Por ejemplo, regulación de la banca, legislación para el diseño de productos innovadores y pago de subsidios.

6. Competencia en el diseño de productos accesibles a distintas poblaciones.

Recuadro 2 Miembros de la AFI comprometidos con la Declaración Maya en la región

En América Latina y el Caribe, 15 países son miembros oficiales de la AFI, de los cuales 13 se comprometieron a desarrollar sus ENIF suscribiendo la Declaración Maya. Jamaica, Nicaragua y Uruguay, si bien son miembros de la AFI y han emprendido iniciativas de inclusión financiera, no se han comprometido a desarrollar una ENIF en específico, ni han suscrito la Declaración a la fecha.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de *Official Members List 2017 (AFI 2017)*; *Celebrating Five Years of Advancing Global Financial Inclusion (AFI 2016)* y *National Financial Inclusion Strategies. Current State of Practice (AFI 2015)*.

año 2015, 31 países en el mundo ya habían aplicado una estrategia de esta naturaleza, y más de 27 estaban en proceso de hacerlo (AFI 2015). Sin embargo, un estudio realizado por Cihak (2013) indica que las economías de ingresos medios y bajos tienden más a contar con iniciativas como estas, en gran parte debido al elevado nivel de exclusión económica que hay en ellas. En ese contexto, las ENIF representan una herramienta para sincronizar esfuerzos, con el fin de llegar a determinadas poblaciones con productos y servicios financieros de calidad, útiles y asequibles.

Cuadro 1 ESTRATEGIAS NACIONALES DE INCLUSIÓN FINANCIERA EN ALC

País	Tipo de iniciativa	Año de publicación
Brasil	Plan de Acción para la Inclusión Financiera	2012
Colombia	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera	2014
Ecuador	Política Pública de Inclusión Financiera*	2012
Haití	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera	2014
Jamaica	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera	2017
Honduras	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera	2015
México	Política Nacional de Inclusión Financiera	2016
Nicaragua	Ley de Fomento y Regulación de las Microfinanzas	2011
Paraguay	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera	2014
Perú	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera	2015
Uruguay	Ley de Inclusión Financiera	2014

* Como se mencionó en una nota anterior, en este documento se trabajará sobre toda política nacional que represente esfuerzos interinstitucionales por promover una mayor inclusión financiera, a la cual por motivos prácticos se denominará como Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF). Debe destacarse, sin embargo, que aun cuando algunos países ya se encuentran en la ruta de implementar iniciativas de esta naturaleza, estos evalúan también que el salto de estas estrategias al establecimiento de una política nacional sigue en proceso. Tal es el caso de Ecuador, que desde el año 2012 viene implementando la Política de Inclusión Financiera del Banco Central del Ecuador, orientada a "ampliar la frontera del acceso [...] con el fin de atender nuevos segmentos de la población de menores ingresos, en cumplimiento de la política de Economía Popular y Solidaria" (Banco Central del Ecuador 2012: 56). Aun cuando se trata de una iniciativa orientada al desarrollo de importantes aportes en materia normativa, educación financiera y fortalecimiento de redes de pago, el país considera también que su proceso de construcción de una política nacional de carácter multisectorial se encuentra todavía en desarrollo. Como parte de estos esfuerzos destaca la labor central de la Red de Instituciones Financieras de Desarrollo, que desde 2017 se encuentra orientada a la organización de diversas mesas multisectoriales que contribuyan a la construcción de una política nacional.

ALC cuenta ya con nueve países que aplican estrategias nacionales y con dos que tienen leyes que fomentan los productos y servicios financieros. Según la AFI, una de las primeras iniciativas de inclusión financiera en la región, basada en el trabajo intersectorial, fue la Ley de Fomento y Regulación de Microfinanzas promulgada en Nicaragua en el año 2011.⁷ De ahí en adelante, el 2014 fue el año más fructífero, con cuatro países adoptando iniciativas de este tipo. La más reciente es la de Jamaica, que data de marzo del 2017.

Gráfico 16
LÍNEA DEL TIEMPO DE LAS ENIF EN LA REGIÓN



Elaboración propia.

En nuestra opinión, sin embargo, marcar el inicio de este proceso de inclusión financiera en la región con la Ley de Fomento y Regulación de Microfinanzas de Nicaragua no es del todo preciso, porque deja de lado la corriente regional de cambios de regulación para el sector microfinanciero que antecede a esta norma en un par de décadas.

A fines de los años ochenta, en el contexto de un acelerado crecimiento de la industria, surge en la región la necesidad de crear un entorno institucional y normativo que garantizara la sostenibilidad del sector financiero. Así, las décadas de 1990 y 2000 son testigo de la promulgación de gran parte de las leyes y normas sobre regulación de las microfinanzas y creación de entidades que se encargaran de regular y supervisar específicamente a la industria. Las leyes y normas, por lo demás, se ajustaron al contexto de cada economía. Mientras que algunos países, como Colombia y Ecuador, optan por una ley específica para desarrollar el sector microfinanciero, otros más avanzados, como Perú y Bolivia, incorporan a las

7. En opinión de Carlos Moya, debería reconocerse como la primera estrategia de inclusión financiera integral de la región la que se llevó a cabo en Colombia en el 2006, con el lanzamiento del programa Banca de las Oportunidades. Este programa complementa estrategias para promover cambios de regulación con incentivos para la cofinanciación de proyectos y asistencias técnicas en materia de cobertura, fortalecimiento institucional y desarrollo de servicios financieros. El éxito en el logro de varias de sus metas (i. e. conseguir cobertura en el 100% de sus municipios) demuestra que los aspectos relacionados únicamente con la regulación son insuficientes, y que se necesita el compromiso y la participación permanente del Estado en el desarrollo de incentivos necesarios para alcanzar las metas.

microfinanzas en su ley de banca tradicional y enfatizan los mecanismos de estandarización y supervisión (Jaramillo 2014). Poco después, pero partiendo de un contexto y una motivación similares, se promulgó la Ley de Fomento y Regulación de Microfinanzas de Nicaragua, que en realidad converge con esta corriente anterior de modificaciones legislativas para estimular al sector microfinanciero.

Se puede decir que la primera ENIF formalmente aprobada en la región fue la del Brasil, que data de mayo del 2012. La estrategia reúne una serie de esfuerzos preliminares por facilitar el acceso a servicios financieros, impulsados por el Banco Central de Brasil (BCB). Entre estos esfuerzos figuran la creación de cuentas simplificadas, la expansión de redes de agentes corresponsales y el fortalecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito. Reconociendo, sin embargo, que muchos de estos esfuerzos necesitaban ajustarse para alcanzar a poblaciones excluidas del sistema financiero, el BCB se integra a las discusiones internacionales del G-20 y copreside con Australia el subgrupo de Acceso a Través de la Innovación. Producto de esta experiencia, el país concluye que lo más adecuado para aumentar la inclusión financiera es aplicar una estrategia conjunta e intersectorial, y crea en el 2011 la Alianza Nacional para la Inclusión Financiera, que un año después lanza el Plan de Acción para la Inclusión Financiera —o ENIF del Brasil.

La ruta seguida por Brasil no es muy diferente a la que han tomado otras estrategias en la región. Aunque la adherencia a los lineamientos del G-20 y los criterios de acceso, uso y calidad dictados por la AFI han influido en estas iniciativas, en realidad muchas son la continuación de esfuerzos previos por acelerar la inclusión financiera. En específico, seis de once casos señalan basarse en políticas de inclusión financiera diseñadas e implementadas en la década del 2000, predominantemente vinculadas a flexibilizar las condiciones para el acceso a un crédito;⁸ ampliar los canales de acceso al sistema financiero;⁹ crear productos de ahorro simplificado;¹⁰ y en años más recientes, modificar la regulación que habilita el uso de dinero electrónico.¹¹

En esta línea hay que destacar el caso de Colombia con la puesta en marcha de la Banca de las Oportunidades (BdO), que ya en el 2006 propone un conjunto de acciones y un plan de trabajo para avanzar en el proceso de inclusión financiera. Si bien la BdO no partió por definir y aprobar una ENIF, sí actuó en varias dimensiones de manera complementaria: cambios de regulación; creación de productos de bajo costo; ampliación de la cobertura geográfica de puntos de acceso al sistema financiero, etc. La BdO constituye no solo el primer esfuerzo explícito e institucional a favor de la inclusión financiera en ALC, sino de hecho la base sobre la que se construye la ENIF de Colombia, aprobada en el 2014. Un aspecto particular de esta Banca fue no solo crear una entidad especializada, con un fuerte respaldo político al más alto nivel, para liderar el proceso (por el cual ha tenido que rendir cuentas), sino también contar con recursos financieros para poner en marcha sus acciones, a diferencia de lo que, como veremos más adelante, caracteriza al resto de las ENIF. Gracias a estos recursos financieros, la BdO pudo, por ejemplo, plantear subsidios

8. Brasil, Colombia, Honduras y México.

9. Brasil, Colombia, Honduras, Perú, México y Uruguay.

10. Brasil, Colombia, Honduras, México y Uruguay.

11. Perú, México y Jamaica.

temporales y decrecientes para incentivar a las entidades financieras a abrir puntos de atención en zonas alejadas o de baja densidad poblacional. De esta manera, la BdO planificó el trabajo, coordinó intervenciones con otros actores —reguladores, entidades financieras, entidades públicas, etc.— y además ejecutó directamente acciones e invirtió recursos públicos en ellas.¹²

A pesar de estos avances, Colombia continúa en su proceso de garantizar una mayor y mejor inclusión financiera de su población. Pese a que los niveles de acceso a una cuenta en una institución financiera pueden ascender a 87% en las grandes ciudades y en los municipios intermedios del país, solo el 39% de la población adulta rural es titular de una cuenta y solo un mismo porcentaje de los productores agropecuarios son beneficiarios de un crédito Finagro, específico para el desarrollo de este sector (Comisión Intersectorial de Inclusión Financiera 2016). Es sobre los vacíos detectados que el gobierno nacional decide poner en marcha su propia estrategia nacional en el 2014, donde se definen una serie de metas y esquemas de trabajo conjunto entre los sectores público y privado, que enfatizan la inclusión financiera de la población rural. Los esfuerzos adicionales que se proponen pasan por la digitalización y modernización del sistema de pago nacional, y por el trabajo conjunto con el sector financiero para desarrollar productos que se adapten a la actividad agropecuaria en pequeña escala.

Como observamos, las iniciativas dedicadas a facilitar un mayor acceso al sistema financiero no son nuevas en la región. Por el contrario, se han desarrollado de manera paulatina y siguiendo los avances tecnológicos.

Pese a ser la continuación de otras políticas de inclusión financiera, un aspecto que quizás las diferencia de estas, es su énfasis en las personas excluidas de los beneficios que conllevaron décadas de cambios de regulación y de promoción del sector financiero. Es decir, un viraje hacia la inclusión financiera de todos aquellos que se encuentran en situación de exclusión, y a quienes se debe llegar con iniciativas que vayan más allá de solo el fortalecimiento de la oferta de productos y servicios financieros. Resulta innegable que muchas de las políticas previas a las ENIF —entre ellas la que llevó a crear la BdO en Colombia el 2006— lograron un avance significativo en materia de cobertura y apertura de cuentas en ALC. Sin embargo, las brechas en el acceso y uso permanecen, y exigen repensar la inclusión financiera como un proceso cuyo centro sea el usuario y su aún precaria relación con las entidades financieras.

Un ejemplo de este cambio de rumbo en las prioridades es Perú, quizás el país con mayor distancia entre su buen entorno normativo y sus niveles efectivos de inclusión financiera, si se lo compara con otros países de similar nivel económico. Perú ha sido reconocido por la Economist Intelligence Unit como el país con la mejor regulación para las microfinanzas por nueve años consecutivos (SBS 2016). Desde 1997, el país incorpora las microfinanzas en el Reglamento de Evaluación,

12. Gracias a la BdO, Colombia cuenta hoy con al menos un canal de acceso al sistema financiero en el 100% de sus municipios, y ha aprobado leyes y medidas de regulación que, por un lado, crearon una nueva licencia financiera más liviana, facultada para captar ahorros y prestar servicios transaccionales (i. e. Sedpes en el 2014), y por otro, favorecieron el desarrollo de trámites simplificados para depósitos de dinero electrónico y cuentas en el sistema regulado (BdO, en el 2013).

Clasificación y Exigencia de Provisiones, a través de una resolución emitida por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS). Luego de esto, tres hitos legales sientan los fundamentos de la protección al consumidor de servicios financieros en el país: la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (1998), la Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros (2005), y el Reglamento de Transparencia de Información y Disposiciones Aplicables a la Contratación con Usuarios del Sistema Financiero (2005; SBS y CGAP 2010). El enfoque de fortalecimiento de las capacidades financieras de los usuarios aparecería un año después (2006), a través de la firma de un convenio entre la SBS y el Ministerio de Educación para el inicio del Programa de Fomento a la Cultura Financiera, mediante el cual se capacita a docentes y se organizan ferias educativas en colegios públicos. Con la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y la subscripción de la Declaración Maya en el 2011, comienza el diseño de una estrategia de inclusión financiera abocada a usuarios de programas sociales, y en el 2013 se aprueba la Ley de Dinero Electrónico en el país.

No obstante estos avances, el país continúa afrontando desafíos para masificar el acceso y uso de servicios financieros de calidad, principalmente entre los sectores más alejados de los centros urbanos, de la formalidad y de los mercados más dinámicos y competitivos. Según el Findex 2014, el 70% de la población de Perú no es titular de una cuenta en el sistema financiero y el 49% de los distritos aún no tiene acceso a ningún tipo de canal que lo conecte a este sistema¹³ (Comisión Intersectorial de Inclusión Financiera 2015). Ante tal panorama, el país reconoce la necesidad de repensar y mejorar los mecanismos de articulación para desarrollar iniciativas de inclusión financiera dirigidas a los menos favorecidos. Las buenas, pero aisladas, iniciativas no son suficientes para lograr el acceso masivo al sistema financiero, como lo demuestra el diagnóstico compartido sobre el estado de la inclusión financiera en el país. Surge, entonces, el espacio y la oportunidad para diseñar y lanzar una ENIF en el año 2015.

Resultado de pensar en el usuario como el centro de las políticas, es común que en la región las ENIF señalen que su objetivo principal es mejorar el acceso al sistema financiero y promover un uso responsable de sus herramientas. El desafío es grande, y la ruta que cada estrategia sigue es única y responde al grado de avance —legal, normativo, político y de infraestructura— de cada país.¹⁴ Aun cuando todas afrontan retos similares, no hay —ni debe de haber— dos ENIF iguales en la región.

Ecuador, uno de los países con más bajo nivel de accesibilidad al sistema financiero en Sudamérica, propone a través de su Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF) ampliar la frontera en el acceso a servicios. Su principal ruta es la modernización tecnológica del sistema de pagos, con un énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas (Mypime). Para ello se respalda en políticas e iniciativas legislativas anteriores, orientadas a la promoción y regulación del sector

13. Según la SBS, esta cifra desciende al 31% en el año 2017.

14. Por supuesto que hoy la estabilidad y solidez de los sistemas financieros siguen siendo un punto de partida para los debates sobre inclusión financiera, pero esa es una tarea y un aporte de los reguladores a la discusión mayor sobre este tema. Es más una condición necesaria que una suficiente.

financiero popular; destacan la Red de Seguridad Financiera (RSF), que promueve los mecanismos de seguridad y estabilidad en el sector, y la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, que habilita a las entidades asociativas, cajas y bancos comunales a recibir depósitos, otorgar préstamos, efectuar cobranzas y emitir tarjetas de crédito y de débito. Paraguay, por otro lado, se plantea impulsar su economía a través de productos financieros pertinentes, que aceleren la inclusión financiera de su población. Aprovechando uno de los sistemas cooperativos más grandes y competitivos de la región, y la fuerte presencia de proveedores de dinero móvil, las cooperativas y el uso de tecnologías representan dos pilares fundamentales en la presentación de servicios financieros formales en este país, y adquieren relevancia particular en el diseño de su ENIF.

Sin embargo, aun cuando las ENIF nacen del compromiso de cerrar brechas en el acceso y uso de servicios financieros, es importante resaltar el peso que le otorgan también a acelerar el crecimiento económico del país. Siete de las once estrategias se fundamentan en el impacto que la inclusión financiera puede tener sobre este desarrollo económico. Así, se espera que una mayor inclusión dinamice a las Mipyme y a los pequeños productores, contribuya con los esfuerzos de formalización de las economías, y aumente la confianza de los consumidores en general. Por otro lado, si bien se identifica a la inclusión social como movilizadora, no se la reporta como un indicador de éxito y se desdibuja como objetivo en las metas de trabajo de las ENIF. Hay, por lo demás, una clara tensión entre el logro de metas a gran escala y la necesidad de un trabajo más detallado y sensible a las limitaciones de los sectores marginados, tensión que últimamente se resuelve en beneficio de los *grandes números* y del trabajo con sectores con los que el sistema financiero ya está familiarizado, como las microempresas y los usuarios de programas sociales.

2.2.2 Ciclo de vida

2.2.2.1 Diagnóstico

Al igual que otras experiencias de estrategias como herramientas de gestión pública, muchas ENIF en ALC basan su diseño en un diagnóstico sobre el estado del problema; en este caso, la inclusión financiera en el país. Ante la necesidad de vincular múltiples instituciones a una sola plataforma de coordinación, los diagnósticos son una oportunidad para sacar la luz problemas urgentes y acelerar el consenso sobre líneas de acción y metas realistas para solucionarlos. Considerando que solo un 13% de los países cuenta con encuestas nacionales que recojan temas de inclusión financiera (Felaban 2017), este paso es novedoso e importante. El proceso es, sin embargo, complejo. Un primer reto es llegar a un acuerdo sobre qué indicadores usar.

En la región, nueve de once estrategias desarrollan un diagnóstico para formular su propuesta. De ellas, cinco consideran data vinculada tanto a la oferta —cobertura geográfica, mapeo de productos— como a la demanda —tenencia de una cuenta, confianza en el sistema financiero; dos —las de Ecuador y Uruguay— realizan un diagnóstico relacionado solo con la oferta; y otras dos —las de Honduras y Jamaica— solo con la demanda. Otros países, como Perú, reportan la urgencia de recabar datos más detallados sobre la demanda y desarrollan nuevas fuentes

de información de alcance nacional y de carácter tanto público como privado.¹⁵ Si bien este panorama describe los esfuerzos de cada una de las ENIF por llegar a un consenso en el diagnóstico y en las acciones que se debe ejecutar, es necesario mencionar que los indicadores de demanda encuentran generalmente dificultades para ir más allá de la tenencia de una cuenta en el sistema financiero que, como vimos, no necesariamente implica que se la utilice e integre a la administración financiera de la población excluida. Ninguna, por lo demás, especifica metas desagregadas por sexo, edad o zona de residencia, un hecho que invisibiliza a los grupos tradicionalmente marginados en los esfuerzos por acercar y promover el uso de productos y servicios financieros entre este público concreto.

Al margen de estas carencias, los diagnósticos son una oportunidad para debatir asuntos fuera de los espacios relacionados con la ENIF. México es un ejemplo de su potencial para llegar a acuerdos interinstitucionales y para colocar temas en la agenda pública. Previo a la implementación de su PNIF, este país vino realizando una serie de esfuerzos encaminados a tener un sistema financiero más estable e incluyente. Entre ellos destaca ocho reportes nacionales sobre inclusión financiera llevados a cabo entre el 2009 y el 2017 y dos levantamientos de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera en el 2012 y 2015. La información recabada ha permitido detectar aspectos urgentes y prioritarios en materia de acceso a una cuenta y otros productos y, en consecuencia, marca una línea de trabajo escalonado para el proceso de asegurar una mayor inclusión financiera.¹⁶ Los diagnósticos, además, han ayudado a mantener tales temáticas vigentes en la agenda mediática nacional y le han valido a México ser reconocido por el Microscopio Global como el país que más información reúne.

Los diagnósticos, por lo demás, han resultado una oportunidad para que los países identifiquen vacíos de información, relacionados en específico con una data desagregada por sexo, edad y/o lugar de residencia que ayude a caracterizar mejor a los segmentos más desatendidos. Según una encuesta realizada por el equipo de la AFI a mediados del año 2017, siete de los once países encuestados en ALC ya cuenta con una data sobre el estado de la inclusión financiera desagregada por sexo.¹⁷ Esta información ayuda a identificar las barreras que impiden a las mujeres acceder y usar productos y servicios financieros. Conocer más sobre la naturaleza de esta desatención permite, por ejemplo, averiguar si estas dificultades se pueden solucionar con cambios de regulación o si requieren de acciones específicas del mismo sector financiero. Recoger este tipo de información, pues, es señal de la voluntad de continuar avanzando hacia una inclusión financiera más integral y sensible a las particularidades de los sectores más desatendidos.

15. Entre las nuevas encuestas de carácter público se encuentran la Encuesta Nacional de Demanda Potencial de Servicios Financieros y Nivel de Cultura Financiera de la SBS y la incorporación de un nuevo módulo de inclusión financiera en la Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Entre las encuestas privadas está el Estudio de Demanda de Servicios Financieros, de la Consultora Arellano Marketing.

16. Por ejemplo, se aclara cómo la creación de un ecosistema completo de pagos digitales requiere tanto de la ampliación de la red de puntos de acceso a servicios financieros, como de esfuerzos por garantizar que un mayor número de comercios acepten pagos con tarjetas de débito y crédito. Se reconoce, además, la necesidad de complementar estas iniciativas con estrategias de educación financiera que generen no solo una mayor apertura de cuentas, sino también un uso responsable de los servicios que ofrece el sistema (Consejo Nacional de Inclusión Financiera 2016).

17. Los países que participaron de la encuesta son El Salvador; Haití; Paraguay; México; Costa Rica; Argentina; Brasil; Perú; Trinidad y Tobago; Guatemala y Honduras. Aquellos que reportan contar con data desagregada son Haití; Paraguay; México; Costa Rica; Brasil; Perú y Honduras.

2.2.2.2 Diseño de la implementación

Una vez obtenido el diagnóstico sobre el estado de la inclusión financiera, queda por definir cuál debe ser la mejor aproximación del Estado para lograr un mayor acceso y uso de servicios financieros. La AFI (2015) identifica dos grandes aproximaciones: a través de estrategias contenidas en planes mayores de política nacional; o a través de políticas autónomas. En general, estas últimas ponen de manifiesto el compromiso de desarrollar estrategias expresas de inclusión financiera. Sin embargo, entre sus limitaciones se encuentra el establecer periodos de trabajo más bien reducidos, que dificultan la entrega de resultados invariablemente permeados de las dinámicas de exclusión estructural en las que los grupos más vulnerables se encuentran insertos. Esto se traduce, sin duda, en una presión por lograr objetivos inmediatos y de corto plazo, que si bien permite incluir avances en la agenda pública, puede llevar a centrarse solo en acciones que tengan un resultado rápido —poco conveniente para aquellos asociados a dinámicas más bien estructurales— y, en consecuencia, que contribuyan poco a la sostenibilidad de un proceso de inclusión financiera. El plazo promedio de vigencia de una ENIF en el mundo es de 4,92 años. En ALC, las nueve estrategias revisadas (sin contar las leyes) tienen un plazo promedio de 3,88 años, siendo el más largo el de Perú (seis años) y el más corto el de Brasil y México (dos años). Así, en general, estas estrategias tienen un horizonte temporal acotado, que para algunos países resulta demasiado breve.

2.2.2.3 Lanzamiento

Una vez realizado el diagnóstico y alcanzado el acuerdo, queda efectuar el lanzamiento oficial de la política. Como ya se indicó, en tanto políticas para crear plataformas de coordinación intersectorial, las estrategias nacionales en general suelen despertar una gran expectativa y atraer la atención pública a escala nacional (y en ocasiones incluso internacional). Las ENIF, como herramienta política, no son una excepción. En ALC, todas han sido respaldadas por una gran fuerza mediática que colocó temas de inclusión financiera en la agenda pública de cada país y contribuyó a que los sectores público y privado participaran. En específico, siete de las once iniciativas regionales contaron con una gran cobertura para su lanzamiento, y cinco de ellas fueron presentadas por el propio Presidente del país en eventos de carácter internacional y en presencia de múltiples actores de diversos sectores.¹⁸ La participación de la reina Máxima de Holanda —asesora especial de las Naciones Unidas sobre inclusión financiera para el desarrollo— en dos de ellos da cuenta, por lo demás, del interés que suscitan a escala tanto nacional como regional, y de su potencial para resaltar ciertos temas.¹⁹

México es quizás uno de los países que contó con la mayor cobertura mediática para el lanzamiento de su PNIF. Presentada por el entonces presidente Enrique Peña Nieto en el patio central del Palacio Nacional, y con la presencia de la reina Máxima de Holanda, los secretarios de Hacienda, Educación y Desarrollo Social, y el gobernador del Banco de México, la PNIF inició su ciclo público con una serie de artículos en la prensa sobre su relevancia y sus ejes de acción. Perú, que lanzó

18. Haití, Honduras, Paraguay, Perú y México.

19. Brasil y México.

Cuadro 2
ACCIONES PLANEADAS POR LAS ENIF DE LA REGIÓN*

	1		2		3	
	Expansión de canales de atención	Educación financiera	Cambios de regulación	Modernización del sistema de pagos	Protección al consumidor	Nuevos esquemas de financiación
Ecuador	X	X	X	X		
Brasil	X	X	X		X	
Colombia	X	X	X	X		X
Haití	X	X	X	X	X	X
Honduras	X	X	X			
Paraguay	X	X		X	X	X
México	X	X	X	X	X	X
Jamaica	X		X	X	X	X
Perú	X	X	X	X	X	X
Uruguay	X		X	X		

Elaboración propia.

Nota: Nicaragua no reporta ningún plan de acción.

su propia ENIF en el 2015, también organizó para esa ocasión un gran despliegue. La ceremonia de lanzamiento fue presidida por el entonces mandatario Humala, quien suscribió el decreto supremo que aprobaba la ENIF en una feria de inclusión financiera que se estaba realizando en una zona rural del país —Junín, en la sierra central. La decisión de llevar a cabo el evento en el interior del país fue tomada por el entonces presidente de la Nación, quien consideró que, tratándose de un esfuerzo orientado a la inclusión, se lo debía dar a conocer en un espacio descentralizado y distante de la capital. A la ceremonia también acudieron los ministros de Economía y Finanzas, Educación, y Desarrollo e Inclusión Social, el presidente del Banco de la Nación y el superintendente de la SBS.

Contar con una ENIF firmada por todas las partes y hecha pública en un esfuerzo por generar compromiso, no garantiza sin embargo que su implementación se libre de retos institucionales. Aspectos relacionados con la coordinación, el presupuesto y el cumplimiento de metas pueden llevar a trabajar sobre líneas de acción cuyos resultados sean rápidos y que, pese a su interés por erradicar la desigualdad, terminan pareciéndose a iniciativas globales que esperan por *default* llegar a los excluidos.

2.2.3 El plan de trabajo: las líneas de acción

En lo que respecta a las actividades diseñadas en el marco de implementación de las ENIF, ellas suelen definir sus acciones en términos de mejorar la educación financiera, incrementar la protección al consumidor, modificar la regulación, expandir el uso de servicios móviles y/o recoger data (Cihak 2013). En la región, las ENIF suelen contemplar todas estas acciones, aunque prevalecen, en primer lugar,

las que buscan expandir las redes de atención; luego las que pretenden cambiar la regulación, desarrollar estrategias de educación financiera y modernizar el sistema de pagos del Estado; y en tercer lugar, las que se vinculan a la protección al consumidor y al desarrollo de nuevos esquemas de financiación para las Mipyme y el sector agropecuario. Si bien muchas de las acciones se complementan, esta sección describirá brevemente las seis grandes líneas de acción que se ha logrado identificar en las ENIF de ALC.

2.2.3.1 Expansión de redes de atención y cambios de regulación

Las iniciativas orientadas a expandir las redes de atención del sistema financiero son la línea de acción más frecuente en ALC. En este rubro, usualmente se contempla firmar convenios de colaboración con las entidades prestadoras de servicios formales, con el fin de facilitar el acceso a asistencia técnica para instalar los nuevos agentes. En Ecuador²⁰ también se ha previsto la cofinanciación de los procesos de instalación y fortalecimiento de redes.

En segundo lugar —aunque conectadas también con las acciones de expansión—, prevalece un número importante de iniciativas abocadas a modificar la regulación, principalmente para aprobar leyes de dinero electrónico y —en menor medida— para establecer condiciones favorables para crear micropensiones y microseguros.²¹ Volviendo al caso de Ecuador, estas propuestas de modificación figuran en el Plan de Reformas Jurídicas presentado por el Banco Central en el mismo documento de su ENIF. En él se incluyen sugerencias de cambios a la normativa vigente, de modo de facilitar la incorporación de agentes corresponsales no bancarios (ACNB) en el sistema de redes y pagos móviles del sistema financiero; que los administradores de tales redes puedan realizar transferencias electrónicas entre diversas instituciones financieras; y que se regule la actividad de los agentes de redes y las transferencias electrónicas entre instituciones. Así, se espera que las modificaciones permitan la masificación responsable de puntos de atención y, en consecuencia, incentiven el uso de servicios entre poblaciones tradicionalmente excluidas del sistema financiero (como las que viven en zonas alejadas).

Con todo, la Ley de Inclusión Financiera de la República Oriental del Uruguay es uno de los mayores esfuerzos a favor de una reforma profunda del sistema de pagos y de una expansión de su alcance a segmentos desatendidos. En esta iniciativa, a diferencia de la mayoría de las ENIF, hay un líder indiscutible que convoca a los demás actores: el Ministerio de Economía. Este liderazgo claro, con control y poder político para establecer medidas agresivas, ha sido clave en los éxitos registrados desde la implementación de la ley. Esta norma incorporó disposiciones para promover el uso de pagos digitales, en particular a través de tarjetas de débito,²² de transferencias interbancarias y de instrumentos de dinero electrónico —principalmente mediante tarjetas prepagadas. La norma incluyó cambios de regulación

20. La cofinanciación se logra a través de un convenio de trabajo que el Banco Central firma con el BID, a través del Programa de Inversión de Apoyo a la Inclusión Financiera de este organismo multilateral.

21. Son los casos de Perú, Haití y Jamaica.

22. De crédito también, pero con menos incentivos.

para crear instituciones emisoras de dinero electrónico (IEDE),²³ subsidios para la expansión de la red de terminales de pago (POS, por sus siglas en inglés), incentivos tributarios para el consumidor final por usar una tarjeta de débito e instrumentos de dinero electrónico, y la obligatoriedad de que los pagos de haberes, subsidios públicos, pensiones y pagos por servicios —alquileres, servicios profesionales, etc.— se hagan a través de una cuenta transaccional o de ahorros en una entidad financiera o IEDE.²⁴ Para este último elemento, las entidades del sistema regulado deben de ofrecer estas cuentas sin costo para el usuario y asegurar los canales para que se las use tanto para hacer pagos como para retirar recursos.²⁵

2.2.3.2 Educación financiera

La educación financiera es la tercera actividad más comúnmente reportada en las ENIF. Se la menciona con frecuencia como la aproximación más adecuada para garantizar no solo un incremento del empleo de canales y servicios financieros, sino también un uso responsable y acorde a las capacidades y necesidades de los clientes —principalmente de los menos favorecidos. Sin embargo, la manera en que se implementa esta educación varía según el grado de institucionalización y el público al que se dirige.

En un primer nivel se encuentran aquellas intervenciones que buscan cerrar las brechas en conocimientos y capacidades financieras, concentradas en segmentos poblacionales específicos, tales como familias usuarias de programas sociales o proyectos productivos.²⁶ La manera de proceder suele ser bajo el formato de pilotos y en coordinación con las mismas instituciones financieras, las cuales se espera logren asumir la labor de implementar tales estrategias, previa coordinación con las superintendencias y/o los ministerios a través de los cuales se llega a los grupos de interés. México, por ejemplo, ha diseñado su PNIF de modo que su primer eje de acción se oriente al desarrollo de conocimientos para el uso eficiente y responsable del sistema financiero. Entre las acciones promovidas se incluye realizar campañas de comunicación para divulgar los productos, servicios y canales financieros, y programas y eventos para fomentar la educación financiera a través de innovaciones tecnológicas. Todas estas acciones se encuentran a cargo del ya conformado Comité de Educación Financiera del país, considerado la instancia de coordinación para las iniciativas educativas que llevan a cabo las agrupaciones financieras.²⁷

23. De forma similar a lo incluido en la ENIF de Colombia, en la Ley Fintech de México y en la Ley de Dinero Electrónico de Perú.

24. Obligatorio que se aplica a toda transacción que supere determinado monto y a pagos del gobierno realizados hasta al 1 de octubre del 2015.

25. Para más detalle del caso uruguayo, véase Ministerio de Economía y Finanzas-Uruguay (2016).

26. Este es el caso de Ecuador, Colombia, Haití, Honduras y México. Colombia también contempla la universalización de la educación financiera al identificar la educación formal como uno de los targets en este eje de acciones.

27. El Comité de Educación Financiera está presidido por el subsecretario de Hacienda y Crédito Público, y compuesto por miembros designados por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

En un segundo nivel, y apuntando a universalizar la educación financiera en el país, se encuentran las intervenciones que en coordinación con los ministerios de Educación favorecen la transversalización de conocimientos financieros en la educación básica y los programas de apoyo social del Estado.²⁸ Paraguay, por ejemplo, busca aumentar al 20% el porcentaje de personas de más de 15 años que recibe capacitación financiera. Para lograrlo se ha planteado desarrollar directrices y contenidos financieros para instituciones educativas, organismos de servicio social e instituciones financieras, diseñados y promovidos por uno de los siete grupos de trabajo de su ENIF. En específico, tiene pensado desarrollar una estrategia nacional de educación financiera (ENEF) que se dirija, no solo a los escolares del nivel secundario, sino también a la población adulta. Si bien la ENEF paraguaya está aún en fase de diseño, el grupo de trabajo ha conseguido ya lanzar, a través de diferentes medios de comunicación, la campaña “Más Vale Saber”, dirigida a la población en general. Con esta campaña, que empezó en febrero del 2017, se difunden temas financieros en ferias que se organizan con pequeños productores y microempresarios, en charlas que se dirigen a diferentes segmentos de la población, y mediante la distribución de mensajes en las boletas de los servicios básicos, medios de transporte, redes sociales y mensajes de texto.

Otro caso interesante de transversalización de temas de educación financiera es Perú, cuya ENIF también funciona a través de siete grupos de trabajo. Uno de ellos se concentra en difundir temas de educación financiera y se encuentra copresidido por el Ministerio de Educación (Minedu) y la SBS. Su objetivo es fortalecer las capacidades financieras de la población en general, que la ENIF organiza en dos grandes grupos: los que cursan la educación básica y cuyo ámbito de acción está definido por el espacio de las instituciones educativas; y los que se encuentran fuera de la educación básica y requieren de nuevos espacios de intervención.²⁹ El valor agregado de este grupo de trabajo lo brinda la gran cantidad de actores con enfoques y áreas de interés distintos (i. e. instituciones financieras, empleadores, ONG y el mismo Estado), característica que estimuló la creación del Plan Nacional de Educación Financiera (Planef) circunscrito a la ENIF y diseñado como una herramienta para articular acciones multisectoriales en materia de educación financiera.³⁰

El país ya cubre al primer grupo al haber incorporado la educación financiera en el Diseño Curricular Nacional en el año 2008. En ese sentido, la conformación de un grupo de trabajo de educación financiera fue una valiosa oportunidad para sistematizar las intervenciones que hasta la fecha se habían venido desarrollando bajo este esquema, y afinar el diseño de materiales de instrucción a poblaciones

28 Este es el caso de Brasil, Colombia, Haití, Paraguay y Perú.

29. Estudiantes de educación superior, poblaciones vulnerables, microempresarios y trabajadores dependientes.

30. El Planef también presenta subgrupos de trabajo, organizados según el público objetivo al que se busca llegar —todos identificados en función de diagnósticos sobre la situación de la educación financiera en el país y las oportunidades para llegar a las personas de manera eficaz.

vulnerables en edad escolar.³¹ Representa también una oportunidad para fortalecer la coordinación e institucionalización de la educación financiera con los gobiernos regionales, la política educativa del país y los programas de inclusión económica que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) viene promoviendo entre poblaciones excluidas. En tal contexto, el Minedu ha elaborado en el 2017 una propuesta de orientaciones pedagógicas en materia de educación financiera, dirigida a docentes y estudiantes.³²

En Perú, por lo demás, los esfuerzos por fomentar la transversalización de la educación financiera en las políticas públicas no solo provienen del sector público. Instituciones privadas, como el Centro de Estudios Financieros (CEFI) de la Asociación de Bancos (Asbanc) y el proyecto regional Capital (PK), han sido miembros activos del grupo de trabajo de educación financiera de la ENIF y aliados importantes en el diseño de estrategias de capacitación y manuales que favorecen la alineación de mensajes en las entidades del Estado. Por ejemplo, el PK ha colaborado con dos cursos de capacitación y un manual de educación financiera, ambos dirigidos a funcionarios de mando medio y bajo del Midis, sus programas sociales y otras instituciones del Estado (Caballero y Gutiérrez 2018). Su participación evidencia el compromiso en materia de inclusión y educación financiera que asume no solo el sector público, sino también la sociedad civil.

Este segundo nivel se complementa con otra acción importante, no necesariamente reportada en el plan de acción de las ENIF, pero que demuestra el interés de los países por fortalecer las capacidades financieras de sus ciudadanos desde la etapa escolar. Se trata del componente de educación financiera del PISA, un programa dirigido por la OCDE que evalúa conocimientos y habilidades fundamentales para una participación plena en la sociedad en alumnos de 15 años de 72 países. Del total de países participantes, 15 han decidido integrar en la prueba del PISA una sección opcional sobre cultura financiera; tres de ellos pertenecen a ALC: Brasil, Chile y Perú. Si bien los resultados de la región son perfectibles —los tres países participantes figuran en los últimos lugares en el *ranking* de resultados—, esta evaluación denota ya el interés y compromiso que empieza a surgir en ALC en lo que respecta a fortalecer las capacidades financieras de los ciudadanos.

31. De hecho, en el 2015 se creó el programa público-privado “Finanzas en mi colegio” (del Minedu, SBS, CEFI, Apeseg), mediante el cual se desarrollaron materiales de educación financiera para docentes y estudiantes de educación secundaria y se realizaron capacitaciones complementarias.

32. En el 2015, el país se comprometió con participar en la evaluación internacional de las competencias financieras en estudiantes de 15 años, como parte del PISA. En tal contexto se espera que la orientación pedagógica del Minedu logre fortalecer las capacidades financieras y que esto se plasme en la evaluación del PISA del año 2017.

Recuadro 3 Educación financiera sin ENIF: el caso de Chile

Si bien las ENIF representan una oportunidad interesante para el alineamiento de diagnósticos, la comunicación intersectorial y el desarrollo de estrategias de trabajo conjunto, otras experiencias en la región dan cuenta de cómo no es la única manera de establecer mecanismos de coordinación y posicionamiento de temas sobre inclusión y educación financiera en el país. Ejemplo de ello es Chile, el cual ha logrado colocar temas de inclusión financiera en el centro de la agenda de políticas públicas, aun cuando todavía se encuentra en proceso de desarrollar su propia ENIF.

Respetando el compromiso asumido en la reunión realizada en Los Cabos del G-20, Chile lanza en el año 2012 la Mesa de Educación Financiera del país, presidida por el Ministerio de Hacienda y con el respaldo de once instituciones públicas y privadas. El propósito de la Mesa es contribuir a una mayor comprensión de conceptos y productos financieros, de modo que se promueva la toma de decisiones informadas y pertinentes entre usuarios del sistema financiero formal. El Proyecto Capital (PK) ha representado un apoyo significativo, gracias a su asesoría en el diseño de diagnósticos y evaluaciones sobre metodologías y contenidos de educación financiera, la implementación de pilotos orientados al escalamiento de iniciativas educativas, y el desarrollo de actividades pedagógicas con escolares. Es sobre la base de estos buenos resultados que en el 2014 se publica un decreto presidencial mediante el cual se crea la Comisión Asesora para la Inclusión Financiera, que establece como una de sus tareas la elaboración de una ENIF similar a la de otros países de la región.

Dado los altos niveles de sobreendeudamiento en Chile, sin embargo,* la Comisión replantea su estrategia y redobla esfuerzos por consolidar capacidades financieras entre sus ciudadanos. Es en esa línea que se emprenden una serie de iniciativas, tales como la implementación del módulo de educación financiera de la prueba del PISA en el 2017 y la adopción de temas de educación financiera por parte del Ministerio de Educación (i. e. entrega de libros con definiciones y capacitación a docentes). Una última iniciativa involucra la transversalización de la educación financiera en las políticas de protección social, a través de la sensibilización a funcionarios de mando medio y con contacto directo con población vulnerable. Estos esfuerzos han llevado a crear la Estrategia Nacional de Educación Financiera (ENEF), aprobada y publicada el 10 de enero del 2018.

Todas estas iniciativas han sido posibles aun cuando el país no cuenta con una ENIF.

* La relación carga financiera sobre ingreso disponible de los hogares en Chile es la más alta de la OCDE, con un 38% promedio.

2.2.3.3 Modernización del sistema de pagos

Con ocho de once iniciativas indicando su interés en modernizar el sistema de pagos, es notoria la importancia que este tema está adquiriendo en los procesos de inclusión financiera en la región. Si bien el dinero en efectivo es el medio de pago más frecuente,³³ este mecanismo encuentra limitaciones cuando se trata de realizar pagos a personas o entidades lejanas o de recibir dinero de ellas. En tal contexto, los pagos electrónicos a través de entidades financieras reguladas representan una oportunidad para enviar dinero en condiciones seguras y convenientes, siempre y cuando se respeten una serie de principios sobre los derechos del usuario como cliente y se consideren algunas de sus limitantes en tanto personas tradicionalmente excluidas del sistema financiero formal.³⁴

33. El 96% de la población paga sus servicios en efectivo en ALC, el tercer porcentaje más alto del mundo después de Asia del Sur y el Oriente Medio.

34. Los medios de pago electrónico pueden clasificarse en tres grandes categorías: transferencias electrónicas (i. e. de cuenta a cuenta), medios de pago (i. e. tarjetas de crédito y de débito), y dinero electrónico (i. e. dinero móvil, banca celular).

Su potencial, no obstante, reside en su capacidad para integrar virtualmente toda transacción monetaria que acompañe el día a día del usuario y que pueda hacer de este sistema una herramienta atractiva. El usuario debe estar en capacidad de encontrar todas o casi todas sus necesidades de pago, de almacenar el dinero a transaccionar de manera segura, y de conectarse con otros servicios financieros potencialmente útiles en su vida cotidiana (Banco Mundial 2016). En otras palabras, individuos, negocios y Estado deberían ser capaces de acceder a un sistema de pagos integral y moderno que les permita transferir sus recursos de manera rápida, práctica y segura.

Recuadro 4 Tipos de pago electrónico

Los sistemas de pago son usados para realizar distintos tipos de transacciones entre individuos, negocios o entidades públicas de manera diaria. Los beneficios de su digitalización se extienden no solo al usuario del sistema financiero —y especialmente al usuario en áreas remotas—, sino también a las entidades pagadoras o receptoras, que encuentran una manera costo-eficiente de hacer llegar recursos y/o recibirlos, sin afrontar los costos y riesgo del traslado.

Idealmente, un ecosistema de pagos integral debería estar en capacidad de conectar a todos estos elementos, a través del acceso masivo a cuentas transaccionales y la expansión de una red de puntos de acceso digitales y descentralizados. Los pagos que se realizan de persona a persona, por ejemplo, se consideran bajo la categoría P2P, e incluirían toda transferencia de dinero efectuada a familiares o amigos, realizada sin necesidad de estar en el contexto de una compra. Los pagos que se realizan de gobierno a persona, por lo demás, son denominados G2P e incluyen transferencias sociales o pensiones sociales. Según el tipo de pago realizado entre entidades pagadoras y pagadas, tales transacciones pueden ser categorizadas bajo nueve grandes tipologías, según muestra la tabla siguiente.

Pagador/Pagado	Persona	Negocio	Gobierno
Persona	P2P	P2B	P2G
Negocio	B2P	B2B	B2G
Gobierno	G2P	G2B	G2G

P= Person, B=Business, G=Government. Fuente: "Payment Aspects of Financial Inclusion", Banco Mundial 2016.

Una herramienta de pago de persona a gobierno (P2G), por ejemplo, la brinda el recientemente inaugurado *págalope* en Perú, una plataforma *online* que concentra el 75% del total de las operaciones que se pueden realizar en el Banco de la Nación (BN) —desde pagos para la emisión de documentos de identidad hasta certificados de antecedentes policiales—, y que ahora se pueden cancelar en línea o a través de la red de agentes corresponsales de la misma entidad. Otra herramienta interesante de P2G en el mismo país la brinda el producto de dinero electrónico BIM, una billetera móvil que concentra a 30 entidades financieras reguladas y que permite realizar operaciones desde el teléfono celular. Si bien su diseño tiene como función principal el traslado de dinero de persona a persona (P2P), desde el 2016 se ha logrado incorporar el pago de contribuciones tributarias a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), un hecho que se espera simplifique los procesos de formalización de negocios en el país.

Este sistema, no obstante, no solo es funcional al sector público; la reciente incorporación del Botón de Pagos en Línea en Colombia es un ejemplo del potencial de esta plataforma para conectar a las personas a distintos negocios (P2B). La herramienta está presente en más de 4000 empresas del país y permite la cancelación del valor de un servicio desde sus mismas páginas web.

Un ecosistema de pagos funcional puede representar múltiples beneficios para sus distintos actores. Para el sector privado, puede generar información que le permita a las entidades financieras diseñar productos ajustados a los usos y transacciones más comunes de cierto tipo de usuarios. Para el sector público, estas redes permiten prevenir demoras en el pago de tributaciones al Estado (P2G) y facilita el abaratamiento de los costos de transacción vinculados a la entrega de beneficios sociales (G2P). Con respecto a estas últimas, la región ya cuenta con experiencias positivas de pago de subsidios condicionados a través de dinero electrónico y banca móvil. En Costa Rica, por ejemplo, todos los pagos del Programa Avancemos se realizan a través de una tarjeta prepago que emite el Banco Nacional, accesible a través de Banca Telefónica, Banca Móvil e internet desde el 2009. Su funcionamiento ha demostrado ser tan eficiente que a la fecha el Programa opera con 0% de pérdida.³⁵ Colombia, por otro lado, ha innovado en su aproximación a familias usuarias del Programa Familias en Acción a través de la plataforma de acceso celular a dinero electrónico DaviPlata. El contrato con el Programa le permitió a la entidad prestadora de servicios, Davivienda, expandir la infraestructura —agentes corresponsales y cajeros automáticos— y concentrarse en la atención a usuarios de programas sociales (Marulanda 2015).

Recuadro 5

Inclusión financiera digital de los usuarios de programas sociales: el caso de DaviPlata

Como un medio de depósito de dinero electrónico, DaviPlata representa una solución móvil potente en el proceso de inclusión financiera de familias en condición de vulnerabilidad, y en específico de usuarios de programas sociales en Colombia. Para el 2016, 950 mil usuarios del programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC) Familias en Acción se encontraron afiliados a esta herramienta, a través de la cual se hizo entrega de un total de 220 millones de dólares. Una vez llegado el dinero a las cuentas de los usuarios, ellos pueden realizar retiros sin la necesidad de contar con su tarjeta de débito, además de realizar pagos y transacciones desde el mismo celular afiliado a las cuentas donde se deposita el subsidio. Demostrando su popularidad, DaviPlata reporta que para el año 2014 se encontraba registrando más de 50,4 millones de transacciones, y para el año 2015 la cifra ya superaba los 51 millones. Esta experiencia comprueba que no solo la inclusión financiera digital es posible, sino que también lo es que usuarios con muy poca relación con el sistema financiero sean capaces de adoptar las herramientas tecnológicas con confianza y de manera eficiente.

Fuente: presentación de DaviPlata en el encuentro internacional "Banca móvil y dinero electrónico: oportunidades y desafíos para una inclusión financiera efectiva", DaviPlata 2016.

Reconociendo la capacidad de los sistemas de pago para mejorar los procesos de inclusión de poblaciones alejadas, las ENIF se han involucrado en una serie de actividades abocadas a su fortalecimiento. Las acciones diseñadas por cada país responden a las particularidades en términos de regulación, capilaridad financiera y diseño del producto, y es en esta línea que pueden clasificarse en tres grandes grupos: aquellas que ponen el énfasis en temas de regulación y creación de la infraestructura necesaria para generar un sistema de pagos funcional;³⁶ aquellas que sobre redes de atención ya establecidas se orientan a fortalecer su arquitect-

35. Información referida por funcionarios del país.

36. Ecuador y Haití.

tura;³⁷ y aquellas que estimulan el uso de canales digitales a través de incentivos al usuario.³⁸

Con respecto a las primeras, la PNIF del Ecuador es un ejemplo interesante, pues centra sus esfuerzos en crear un sistema de pagos (SNP) que incluya al sector popular y solidario. Con solo 9,3 sucursales de bancos comerciales y 1,03 cooperativas de ahorro y crédito (COAC) por cada 100.000 adultos, el país cuenta todavía con niveles precarios de acceso al sistema financiero. Considerando el rol que las COAC desempeñan en la bancarización,³⁹ pues el sector cooperativo es un aliado de peso en el fortalecimiento del SNP, junto con los bancos. En un segundo nivel, y ya sobre avances en el ámbito de la regulación, se encuentran las ENIF abocadas al fortalecimiento de una infraestructura digital ya establecida. En el caso de la ENIF de Paraguay, por ejemplo, plantea convertir a medios electrónicos al menos el 80% de los pagos del gobierno central —ya sea salarios o subsidios condicionados—, y en consecuencia llegar a solo un 20% de uso de efectivo para pagos en el 2018. La principal justificación para esta medida es mejorar la eficiencia y seguridad de las transferencias del gobierno, además de habilitar el uso de otros servicios financieros entre la población. Paraguay es un líder regional en la utilización de dinero móvil, y en esa línea cuenta ya con una red de agentes sobre la cual la ENIF seguirá trabajando para la digitalización.

Recuadro 6 Países miembros de la Alianza Better Than Cash en la región

Better Than Cash es una alianza internacional que vincula a gobiernos, empresas y organismos multilaterales en la búsqueda por acelerar la transición de pagos en efectivo a pagos digitales. Esto, ya que queda comprobado que los pagos digitales reducen costos, aumentan la transparencia, incrementan la movilización de recursos internos y ayudan a eliminar el robo y las pérdidas por parte de las entidades financieras y sus clientes. No menos importante, también facilitan la inclusión financiera de segmentos físicamente distantes. Al 2017, 29 países a escala mundial se han comprometido con digitalizar sus pagos acorde a estos principios, de los cuales seis se encuentran en ALC: Paraguay, Perú, Colombia, México, República Dominicana y Uruguay.

Fuente: G20 *High-Level Principles for Digital Financial Inclusion*, Alianza Global para la Inclusión Financiera 2016; *About Better Than Cash Alliance*, Alianza Better Than Cash 2017.

Finalmente, de todas las iniciativas señaladas, solo la Ley de Inclusión Financiera y Promoción de Uso de Medios de Pago Electrónico de Uruguay incluye incentivos al usuario para el empleo de herramientas financieras. En líneas generales, esta ley establece una serie de medidas orientadas a facilitar el acceso a una cuenta simplificada y acelerar el uso de dinero electrónico. Dicta que cualquier sueldo —del sector público o privado— y pago de beneficios sociales se efectúen a través de una cuenta en el sistema financiero. La ley incluye, además, una serie de medidas

37. Paraguay, Brasil, Colombia, Jamaica y México.

38. Uruguay.

39. Los bancos privados y las cooperativas representan alrededor del 70% del total de depositantes del sistema financiero formal.

interesantes para generar cambios graduales en los patrones de uso de cuentas y de dinero electrónico de los consumidores. Los resultados de los primeros años son alentadores. Las transacciones con tarjetas de débito o prepagadas —dinero electrónico— se han multiplicado por diez entre 2014 y 2017, los cuenta-habientes han crecido exponencialmente, las transferencias interbancarias han aumentado de manera significativa y se han vuelto más rápidas y baratas, y los cheques han perdido relevancia —a pesar de seguir teniendo un rol protagónico en el sistema de pagos. Se esperaría que con estas condiciones las personas estén haciendo cada vez más uso del sistema de pago digital; sin embargo, buena parte de los nuevos cuenta-habientes sigue retirando mayoritariamente en efectivo su dinero (Arenaza y Trivelli 2017). Queda aún un largo camino de prueba y ajuste por recorrer.

Recuadro 7 Evolución de la Ley de Inclusión Financiera y Promoción de Uso de Medios de Pago Electrónico de Uruguay

La Ley de Inclusión Financiera de Uruguay tiene como objetivo generalizar el uso del sistema financiero. Entre sus medidas se encuentra la reducción del impuesto al valor agregado (IVA) por cada compra que se haga a través de medios electrónicos. Esta iniciativa se basa en dos grandes estrategias. La primera es la masificación del acceso a medios de pago electrónicos, posible a través del pago de remuneraciones con medios electrónicos y el diseño de tarjetas de acceso gratuito. La segunda es la extensión de la aceptación de medios de pago electrónico por parte de los comercios, posible a través del desarrollo de incentivos y subsidios a la instalación de POS.

Sobre la base de estas estrategias, la Ley de Inclusión Financiera establece una reducción permanente de dos puntos porcentuales en el IVA, siempre que el pago se realice a través de un instrumento de dinero electrónico. A ello se suman las reducciones transitorias adicionales en las ventas a consumidores finales por montos de menos de 4000 unidades indexadas (UI). También se utilizó la facultad de la ley para reducir en dos puntos porcentuales el primer año, y en un punto porcentual el segundo año, para las ventas hasta 4000 UI, siempre que el pago se efectúe con una tarjeta de crédito (Ministerio de Economía y Finanzas – Uruguay 2016). Desde el 2016, por lo demás, los medios de pago y canales de atención también vienen creciendo: para el 2017, las instituciones emisoras de dinero electrónico (IEDE) ya habían habilitado más de 400 mil instrumentos de dinero electrónico, el número de POS en comercios pasó a ser de más de 52 mil, y el número de cajeros automáticos se incrementó a 2200.

Los alcances de esta política han sido importantes y continúan generando cambios en el patrón de uso de medios de pago y otros servicios financieros en el país. Para empezar, el número de transacciones de compra con tarjeta de débito se multiplicó por diez entre el primer semestre del 2014 y el primer semestre del 2017. El valor de las transacciones con tarjeta de débito también se duplicó durante el primer año de la puesta en marcha de la ley (2014), y continuó en crecimiento durante el siguiente año, aun cuando el incentivo fiscal decreció. Así como se incrementa el uso y volumen de las transacciones, también se observa que el monto promedio de las transferencias bancarias empieza a caer, un hecho que revela que se está usando este instrumento crecientemente para operaciones de menor valor. Los cambios, sin embargo, deben seguir su propio ritmo; con todos los incentivos y canales de atención desarrollados, todavía más del 80% del monto depositado en instrumentos de dinero electrónico es retirado y convertido en efectivo. Esto demuestra que, aun con la infraestructura financiera y los incentivos de uso generados, debe también darse un tiempo para que los usuarios continúen en su proceso de adaptación a las nuevas tecnologías.

Transacciones con tarjeta de débito



Fuente: Arenaza y Trivelli (2017) "Incentivos fiscales para promover el uso de pagos digitales con un enfoque en inclusión financiera: la experiencia de Uruguay".

Recuadro 8

El rol de las tecnologías en la inclusión financiera

Ya sea a través de los esfuerzos por extender los puntos de acceso y uso de productos financieros o a través de iniciativas abocadas a difundir información, las tecnologías se consolidan hoy en día como una de las principales aliadas en el proceso de incluir y fortalecer financieramente a poblaciones en situación de exclusión. Más interesante aún, ellas ponen en evidencia la necesidad de promover redes de colaboración entre los sectores público y privado, a través de las cuales se complementan las necesidades e intereses de cada uno.

Las tecnologías han probado ser útiles no solo en la aceleración de procesos de inclusión financiera de poblaciones alejadas. Ejemplos positivos de la experiencia con servicios digitales en ALC los dan los monederos electrónicos en tres países: Paraguay con Tigo Money, Perú con el servicio BIM, y Colombia con la plataforma electrónica DaviPlata. Esta última, por lo demás, con una experiencia interesante en el uso de dinero móvil para la entrega de subsidios sociales a casi la totalidad de los usuarios del país. Estas también han demostrado su capacidad para generar herramientas que faciliten el acceso a información y la protección al consumidor, como en el caso de las aplicaciones para celular. La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) del Perú, por ejemplo, ha logrado diseñar numerosos aplicativos para celular, de gran acogida: entre ellos, Ahorrando Ando —una aplicación que permite planificar los ahorros a través del establecimiento de metas y de recordatorios para fechas específicas— y Presupuesto Familiar —que brinda asistencia en la administración de ingresos y gastos, así como un seguimiento de las metas de ahorro que se hayan definido. Quizás la aplicación más popular de la SBS, no obstante, sea la App SBS, donde los usuarios pueden acceder a su calificación crediticia, a un reporte de sus deudas vigentes y a datos vinculados a la AFP a la cual se está afiliado.

Como resultado, múltiples estrategias nacionales de inclusión financiera en la región están apostando por iniciar gran parte de sus iniciativas con una modificación legislativa que incentive el diseño y surgimiento de servicios que se sostengan principalmente en el uso de dinero electrónico. Los desafíos permanecen, sin embargo. En contextos donde la penetración de medios como los teléfonos celulares y la confianza en las tecnologías —que responde a los niveles de uso y socialización de las mismas— son bajos, el uso e interés por medios modernos se reduce (Aparicio y Huayta 2015, Ovum 2015). Las tecnologías por sí solas no pueden poner fin a la desigualdad estructural en materia de acceso a la electricidad, artefactos y educación, que frena la posibilidad de beneficiarse de ellas, y que es un elemento más del complejo proceso de garantizar una inclusión integral al sistema financiero de las poblaciones en situación de exclusión.

2.2.3.4 Nuevos esquemas de financiación

Acciones menos frecuentes, pero presentes en al menos seis de las once iniciativas revisadas, son las vinculadas al desarrollo de nuevos esquemas de financiación para las Mipyme y el sector agropecuario. Entre ellas se incluyen el perfeccionamiento de garantías de crédito y garantías recíprocas disponibles, y en ocasiones su articulación con políticas de desarrollo productivo ya existentes. Esto no quiere decir que el énfasis en el financiamiento a pequeños negocios no sea un aspecto prioritario en las cinco ENIF restantes —como se verá más adelante—, sino que han sido menos los casos en los que estas estrategias se han visto en la necesidad de implementar nuevos modelos de financiamiento para el país. En el caso de Haití, por ejemplo, hay poca información que compruebe el grado de acceso a créditos formales de las Mipyme. La escasa data disponible, sin embargo, sugiere que ellas enfrentan barreras vinculadas a la naturaleza informal de los negocios y a la dificultad para demostrar titularidad sobre su capital. Si a ello se suma un sistema de evaluación de créditos y una regulación financiera precarios, el país afronta el desafío de repensar las condiciones mínimas que los negocios deben demostrar para poder solicitar préstamos formales. En este contexto, la ENIF de Haití plantea crear nuevos esquemas de financiación.

2.2.3.5 Protección al consumidor

Otras acciones presentes en al menos seis de las once ENIF en ALC son aquellas que se incluyen en el rubro de protección al consumidor. Iniciativas internacionales, tales como el CGAP y la Smart Campaign, consideran que esta protección es central para afianzar la confianza en los servicios y productos financieros, principalmente entre los usuarios que se encuentran en la base de la pirámide. Las ENIF de la región también se han comprometido con una serie de actividades para fortalecer estrategias de protección. Entre ellas figura aplicar medidas para que las entidades prestadoras de servicios transparenten la información sobre los productos que ofrecen, y para que adopten procedimientos que contribuyan a atender las consultas y a resolver las quejas de manera imparcial y oportuna.

En el caso de Perú, por ejemplo, el país ya cuenta con la Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros promulgada el 2012. En ella se decreta que toda empresa sujeta a su alcance está obligada a brindar toda la información que los usuarios demanden antes de firmar el contrato, presentar sus formularios contractuales de manera legible, y especificar con claridad las tasas de interés, comisiones y gastos que se cobran por cada servicio, entre otros aspectos. Por tratarse de una ley, cualquier omisión por parte de las entidades prestadoras de servicios se traduciría en una sanción de la SBS, de acuerdo a la infracción. El Reglamento de Transparencia de Información y Contratación con Usuarios del Sistema Financiero de la SBS del 2012 —y sus posteriores modificaciones— complementa esta ley, especificando criterios de atención y celeridad en los tiempos de atención a demandas, buscando fortalecer la confianza de los clientes en el sistema financiero. En esta línea de acciones, no obstante, la ENIF se compromete a continuar con el fortalecimiento de prácticas vinculadas a la protección al consumidor, y se plantea realizar acciones de asistencia a entidades financieras en la simplificación de los procesos e información; mejora en la comunicación de

Recuadro 9 Protección al consumidor a través de los compromisos de la Smart Campaign

La Smart Campaign es un esfuerzo global que busca orientar a diversas instituciones microfinancieras sobre la base de siete principios abocados a la protección del cliente, en tanto se intuye que fortalecer una buena relación entre las entidades y sus usuarios se traduce en resultados positivos tanto para la industria como para la sociedad civil. Por un lado, posibilita incrementar la retención de clientes y reducir los riesgos financieros de las entidades; por otro, permite desarrollar procesos de bancarización responsables y que se adecúen a los requerimientos de las personas.

Los principios promovidos son:

1. Diseño y distribución apropiados de productos
2. Prevención del sobreendeudamiento
3. Transparencia
4. Precios responsables y sostenibles
5. Trato justo y respetuoso al usuario
6. Privacidad de los datos del cliente
7. Implementación de mecanismos para la resolución de quejas

Desde su lanzamiento, se ha logrado certificar a más de 80 instituciones financieras, y en conjunto se ha abarcado a más de 40 millones de clientes. En la región se cuenta con 19 instituciones financieras con certificaciones vigentes, en un total de diez países: Bolivia; Nicaragua; Ecuador; Honduras; Colombia; El Salvador; Paraguay; República Dominicana; Perú y México.

Fuente: "The Smart Campaign – Keeping Clients First in Microfinance". The Smart Campaign 2017.

mensajes que expliquen su funcionamiento; y fomento a la elaboración de códigos de conducta para el sector financiero.

Entre los esfuerzos por mejorar la comunicación entre el sector financiero y sus clientes, la SBS también lanzó su propia aplicación gratuita para celular, que permite a los usuarios controlar mejor sus finanzas. La iniciativa no solo reduce considerablemente el tiempo y costo que los usuarios usualmente invertían para conocer el estado de su calificación crediticia, sino que también educa al cliente sobre la importancia de mantener un buen historial crediticio para acceder a distintos tipos de servicios financieros. Esta aplicación permite al usuario visualizar los créditos que mantiene en el sistema financiero, conocer su calificación crediticia y recibir alertas sobre cambios en su categorización (Alerta de Calificaciones). A través de la misma, entre otros datos, el consumidor también puede consultar las tasas de interés que ofrecen las distintas entidades del sistema financiero formal y el tipo de cambio. Para setiembre del 2017, se registraban ya más de 2,5 millones de accesos al reporte de deudas y más de 24 mil suscripciones al servicio de Alerta de Calificaciones⁴⁰ (SBS 2017), lo que demuestra la gran acogida que ha tenido.

Un ejemplo similar se encuentra en Brasil. El Código de Protección al Consumidor, aprobado por ley en 1990, define una serie de responsabilidades y códigos de conducta que suscriben los proveedores de servicios. En este marco, el Consejo Nacional Monetario ha tenido un impacto positivo en la protección de los derechos de los clientes de entidades financieras, gracias a su capacidad para implementar

40. La innovación le valió a la SBS el premio Buenas Prácticas en Gestión Pública 2017, otorgado por la asociación Ciudadanos al Día (CAD) en la categoría "Simplificación de trámites".

medidas de regulación y supervisión. Se hace necesaria, sin embargo, una mayor coordinación entre las autoridades responsables de supervisar el sistema financiero y el Departamento de Protección al Cliente, además de fortalecer el conocimiento del público sobre los procedimientos para la presentación de quejas y resolución de problemas. Ambos aspectos son reconocidos y se encuentran cubiertos a lo largo del diseño de la ENIF del país.

Recuadro 10 Leyes de protección de datos en la región

La protección de datos del usuario debe ser considerada un elemento crítico en cualquier proceso de inclusión financiera de poblaciones vulnerables, principalmente si se sostiene sobre la modernización de los sistemas de pago digital en el país. En vista de que estas plataformas permiten acumular información personal y sensible (i. e. identidad, transacciones realizadas, saldo disponible), la poca claridad sobre el manejo de datos bien puede exponer a los usuarios, o generar suspicacias para su uso. Buscando garantizar un manejo responsable de la información generada, es que América Latina y el Caribe se encuentra siguiendo una corriente de modificaciones legislativas que favorecen la promulgación de leyes de protección de datos personales: Perú, Uruguay, México y Colombia cuentan ya cada uno con las herramientas legales necesarias para la protección e integridad de la información financiera de los usuarios.

Fuente: *Peru: Privacy of Client Data*. Crédit Suisse / Center for Financial Inclusion, s/f.

2.2.3.6 Definición de acciones prioritarias

Definir acciones prioritarias es relevante para las ENIF, porque influirá en su proceso de implementación, así como en el énfasis que la política pondrá en algunos de los temas con los cuales se han comprometido las instituciones implementadoras. Sin embargo, como se explicó líneas arriba, la inclusión financiera de grupos marginados es un objetivo que con frecuencia pierde su fuerza y se desdibuja en el plan de trabajo de estas estrategias.

Si bien no es común que las ENIF establezcan un cronograma de tiempos y metas anuales (Cihak 2013), ALC ha demostrado ser la excepción en este aspecto. En seis de los once casos de la región, las ENIF califican acciones de acuerdo a su prioridad, identifican a las instituciones a cargo de su cumplimiento y fijan tiempos límite para desarrollarlas. Siete, además, establecen metas de logro, ya sea relacionadas con el acceso al sistema financiero —puntos de atención, tenencia de una cuenta de ahorro y de una cuenta transaccional⁴¹ para recibir el salario o un subsidio—, con el uso de sus herramientas —colocación de créditos, ahorros en una institución, uso de dinero electrónico y aseguramiento—, o con la educación financiera —acceso a educación financiera y capacidades financieras.⁴²

41. Entendida como cualquier cuenta que pueda ser usada para hacer y recibir pagos, incluidos los monederos electrónicos y las cuentas prepagadas (i. e. PayPal).

42. La manera de organizar las metas corresponde a las autoras.

Cuadro 3
METAS DEFINIDAS POR LAS ENIF DE LA REGIÓN

Indicadores	Haití	Honduras	Paraguay	México	Jamaica	Perú	Colombia
Acceso							
Punto de atención	X	X	X	X	X	X	-
Tenencia de una cuenta	X	X	X	X	X	X	
Cuenta para recibir el salario o un subsidio		X			X		
Uso							
Colocación de créditos	X		X	X	X	X	X
Actividad en cuentas			X		X	X	X
Reducción del uso de efectivo/ uso de pagos electrónicos			X		X	X	X
Aseguramiento			X			X	X
Educación financiera							
Acceso a educación financiera		X	X				
Capacidades financieras	X			X	X	X	

Elaboración propia.

Nota: Colombia ya cuenta con un 100% de cobertura geográfica del sistema financiero a escala de municipios.

Sin embargo, considerando que la evidencia demuestra que un mayor acceso a servicios financieros no necesariamente significa un aumento del uso de los mismos, llama la atención que prevalezcan las metas orientadas a incrementar los puntos de acceso⁴³ y el porcentaje de personas con una cuenta, y a colocar créditos en los sectores económicos priorizados en las ENIF. Se trata de indicadores de más fácil medición, pero no se debe desestimar medir el uso, igualmente importante al momento de hablar de una plena inclusión financiera.

Un descuido similar se detecta en el caso del diseño y promoción de productos de crédito y microcrédito rural. Si bien se suele mencionar al sector rural como desatendido en términos de acceso y uso de servicios —en particular de financiamiento acotado a sus capacidades y de microseguros—, casi ninguna ENIF en la región define metas relacionadas con el diseño o promoción de productos de crédito y microcrédito rural. A excepción de Jamaica, ninguna de las otras seis estrategias con metas relacionadas con financiamiento presenta metas vinculadas al valor de los préstamos colocados en el sector, o al diseño de productos financieros para un público rural. No es de sorprender, pues, que el financiamiento en las ENIF se oriente en su mayoría al trabajo con las Mipyme, con las cuales el sector financiero se encuentra familiarizado desde el auge de las microfinanzas,⁴⁴ y que

43. Colombia no presenta metas vinculadas a la ampliación de servicios de puntos de acceso al sistema financiero, puesto que ya alcanzó una cobertura del 100% de sus municipios en el 2015. Este logro se debe en gran medida a los esfuerzos realizados desde el 2006 por la Banca de las Oportunidades.

44. Aun así, se puede decir que los actuales mecanismos de financiamiento han descuidado el potencial de trabajar en el mercado de capitales y conforme a las necesidades propias de los ciclos de consolidación de los negocios. Esto es relevante por estar alineado al interés en el fortalecimiento económico como consecuencia de una mayor inclusión financiera, uno de los principales movilizadores de las ENIF en la región.

representan un riesgo bastante menor que trabajar con sectores tradicionalmente más rezagados, como el agropecuario.

Recuadro 11 Sistemas nacionales de identidad en América Latina y el Caribe

Uno de los obstáculos que los procesos de inclusión financiera de poblaciones vulnerables suelen afrontar, es la dificultad para garantizar su acceso a formas tradicionales de identificación, tales como documentos de identidad, certificados de nacimiento o licencias de conducir. En América Latina y el Caribe, sin embargo, la eficiencia de los sistemas de identificación nacional se encuentra bastante por encima de la tendencia en el Sur Global, lo que facilita en gran medida los procesos de inclusión financiera de poblaciones vulnerables. De acuerdo a información publicada por el grupo de trabajo Identification for Development (ID4D) del Banco Mundial, el promedio en el porcentaje de personas indocumentadas en la región de ALC se encuentra por debajo del 10%, bastante menos que el promedio en África (34,57%), el Oriente Medio y norte de África (26,19%), y el sur del Asia (22,31%). Entre los países que cuentan con una ENIF en la región, el promedio en el porcentaje de personas indocumentadas se reduce al 7,02%, el más elevado en Paraguay, con 18,57%, y el más bajo en Uruguay, con solo 1%.

Fuente: "Identification for Development Global Data Set", Banco Mundial 2017b.

Otro componente de las ENIF que se desdibuja es el cuidado de las poblaciones vulnerables. Si bien las iniciativas prestan atención a los grupos excluidos durante el diagnóstico, las medidas que se diseñan para incluirlos son indirectas e imprecisas. Este tema se verá en las siguientes páginas, pero desde ya se anticipa que si bien todos los diagnósticos identifican a grupos marginados, esto no necesariamente viene acompañado de un mismo esfuerzo por fijar metas y/o indicadores de éxito relacionados con ellos.

2.2.4 La institucionalidad

Sin duda, la institucionalidad es uno de los componentes que más influyen en la implementación de las ENIF. Sin embargo, según todos los países, la coordinación interinstitucional es el principal desafío que afrontan durante el desarrollo de esta estrategia. Fathallah y Pearce (2013) presentan una serie de sugerencias vinculadas al desarrollo de estructuras de coordinación.⁴⁵ En específico, se trata de recomendaciones relacionadas con la estructura de coordinación de la ENIF; la operacionalización de la iniciativa; y la implementación de mecanismos de monitoreo. Sobre la base de estas dimensiones es que se analizan las ENIF en ALC, como una manera de aproximarse a las expectativas sobre su éxito.

2.2.4.1 La estructura de coordinación

En primer lugar, se señala como necesario implementar una nueva estructura de coordinación, que provea a la ENIF de una plataforma para fortalecer liderazgos y crear *momentums* que aceleren su implementación. Estas estructuras bien pueden

45. Estas sugerencias concuerdan con los nueve principios para una inclusión financiera innovadora sugeridos por el Grupo de Expertos en Inclusión Financiera en el 2010.

estar representadas por una o múltiples comisiones de trabajo organizadas alrededor de algunas líneas de acción. En ALC, por ejemplo, ocho de once iniciativas⁴⁶ operan a través de nuevas estructuras, ya sea alianzas o comisiones multisectoriales en las que participan tanto el sector público como el privado, y en ocasiones organismos multilaterales. Un ejemplo claro de estas nuevas estructuras es el caso de México, que aplica su PNIF a través del Consejo Nacional de Inclusión Financiera (Conaif). Esta nueva institución, creada en el 2011 por decreto presidencial, integra a múltiples representantes del sector público⁴⁷ bajo el compromiso de diseñar y coordinar la implementación de la PNIF (Comisión Nacional Bancaria y de Valores 2016). La coordinación con el sector privado, empero, se da a través de un comité, donde se congregan los representantes del gremio financiero y de los centros académicos, y un grupo de seguimiento y monitoreo de la política.

Idealmente, tales estructuras debieran estar lideradas por una sola institución capaz de respaldar la iniciativa. Su legitimidad bien puede estar asociada a (1) su tradición histórica —su previa vinculación a los temas que la ENIF propone—, (2) su capacidad de representación —al incluir una variedad de instituciones y *stakeholders* relevantes—, o (3) su autoridad —por tratarse de una entidad con un fuerte respaldo político.⁴⁸ Al 2013, por ejemplo, el 73% de las estrategias a escala mundial estaban lideradas por el banco central del país, por tratarse en muchos casos de la entidad reguladora y tener legitimidad histórica y política en materia financiera (Cihak 2013). ALC, sin embargo, parece ser la excepción a esta tendencia con solo tres iniciativas lideradas por los bancos centrales o por el ente regulador.⁴⁹ En la región, pues, predomina el liderazgo de los ministerios de Economía, que en cinco de los once casos⁵⁰ son los encargados de presidir las comisiones de implementación o la política de inclusión financiera en sí misma. Esto parece obedecer a la justificación que respalda a muchas de estas estrategias: el crecimiento del país con estabilidad económica. Haití es el único caso de una ENIF liderada por una secretaría técnica compuesta de representantes directamente designados por la Presidencia.⁵¹

46. Brasil, Colombia, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay y Perú.

47. Hacienda y Crédito Público; Comisión Nacional de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros; Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Comisión Nacional del Sistema de Ahorros para el Retiro; Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y Banco de México.

48. Como mencionamos líneas arriba, al margen de cuál sea la institución que lidera a la ENIF, es muy importante que cuente con el respaldo del Ejecutivo. Esto, sin duda, contribuye a su capacidad de convocatoria y al compromiso y participación de los sectores público y privado en su implementación.

49. Ecuador, Brasil y Uruguay

50. Colombia, Paraguay, Perú, Jamaica y Uruguay. En el caso de Uruguay, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central son señalados en la Ley de Inclusión Financiera como los responsables de la supervisión y sanción a entidades que no cumplan con los lineamientos de la norma.

51. El Consejo Directivo de la Comisión Nacional de Microfinanzas, creada a través de la Ley de Fomento y Regulación de Nicaragua (2011), también se encuentra presidido por un representante asignado directamente por la Presidencia. No se trata, sin embargo, de una estrategia nacional propiamente dicha.

Cuadro 4
ENTIDAD RESPONSABLE DE LIDERAR LA ENIF, POR PAÍS

País	Documento oficial sobre inclusión financiera	Principal responsable
Brasil	Plan de Acción para la Inclusión Financiera (PNIF)	Banco Central de Brasil (BCB)
Colombia	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF)	Ministerio de Hacienda y Crédito Público Comisión Intersectorial de Inclusión Financiera: definición de política y propuestas de cambio de regulación Comisión Intersectorial de Educación Financiera Consejo Consultivo con el Sector Privado: coordinación y definición conjunta de metas
Ecuador	Política Pública de Inclusión Financiera	Banco Central de Ecuador (BCE)
Haití	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF)	Banco Mundial en coordinación con el Banco de la República de Haití (BRH)
Honduras	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF)	Gobierno de la República de Honduras Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Comisión Nacional de Bancos y Seguros
Jamaica	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF)	Ministerio de Finanzas y Servicio Público Consejo Nacional de Inclusión Financiera
México	Política Nacional de Inclusión Financiera	Ministerio de Hacienda Consejo Nacional de Inclusión Financiera (Conaif), integrado por funcionarios de Hacienda y Crédito Público; la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios; la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro; el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y el Banco de México
Nicaragua	Ley de Fomento y Regulación de las Microfinanzas	Comisión Nacional Microfinanzas (Conami)
Paraguay	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF)	Banco Central de Paraguay
Perú	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF)	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que preside y ejerce la secretaría técnica de la Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera (CMIF). Esta última se encuentra integrada por funcionarios del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, del Ministerio de Educación, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, el Banco Central de Reserva y el Banco de la Nación
Uruguay	Ley de Inclusión Financiera	Ministerio de Economía y Finanzas, aunque participan también el Banco Central de Uruguay (BCU) y el regulador de las telecomunicaciones (Ursec)

Elaboración propia.

Más allá de las instituciones que asumen su liderazgo, seis de las ocho ENIF que operan a través de nuevas comisiones multisectoriales cuentan con representantes del Ministerio de Desarrollo Social o de la entidad a cargo de los programas de protección social del país.⁵² Usualmente se los integra como un respaldo a dos grandes dimensiones: para dictar lineamientos de inclusión social que le den forma a las políticas de inclusión financiera orientadas a poblaciones vulnerables, y como

52. Brasil (Ministerio de Desarrollo Social); Colombia (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social); Haití (Ministerio de Asuntos Sociales); Paraguay (Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social); Perú (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social) y Jamaica (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

un primer paso en la búsqueda de una mayor eficiencia en la entrega de subsidios a usuarios de programas sociales. Si bien ambas dimensiones no son excluyentes, apuntan a objetivos diferentes y su manera de gestionarse tampoco es igual.

Para la primera dimensión, el ministerio o entidad a cargo de los programas de protección social se incorpora a la fase de diseño de productos o estrategias de educación financiera sensibles a las particularidades de los grupos poblacionales excluidos. Para la segunda, esta entidad asume un rol más activo a través de evaluaciones que exploran la posibilidad de entregar beneficios sociales mediante servicios financieros digitales.⁵³ También se menciona —aunque en menor medida— su liderazgo en acciones que buscan articular los programas sociales con iniciativas de educación financiera, o diseñar mecanismos de financiamiento asociados a políticas para la superación de la pobreza.

2.2.4.2 Operacionalización

Un segundo aspecto relevante para la institucionalidad de las ENIF es su operacionalización, entendida en términos de mecanismos de trabajo y asignación de presupuesto. Con respecto a lo primero, Fathallah y Pearce (2013) definen tres posibles modelos de implementación: el modelo consultivo —basado en la creación de subcomisiones o grupos de trabajo a cargo de ciertas líneas de acción; el modelo de mandato —en donde una sola entidad delega y supervisa los avances de las instituciones adscritas; y el modelo de alianzas —en donde se establecen acuerdos de coordinación interinstitucional entre la estructura de organización central y diversos actores públicos y privados. Identificar el modo de trabajar de cada ENIF es importante para este análisis, pues permite anticipar cómo se vinculan con diferentes entidades (principalmente privadas) para realizar su trabajo, y de cierto modo, predecir también cuáles son sus fortalezas y desafíos.

Si bien no es usual que los países hagan explícito el estilo de trabajo y de coordinación que usarán para aplicar su estrategia, una revisión de la estructura bajo la cual se organizan las instituciones y las acciones que a cada una se asigna permite concluir que al menos cinco de las once iniciativas utilizan un modelo consultivo.⁵⁴ Las cinco operan a través de la conformación de grupos de trabajo (GT) integrados por subgrupos del total de entidades adscritas a la ENIF y a cargo de desarrollar actividades vinculadas a las competencias de las instituciones que los conforman. Para facilitar la coordinación, los GT designan a las instituciones responsables de monitorear los avances y de comunicarse con la comisión que preside a la ENIF en el país. En el caso de Perú, por ejemplo, la ENIF ha conformado siete GT, organizados de acuerdo a las líneas de acción de la estrategia, y cada uno de ellos designa a una institución responsable de la coordinación de actividades y comunicación con la Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera.

Se advierte, sin embargo, que los GT se encuentran conformados en su mayoría por entidades públicas, y que la vinculación con el sector privado suele ser a través de las superintendencias, y en menor medida, de los gremios financieros. Mediante el trabajo con estas entidades se espera que las instituciones expandan las redes

53. Haití, Jamaica y Perú.

54. Haití, Jamaica, México, Paraguay y Perú.

de acceso al sistema financiero, desarrollen servicios inclusivos e innovadores, e implementen programas de educación y formación de capacidades financieras. Las acciones con compromiso explícito parecen estar más bien asociadas al trabajo con el Estado y vinculadas a alinear los servicios financieros inclusivos y las políticas sociales y económicas para la superación de la pobreza. Otras de las acciones que prueban un compromiso manifiesto son las que se relacionan con la protección al consumidor, principalmente para que la comunicación sobre los tarifarios y condiciones de los servicios que ofrece una entidad sea adecuada.

Cuadro 5

ESTRUCTURA DE TRABAJO DE LA ENIF DE PERÚ

Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera						
Presidencia: Viceministerio de Economía del MEF						
GT Pagos	GT Ahorros	GT Financiamiento	GT Seguros	GT Protección al Consumidor	GT Educación Financiera	GT Grupos Vulnerables
Encargado	Encargado	Encargado	Encargado	Encargado	Encargado	Encargado
Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)	MEF	SBS	SBS	Ministerio de Educación (Minedu) y SBS	Midis
Integrantes Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC); Ministerio de Producción (Produce); Osiptel;* Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi); Superintendencia del Mercado de Valores (SMV); Corporación Financiera de Desarrollo (Cofide), etc.	Integrantes Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis); Banco de la Nación (BN); Cofide; SMV, etc.	Integrantes BN; Midis; SBS; SMV; Produce; Ministerio de Agricultura (Minagri) y Cofide	Integrantes MEF; Midis; Minagri; Asociación Peruana de Empresas de Seguros (Apeseg)	Integrantes MEF; Midis; Minagri; Indecopi; SMV, etc.	Integrantes Midis; BCRP; BN, etc.	Integrantes MEF; BN; SBS; Minagri, Produce

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera 2015).

* Entidad reguladora de las telecomunicaciones.

Otro modelo de trabajo menos frecuente, pero que adoptan al menos tres de las once estrategias revisadas, es el modelo de mandato,⁵⁵ en el cual se cuenta con una sola entidad a cargo de delegar responsabilidades y supervisar los avances que realizan el resto de instituciones adscritas. Como se mencionó líneas arriba, la principal entidad responsable suele respaldar su legitimidad ya sea en su tradición histórica, en su capacidad de representación o en su autoridad en temas vincula-

55. Ecuador, Nicaragua y Uruguay.

dos a la inclusión financiera. En esa línea, las tres iniciativas identificadas bajo este modelo se encuentran lideradas por el Banco Central (Ecuador), el Ministerio de Economía y Finanzas (Uruguay) y la Presidencia (Nicaragua). Centrar las decisiones en una sola institución teñida de poder vinculante y capacidad de mandato sin duda establece una manera muy diferente de relacionarse con el sector privado.

En Ecuador, por ejemplo, el Banco Central lidera la implementación de la PNIF, dada su capacidad para aprobar resoluciones de carácter obligatorio y vinculante y su presencia en los cuerpos directivos de instituciones a cargo de la supervisión, control y regulación del sistema financiero. En Uruguay, donde la política de inclusión financiera se da bajo el formato de ley, el Banco Central es el responsable de velar por su cumplimiento, debido a su capacidad para aplicar medidas sancionatorias e incluso para dictar la devolución del dinero a los afectados, si el caso lo amerita. El trabajo con las entidades financieras en este modelo no es solo coercitivo; se espera que las instituciones financieras también actúen sobre incentivos para el logro de metas de expansión y diseño de productos. En el caso de la PNIF de Ecuador, por ejemplo, se ha logrado integrar al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como un aliado para el cofinanciamiento y contratación de consultorías para la asistencia técnica de proyectos dedicados a expandir los canales de acceso al sistema financiero. Se podría sugerir, pues, que la centralidad de la dirección de la ENIF bajo el modelo de mandato no solo parece ser beneficiosa para la designación y supervisión de responsabilidades, sino también para el diseño de incentivos que motiven al sector privado a alcanzar las metas de inclusión financiera que cada estrategia propone.

a) Presupuesto

Otro elemento importante para desarrollar una ENIF es establecer el presupuesto. De hecho, muchas de estas iniciativas, al descansar en estructuras organizativas interinstitucionales y recientes, corren el riesgo de quedar como compromisos meramente declarativos y sin recursos claramente asignados. De acuerdo a un diagnóstico de avances de las ENIF realizado por la AFI (2015), son en realidad muy pocas las estrategias que especifican estos detalles. Esto bien puede responder a la dificultad de reportar información minuciosa sobre las estrategias de coordinación presupuestaria que involucran a varias instituciones. En ALC, si bien los documentos oficiales de las ENIF no son lo suficientemente específicos en indicar las fuentes presupuestales, queda implícito que las entidades reportadas como responsables de las estructuras de coordinación serían las responsables de la organización y coordinación de las actividades diseñadas.

b) Seguimiento

Finalmente, con respecto al seguimiento de los avances, muchas de estas iniciativas cuentan con estrategias de monitoreo y evaluación claramente definidas. Contar con mecanismos de seguimiento es relevante en tanto contribuye a la transparencia del proceso y a sostener el interés de las instituciones y entidades financieras involucradas. Garantizar el acceso del público a los reportes de avance de cada estrategia, por lo demás, promueve también la participación de la ciudadanía en el logro y supervisión de las metas y compromisos asumidos. En el caso de las ENIF

revisadas, todas cumplen con precisar metas y la mayoría identifica a las entidades a cargo del seguimiento de los progresos de cada institución. A través de estas medidas se favorece la generación de información y una mayor supervisión de la sociedad civil, aunque también hay limitantes.

Todas las ENIF cuentan con metas emblemáticas, en su mayoría relacionadas con la ampliación del acceso y uso de servicios financieros de la población, en la cual se incluye a los sectores marginados. Son menos las que establecen los mecanismos de seguimiento a esta y otras submetas definidas. Nueve⁵⁶ de once estrategias mencionan contar con un plan de evaluaciones, o estar en proceso de tenerlo, y siete detallan las submetas que pretenden alcanzar una vez culminado su periodo (i. e. porcentaje de personas con una cuenta, implementación de políticas específicas, etc.). Las submetas definidas, por lo demás, raramente especifican logros para los grupos marginados, y ninguna señala la reducción de la desigualdad como uno de sus indicadores de éxito (para mayor detalle sobre este tema, véase la siguiente sección).

Cuadro 6

METAS EMBLEMÁTICAS DE LAS ENIF, POR PAÍS

País	Tipo de iniciativa	Año de publicación	Meta emblemática	Año meta
Brasil	Plan de Acción para la Inclusión Financiera (PNIF)	2012	Fortalecer el marco institucional para activar una inclusión financiera más efectiva en el país.	2014
Colombia	ENIF	2014	Promover e implementar la educación financiera, así como el acceso y uso de servicios financieros de toda la población, principalmente de la no incluida —el sector rural y las PYME.	2018
Ecuador	Política Pública de Inclusión Financiera	2012	Ampliar el acceso a servicios financieros para instituciones financieras intermediarias de la Economía Popular y Solidaria, a través de la mejora e innovación de productos, para atender a los segmentos más vulnerables y excluidos de la población.	-
Haití	ENIF	2014	Asegurar un mayor acceso al ahorro, crédito y otros productos y servicios financieros, con el propósito de reducir la pobreza y la desigualdad de los retornos y lograr una sociedad financiera y económicamente más inclusiva.	2019
Jamaica	ENIF	2017	Crear las condiciones necesarias para que los ciudadanos, particularmente aquellos anteriormente subatendidos por el sistema financiero, puedan ahorrar de manera segura y resiliente a <i>shocks</i> financieros, y para que las empresas puedan invertir, crecer y generar mayores niveles de riqueza.	2020

56. Brasil, Colombia, Haití, Jamaica, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Perú.

Honduras	ENIF	2015	Lograr que las personas excluidas tengan acceso a una amplia gama de productos y servicios financieros brindados en condiciones favorables y adecuados a sus necesidades, así como que la población en general cuente con una educación financiera que le permita optimizar el acceso y el uso de productos y servicios financieros con el propósito de mejorar sus condiciones de vida, reduciendo así sus niveles de pobreza.	2020
México	Política Nacional de Inclusión Financiera	2016	Lograr que todos los mexicanos sean partícipes de los beneficios que genera el sistema financiero, mediante estrategias concretas y coordinadas adecuadamente entre los distintos actores de los sectores público y privado, en un marco que procure la solidez y estabilidad del sistema financiero.	2018
Nicaragua	Ley de Fomento y Regulación de las Microfinanzas	2011	Fomentar y regular las actividades de microfinanzas, a fin de estimular el desarrollo económico de los sectores de bajos ingresos del país.	-
Paraguay	ENIF	2014	Lograr servicios financieros asequibles y de calidad para todas las personas del país que los quieran, a través de un mercado diverso y competitivo.	2018
Perú	ENIF	2015	Promover el acceso y uso responsable de servicios financieros integrales, que sean confiables, eficientes, innovadores y adecuados a las necesidades de los diversos segmentos de la población.	2021
Uruguay	Ley de Inclusión Financiera	2014	Permitir el acceso y uso de los servicios financieros a toda la población y empresas, en particular a los hogares de menos ingresos y a las micro y pequeñas empresas.	-

Elaboración propia.

Cuando se especifica la entidad a cargo del seguimiento, las ENIF suelen identificar a las comisiones responsables de liderar la estrategia nacional, las cuales supervisan los avances a través de la comunicación con los secretarios de cada grupo de trabajo (GT). Paraguay es un ejemplo de la estrategia de monitoreo y evaluación usual en ALC. La ENIF de ese país designa a un secretario ejecutivo como responsable de supervisar a sus ocho GT, con metas porcentuales que deberían alcanzarse el año 2018. Cada GT reporta sus avances trimestrales a su propio secretario y, de manera complementaria, se hacen reportes anuales. El monitoreo público de las metas se da a través de las encuestas que realiza la secretaría ejecutiva y de la información que las mismas entidades financieras puedan brindar sobre sus clientes. Así, para el año 2018 se pretende contar con dos informes públicos, desarrollados cada dos años. A ello se suma un portal de avances ubicado en la página web del Banco Central del Paraguay, donde se espera publicar el primer informe de progresos al año 2017.

En la evaluación, el contar con herramientas de monitoreo públicas es de gran ayuda. Su publicación es importante, en tanto favorece el proceso de rendición de cuentas a la ciudadanía, ya interesada en la ENIF desde su lanzamiento. Es de ayuda, además, para establecer parámetros de progreso nacional y regional y para identificar perfiles de país más pertinentes, sobre los cuales los organismos multilaterales puedan diseñar estrategias de trabajo basándose en la cooperación y en el intercambio de experiencias a escala regional. Como lo señala el informe de

la Felaban al 2017, solo el 38% de países incorpora temas de inclusión financiera en sus encuestas nacionales de hogares, y solo el 13% cuenta con una encuesta nacional de inclusión financiera. El que las ENIF propongan estrategias de seguimiento representa ya un avance significativo en este escenario, en el cual poco se sabe sobre el estado real de la inclusión financiera en cada país.

Con todo, prevalecen dos grandes vacíos. En primer lugar, se observa una ausencia de metas desagregadas por grupos específicos y relacionadas con reducir la desigualdad entre segmentos más y menos privilegiados. A ello se suma la falta de obligatoriedad de rendir cuentas, ya sea a la sociedad civil, a las entidades que conforman las ENIF y/o a las que están a cargo de dirigir las. Esto último bien puede ser una limitación propia de la estrategia nacional como un instrumento de política pública; si bien el carácter multisectorial de estas políticas promueve el diseño de iniciativas más integrales, se suele tratar de proyectos no vinculantes y que dependen principalmente de la voluntad de todas las instituciones participantes.



Los grupos excluidos: avances y retrocesos en el camino hacia una mayor inclusión financiera en América Latina y el Caribe

Hoy en día se coincide en que la inclusión financiera es un elemento fundamental para el bienestar. El acceso a servicios financieros adecuados representa una oportunidad para el fortalecimiento de activos, el apalancamiento en el uso de otros productos que complementen la administración de los recursos, y el fortalecimiento de la ciudadanía económica. Es sobre tal expectativa que ALC ha realizado una serie de esfuerzos para masificar los canales de atención y desarrollar estrategias públicas y privadas para facilitar la tenencia de una cuenta (i. e. la obligatoriedad de que los pagos de gobiernos a personas se efectúen a través de canales financieros, o la creación de plataformas de dinero electrónico para agilizar los sistemas de pagos), gran parte de ellos impulsados a través de una ENIF.

Desde su surgimiento, las ENIF se han presentado como una herramienta potencial para promover un mayor acceso y uso de servicios financieros y para cerrar las brechas que afectan a los grupos tradicionalmente excluidos del sistema. Para ello, estas estrategias han creado plataformas multisectoriales de coordinación, responsables de presentar diagnósticos nacionales únicos y compartidos y de elaborar planes de acción intersectoriales y colaborativos. Su aparición, sin duda, ha cambiado las discusiones, resaltando la importancia de hablar de la inclusión financiera de sectores desatendidos. Ha acelerado, por otro lado, los cambios de regulación y la creación de políticas públicas orientadas a esta inclusión.

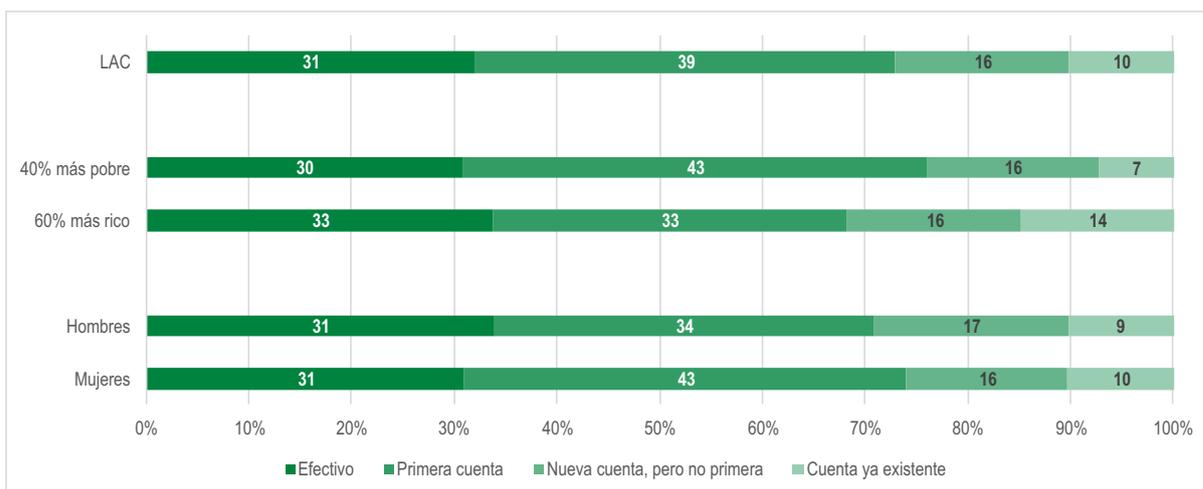
Gracias a las reformas emprendidas, la región cuenta hoy con más personas que acceden a productos de calidad, con mayor capacidad para administrar sus recursos de manera segura. Gran parte de esta tendencia obedece al ingreso al sistema

financiero de grupos habitualmente marginados, a través de cuentas asociadas a pagos del gobierno.¹ En tanto que estos pagos corresponden en muchos casos a los programas de transferencias condicionadas, es común que las nuevas cuentas se hayan concentrado en los grupos menos favorecidos.

Estas acciones generaron que las brechas entre receptores no solo se redujeran, sino que también se subvirtieran y trascendieran el espacio de este tipo de pagos. En el 2014, la proporción de personas de bajos ingresos que recibían el subsidio a través de una primera cuenta fue de un 43%, y lo mismo entre las mujeres: ambos casos cerca de diez puntos porcentuales por encima de otros receptores de mayores ingresos, y de los hombres. Como resultado, la brecha de género en el acceso a una cuenta en los segmentos más pobres fue casi inexistente durante ese año (Trivelli 2017), y la región parecía encaminada hacia una inclusión financiera que contribuía a erradicar la desigualdad.

Gráfico 17

MODALIDAD DE RECEPCIÓN DE TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO EN EL 2014, POR GRUPO*



Elaboración propia.

* Se extrajo información de los microdatos del Findex 2014, disponible durante la elaboración de este documento.

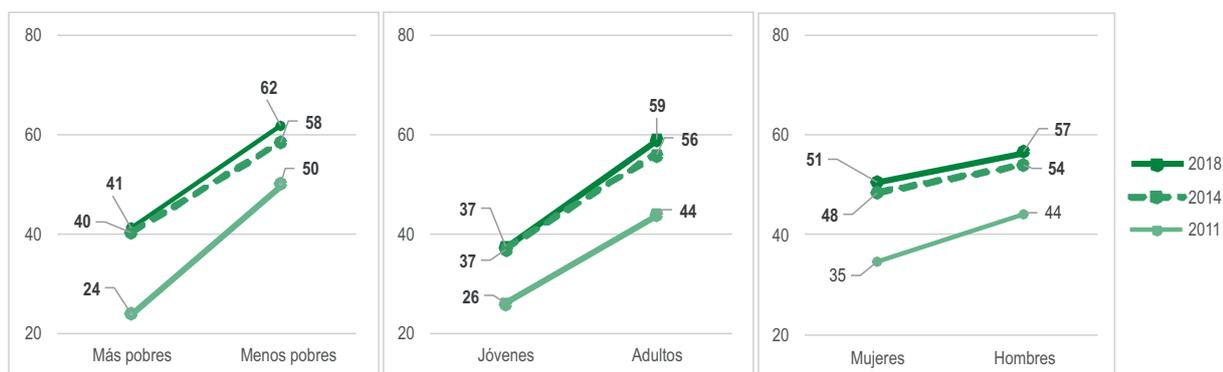
Pese estos progresos, la agenda de la inclusión financiera está todavía lejos de haber concluido en la región. Las brechas que en un inicio parecían encaminadas a cerrarse, vuelven a ampliarse en el 2017, y la desigualdad que afecta a las mujeres y a las personas que viven en condición de pobreza está regresando en muchos casos al nivel del año 2011, que fue el punto de partida. Por ejemplo, la diferencia en el acceso a una cuenta entre personas de más y menos ingresos fue de 26 puntos porcentuales en el 2011; esta brecha se redujo a 18 en el 2014, pero aumentó a 20 en el 2017. Algo similar sucede con la diferencia entre hombres y mujeres, que en el 2011 fue de nueve puntos, en el 2014 de alrededor de seis, y así se mantuvo (sin disminuir) en el 2017. El panorama es aún más preocupante en el caso de las

1. Atribuir gran parte de estos logros a la apertura de cuentas asociada a pagos del gobierno no resulta descabellado, más aún si consideramos que en el 2014, el 36% de los receptores de estos subsidios recibía transferencias a través de lo que representaba su primera cuenta en el sistema financiero formal.

diferencias por edad, que aumentan progresivamente desde el 2011, en detrimento de los jóvenes. El resultado no es extraño, considerando la ausencia de respuestas más complejas e integrales para los segmentos desatendidos, más allá de vincular las cuentas al pago de transferencias del gobierno. Sin estrategias más creativas y diversas, las mujeres, la población rural y los jóvenes continuarán estando varios puntos porcentuales por debajo de otros segmentos más privilegiados, y seguirán sin encontrar en los servicios financieros lo necesario para administrar su dinero.

Gráfico 18

ACCESO A UNA CUENTA EN UNA INSTITUCIÓN FINANCIERA, POR GRUPO DE INTERÉS, 2011-2017 (%)



Elaboración propia.

Pese a su interés y potencial para promover la inclusión financiera de segmentos desatendidos, resulta preocupante que sean pocas las ENIF que definen acciones más complejas y *particulares* para estos grupos, y menos aun las que detallan metas desagregadas por sexo, residencia, nivel de ingresos o edad como indicadores de progreso. Ninguna, por lo demás, se propone como fin erradicar la desigualdad. Aun cuando estas estrategias nacen del compromiso de acercar productos financieros a los sectores más excluidos, parecen esperar incorporarlos solo por *default*. No consideran iniciativas que afronten la desigualdad de manera específica y, en consecuencia, no logran movilizar recursos definidos y suficientes para conseguir una inclusión pertinente, saludable y equitativa. Luego de siete años de haberse lanzado la primera ENIF en la región, las consecuencias de tal desatención ya comienzan a ser evidentes. Por ello, se vuelve necesario revisar la pertinencia de las acciones emprendidas hasta ahora.

Esta sección tiene como objetivo explicar cómo ha evolucionado el acceso y uso de una cuenta por parte de grupos específicos en la región —personas en condición de pobreza, población rural, mujeres y jóvenes—, así como revisar algunas de las iniciativas de las ENIF que repercuten en su proceso de inclusión financiera. Ha habido avances en el cierre de brechas en el acceso a una cuenta, y se han

implementado políticas que influyen en las oportunidades de inclusión y educación financiera de ciertos segmentos. El último levantamiento del Findex, sin embargo, revela que algunas de estas iniciativas son insuficientes para cerrar las brechas y para mantener el progreso en la reducción de la desigualdad. Hay, además, dificultades para estimular el uso de los productos a los que acceden los recientemente incluidos en el sistema financiero. Por eso, es necesario que las respuestas que brindan las ENIF para trabajar con los grupos más desatendidos sean más creativas.

3.1 Personas en condición de pobreza

Gran parte de los hogares en condición de pobreza cuentan con ingresos informales e inestables que los obligan a vivir con flujos irregulares de ingreso y consumo. Frente a la precariedad, los servicios financieros de depósito y crédito constituyen una herramienta para optimizar la asignación intertemporal de los recursos y, a largo plazo, mejorar el bienestar del hogar. Estos servicios no solo protegen a las familias de los *shocks* inesperados, sino que también facilitan invertir en actividades productivas y, en última instancia, contribuyen al alivio y eventual reducción de la pobreza (Maldonado et ál. 2011). Por estos beneficios, la inclusión financiera de personas pobres se considera una valiosa estrategia para mejorar la calidad de vida de los más vulnerables.

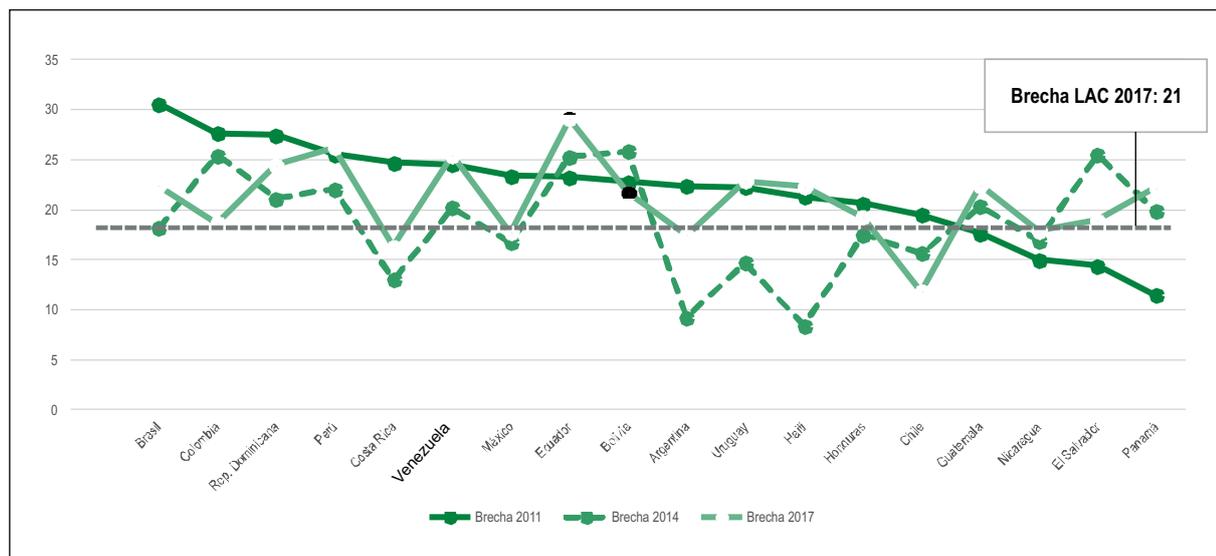
En la región, la cantidad de personas pobres con una cuenta aumentó de manera acelerada durante el periodo 2011-2014, lo que redujo la brecha en el acceso al sistema financiero según nivel de ingresos. Para el 2014, el porcentaje de pobres con acceso a una cuenta (40%) dio un salto de casi 17 puntos porcentuales, más de dos veces mayor que el de las personas con mayores recursos.² A la tendencia regional se sumaron varios países. En once de los 19 países participantes del Findex se registró una reducción en la brecha entre grupos con más y menos ingresos, en casi la mitad de los casos de más de cinco puntos porcentuales. En específico, la reducción más significativa se dio en aquellos países que cuentan con políticas orientadas a la apertura de una cuenta para la entrega de subsidios del Estado y que partían de un mayor grado de desigualdad. Una mirada al Findex 2014 confirma esto último, al reportar que el 39% de las personas que recibían pagos del gobierno lo hacían a través de una primera cuenta en el sistema financiero, cifra que aumenta al 43% entre aquellos que califican como el 40% más pobre de la población —diez puntos porcentuales por encima de los grupos de mayores ingresos.³

En Uruguay, por ejemplo, la Ley de Inclusión Financiera —aprobada a mediados del 2014 y relacionada con el pago de transferencias del Estado a través de productos de dinero electrónico—, parece haber contribuido a incrementar el acceso a una cuenta. La brecha entre ricos y pobres, que en el 2011 fue de 22 puntos, se reduce gracias a un salto en el porcentaje de personas pobres con una cuenta de 17 puntos porcentuales —ocho puntos más que las personas más adineradas. Este incremento redujo la desigualdad en siete puntos en tan solo cuatro años. Perú, Colombia, Brasil y México poseen también una larga trayectoria de promoción del acceso a transferencias monetarias condicionadas a través de productos financie-

2. Brecha de 26 puntos en el 2011 y de 18 puntos en el 2014.

3. Información extraída de microdatos del Findex 2014, en mayo del 2018.

Gráfico 19
BRECHA DE NIVEL DE INGRESOS, POR PAÍS



Elaboración propia.

ros, y registran un acelerado aumento del acceso a una cuenta entre personas de menos recursos.

No obstante, el panorama es diferente para el periodo 2014-2018, años durante los cuales muchos de los avances en materia de cierre de brechas se estancan e incluso retroceden. Uruguay, que en el 2014 logró cerrar su brecha en el acceso a una cuenta en más de ocho puntos, regresa al mismo nivel que en el 2011, de más de 20 puntos porcentuales. Un caso similar se registra en Perú, que luego de siete años de progresos vuelve al mismo punto de partida del 2011 (26 puntos porcentuales), y en Ecuador, que en el 2017 reporta también una brecha más grande que la del 2011.⁴ Considerando que el porcentaje de personas que recibe transferencias del gobierno a través de una primera cuenta se redujo en casi diez puntos para el 2017,⁵ se puede afirmar que la asociación entre cuenta y programas sociales ha sido una estrategia de acceso al sistema financiero rápida y masiva, pero que ya no sigue creciendo dado que, en la región, la mayoría de estos programas ya no se están expandiendo a tasas altas. En la medida en que los programas lleguen a nuevos usuarios, aportarán a las metas de acceso, pero claramente esto sucederá a tasas cada vez menores. Las brechas no se seguirán cerrando gracias a los programas sociales, pero, además, surge la necesidad de desarrollar acciones complementarias para promover el uso de las cuentas de manera activa en las dinámicas de administración de dinero de estas familias. Para el 2014, el 80% de los receptores

4. En Ecuador, la brecha por nivel de ingresos en el 2011 fue de 23 puntos, mientras en el 2017 fue de 29 puntos.

5. De 36% a 24%.

de pagos del gobierno a través de una cuenta retiraba el total del subsidio,⁶ lo que demuestra la poca utilidad que le encuentran a la cuenta que han abierto.

En pocas palabras, la transición hacia pagos a través del sistema financiero de los programas de transferencias ha funcionado como una medida de impacto a gran escala. El acceso de los usuarios de estos programas a una cuenta básica, a un pago digital y a una tarjeta o dinero electrónico ha contribuido a cerrar brechas, en particular de género y de nivel de ingresos. Sin embargo, si los programas dejan de enrolar a nuevos usuarios, el mecanismo deja de aportar al cierre de brechas en materia de inclusión financiera. Por ello, la tarea de inclusión financiera requiere incorporar otros pagos del sector público a los ciudadanos en sus esfuerzos de digitalización y uso del sistema financiero. Asimismo, es necesario que el sector público explore otras relaciones económicas que puedan contribuir a la inclusión financiera. Por ejemplo, tomando en cuenta que hoy en día el 72% de las personas en la región paga sus impuestos en efectivo, la modernización de los sistemas de pago de los ciudadanos al sector público es una buena alternativa.

Adicionalmente, cualquier esfuerzo de inclusión financiera a través de pagos del gobierno a los ciudadanos, o de los ciudadanos al sector público, no puede limitarse al uso de una cuenta, sino que debe incluir acciones complementarias para lograr una utilización activa de los servicios financieros a los que acceden hoy los usuarios de estos programas. Se requiere más y mejores programas de educación financiera, y mayores esfuerzos por desarrollar productos financieros pertinentes y que atraigan a los sectores marginados. La experiencia de pago de los programas sociales de transferencias brinda valiosos insumos sobre las vías por las cuales se puede complementar este esfuerzo para lograr un uso sostenible de los nuevos servicios financieros a los que se accede.

Sin embargo, las razones por las cuales los grupos más pobres no acceden y usan los servicios financieros se complementan: a la falta de confianza y conocimiento, se suma la mala calidad de la atención en ventanilla, la lejanía de los canales de acceso al sistema financiero, y el costo asociado a usar la cuenta que ya se tiene (i. e. de transporte y por realizar una operación). En otras palabras, este segmento continúa excluido porque no hay productos que respondan a su capacidad de pago y por la poca sensibilidad de las instituciones al momento de atender a personas poco familiarizadas con el sistema financiero. Todos estos elementos contribuyen a la sensación de lejanía de estos usuarios y al escaso uso de las cuentas que se ponen a disposición de los segmentos más pobres.

Ante la necesidad de esfuerzos más acotados e integrales, preocupa que las ENIF se hayan concentrado principalmente en la entrega de subsidios condicionados a través de una cuenta y de medios electrónicos. No se observan esfuerzos por adecuar la oferta a las características y necesidades de estos segmentos más pobres. Faltan, además, indicadores que especifiquen metas —de acceso, uso y capacidades financieras— para los grupos más necesitados. La respuesta al desafío de lograr una inclusión financiera integral y saludable ha sido claramente insuficiente, lo que se ve reflejado en un retroceso en la erradicación de la desigualdad y en los bajos niveles de uso que registran los productos financieros.

6.. Cuando se redactó este documento, no había información disponible al 2017 en el Findex en línea.

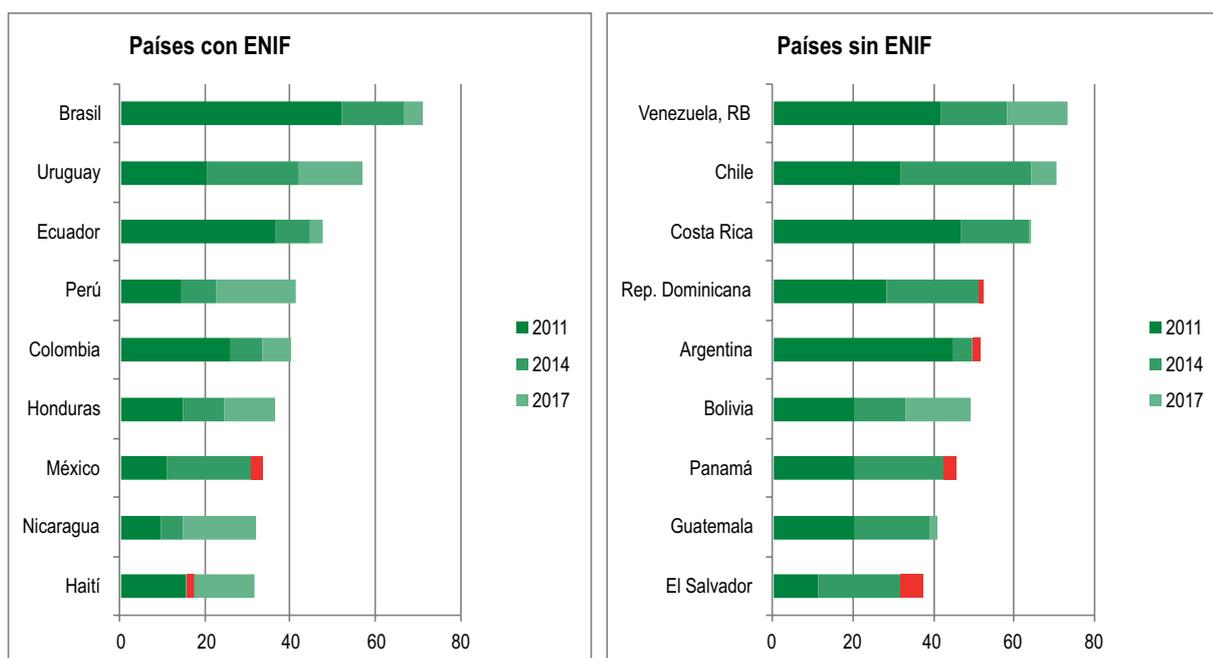
3.2 Población rural

La data del Findex no permite hacer comparaciones entre la población rural y la urbana. Sin embargo, el periodo 2011-2014 muestra un aumento del 34% al 48% de población rural que reporta tener una cuenta —un incremento de 14 puntos porcentuales. Para el periodo 2014-2017, el avance es menor, pues se pasa de un 48% a un 52% —un incremento de solo cuatro puntos porcentuales.

Si se separa a los países con y sin ENIF, se observa que los que cuentan con esta estrategia son los que tienden a conservar un ritmo más o menos uniforme de crecimiento del acceso a una cuenta. Perú y Uruguay, por ejemplo, presentan avances de 8 y 22 puntos porcentuales, respectivamente, entre el 2011 y el 2014, y de 18 y 15 puntos porcentuales entre el 2014 y el 2017. El mayor adelanto se registra en Chile, con un aumento de casi 40 puntos desde el 2011.⁷ Tales avances se complementan con el aumento de los puntos de acceso en el territorio, ya sea a través de cajeros automáticos o de agentes corresponsales en la zona rural.

Gráfico 20

ACCESO DE LA POBLACIÓN RURAL A UNA CUENTA EN UNA INSTITUCIÓN FINANCIERA, POR PAÍS (%)



Elaboración propia.

Nota: las áreas rojas representan un retroceso.

7. Un incremento que se puede relacionar con la rápida expansión de las cuentas RUT y de los centros de acceso al sistema financiero, como la CajaVecina.

Pese a estos progresos, la proporción de personas que viven en la zona rural con acceso a una cuenta permanece bastante por debajo del promedio regional —solo cinco países se encuentran por encima del mismo. Se observan también limitaciones en el trabajo con el sector agropecuario. Un reporte de Peck y Anderson (2013) para el CGAP advierte ya que este incremento del acceso a servicios financieros no viene necesariamente acompañado de un avance en el acceso a productos destinados a mejorar la actividad agropecuaria. La poca comprensión de la demanda y el bajo volumen de transacciones en la zona rural generan dificultades para captar ahorros y para diseñar y ofrecer instrumentos individuales de microcrédito y microseguro.

Frente a este desafío, las ENIF no tienen respuestas lo suficientemente poderosas, ni generan espacios adecuados para continuar experimentando en este rubro. En específico, solo cuatro de las once ENIF mencionan acciones relacionadas con el sector agropecuario,⁸ para el cual contemplan desarrollar estudios y crear una regulación favorable. Considerando que el tiempo de trabajo de las ENIF es reducido, es oportuno preguntarse si estas iniciativas terminarán traducándose efectivamente en una mayor utilización de los servicios financieros en el ámbito rural. El diseño de productos pertinentes y sostenibles requiere de experimentación, compromiso y tiempos extendidos de prueba y ajuste, un hecho que hace difícil imaginar grandes avances en este tema para el periodo de acción de las ENIF revisadas. Queda aún trabajo por hacer.

3.3 Mujeres

Los esfuerzos por promover una mayor inclusión financiera entre las mujeres se sustentan en los múltiples beneficios que conlleva: el acceso de las mujeres a productos y servicios financieros de calidad ha mostrado tener un impacto positivo en su dimensión individual, en la calidad de vida de sus familias y en el crecimiento económico del país. Un mayor acceso a una cuenta entre las mujeres de bajos recursos, por ejemplo, se traduce en una mayor influencia en la toma de decisiones en el hogar y, en consecuencia, en una mayor inversión en aspectos como educación y producción agropecuaria (tal como lo indican Boyd 2014 y Aldana 2015 para el caso peruano). Pero, además, sus beneficios se extienden más allá del ámbito privado: un estudio realizado por el McKinsey Global Institute (2015) anticipa que si todos los países se acercan a una mayor igualdad de género, en los próximos diez años se podrá alcanzar un alza en la economía global equivalente al PBI combinado de Japón, Alemania y el Reino Unido.

Con este interés por promover la inclusión financiera de las mujeres, ha surgido también la necesidad de generar información desagregada por sexo sobre el acceso y uso de productos financieros. Según una encuesta desarrollada por la AFI en el 2017, ya son siete los países que señalan contar con información sobre el estado de la inclusión financiera desagregada por sexo,⁹ y que en consecuencia están en mejor capacidad de realizar diagnósticos sensibles al género de los

8. Colombia, Haití, Paraguay y Perú.

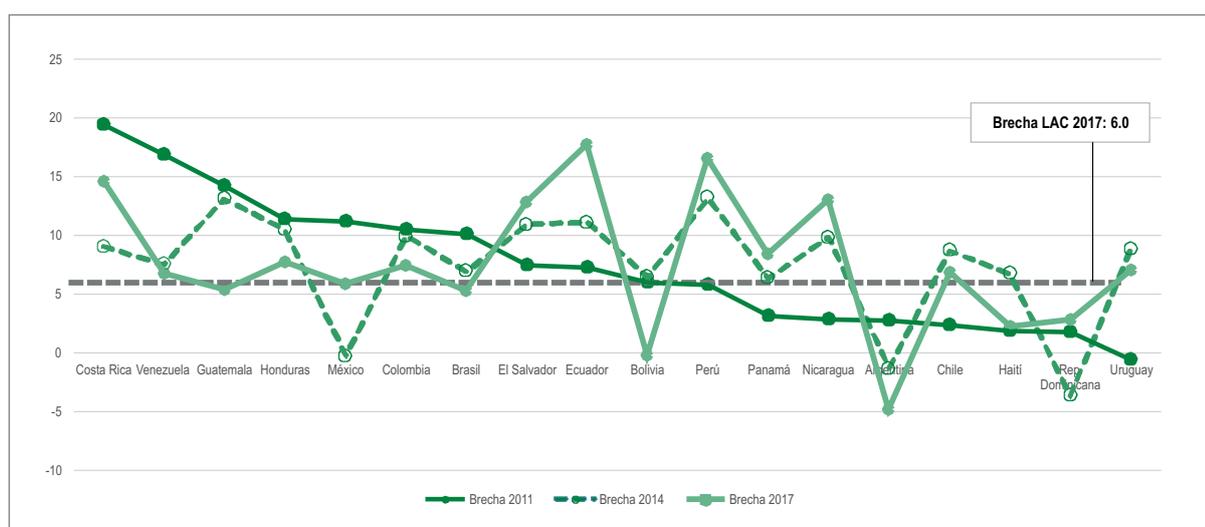
9. Haití, Paraguay, México, Costa Rica, Brasil, Perú y Honduras.

usuarios. Con más y mejor información, ALC avanza en sus esfuerzos por diseñar estrategias que beneficien a las mujeres.

Los progresos en estos últimos años no solo se han dado en materia de información. Desde el 2011, las mujeres también han sido parte del acceso masivo a una cuenta, en una proporción incluso mayor que la de los hombres. En el 2014, por ejemplo, la proporción de mujeres que tenía una cuenta era de un 49%, cifra que representa un incremento de casi el 40% desde el 2011. Con ello, la brecha de tenencia de cuenta entre hombres y mujeres también se redujo —pasó de nueve a seis puntos—, aunque con diferencias según el grado de desigualdad del cual partía cada país. Aquellos donde había más desigualdad en el 2011, tendieron a reducir su brecha en hasta 11 puntos porcentuales.¹⁰ En cambio, en los países donde la brecha de género era cercana a los cinco puntos, esta se estancó¹¹ y en algunos casos incluso se incrementó.¹² En otras palabras, con todos sus avances, durante el periodo 2011-2014 solo hubo una reducción efectiva de la brecha de género en tenencia de cuenta en aquellos países donde esta brecha era importante.

Gráfico 21

BRECHA DE GÉNERO EN TENENCIA DE UNA CUENTA EN UNA INSTITUCIÓN FINANCIERA, POR PAÍS



Elaboración propia.

Como sucede con la población de menos ingresos, no es difícil atribuir esta tendencia a la vinculación que hay entre los pagos del gobierno y los productos financieros. Si bien el beneficiario final de los programas sociales es el hogar —y en específico, los niños—, es usual que el subsidio lo reciban las madres. Aun cuando muchos de estos programas no tienen un interés específico en incluir a las mujeres en el sistema financiero, han favorecido este proceso y con ello han contribuido a reducir la desigualdad.

10. México.

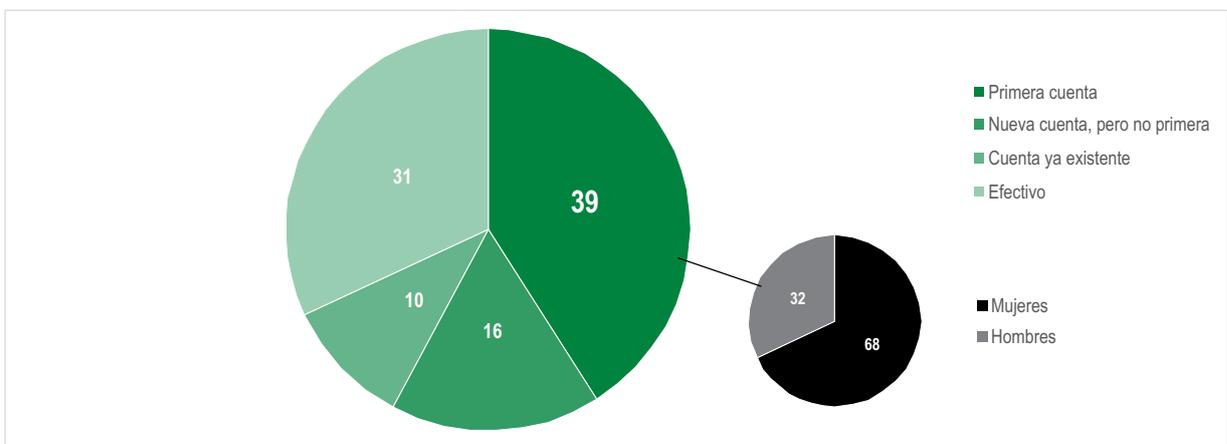
11. Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica y Panamá.

12. Chile, Haití, Nicaragua, Perú y Uruguay.

En el 2014, el 39% de las personas que recibía transferencias del gobierno lo hizo a través de una cuenta en el sistema financiero. El 68% de estos “nuevos incluidos” fueron mujeres, 36 puntos porcentuales por encima de los hombres. Gracias a este alcance, la brecha de género en los segmentos con menos ingresos fue casi inexistente en el 2014 (Trivelli 2017), y hombres y mujeres accedieron en igual proporción a productos y servicios regulados y protegidos. El cierre de esta brecha estuvo liderado, precisamente, por aquellas mujeres que estaban más excluidas del sistema financiero.

Gráfico 22

PORCENTAJE DE PERSONAS QUE RECIBE TRANSFERENCIAS A UNA CUENTA NUEVA Y PRIMERA EN UNA INSTITUCIÓN FINANCIERA, 2014



Elaboración propia.

Sin embargo, aun cuando estas iniciativas contribuyeron a cerrar brechas en países que partían de elevados niveles de desigualdad, ya han demostrado ser insuficientes para superar las diferencias entre hombres y mujeres de manera definitiva. En tres de los países donde la brecha de género se redujo entre el 2011 y el 2014, ha vuelto a aumentar en el 2017,¹³ y en cinco esta brecha se está incrementando de manera sostenida.¹⁴ Por lo demás, aun cuando más mujeres acceden a una cuenta —principalmente a través de los programas sociales—, el 81% retira todo su dinero luego de recibir la notificación de pago —cinco puntos porcentuales más que los hombres.¹⁵ Las razones más comunes para no utilizar la cuenta¹⁶ son su costo, la percepción de no necesitar hacerlo y considerar que es suficiente con que un familiar ya cuente con una. En otras palabras, las limitaciones que enfrentan las mujeres escapan a las características de la oferta y se relacionan más bien con la idea de que estos productos *no son para ellas*.

13. Costa Rica, México y República Dominicana.

14. El Salvador, Ecuador, Perú, Panamá y Nicaragua.

15. Información disponible a través de los microdatos del Findex 2014.

16. Estas son también las razones señaladas para no abrir una cuenta.

Lo que se observa, en perspectiva, es que la estrategia para la inclusión financiera de las mujeres —y de las personas de menos ingresos— no puede descansar exclusivamente sobre las políticas que vinculan los pagos del gobierno a una cuenta. No queda duda de que estas iniciativas han contribuido a que los sectores marginados accedan masivamente a productos y servicios financieros, de que han cerrado brechas y de que han resultado más importantes en aquellos países que partieron de elevados niveles de desigualdad. Sin embargo, estas políticas difícilmente conducirán a una sostenida inclusión financiera de las mujeres, si no vienen acompañadas de otro tipo de estrategias que complementen sus avances. Por lo demás, las mujeres siguen sin encontrar en los productos financieros que se ofrecen lo necesario para integrarlos como una herramienta de administración financiera más.

En este contexto, preocupa que las ENIF se hayan limitado a la estrategia de asociar programas de transferencias a productos financieros. De los países de ALC que cuentan con una ENIF, solo dos desarrollan acciones específicas orientadas al trabajo con mujeres,¹⁷ y uno de ellos en tanto sean beneficiarias de programas de transferencias monetarias condicionadas.¹⁸ Preocupa, además, la ausencia de indicadores de logro diferenciados según sexo, y el que ninguna ENIF se plantee siquiera la reducción de la brecha de género en el acceso al sistema financiero como un indicador de éxito. Urge trabajar en estrategias complementarias que se dediquen a acercar a más mujeres al sistema financiero, para lo cual sigue siendo fundamental asegurar la calidad de los servicios que se ofrecen y adecuarlos a los distintos colectivos femeninos, mejorar la atención al usuario y fortalecer las capacidades financieras de las mujeres.

3.4 Jóvenes

Promover un mayor uso de una cuenta de ahorros puede ser de utilidad durante la transición de los jóvenes hacia la adultez, porque es una oportunidad para fortalecer activos y capacidades que puedan servir para el proceso productivo. Las políticas e iniciativas orientadas a fortalecer los activos desde una edad temprana han contribuido al acceso de los jóvenes a una cuenta de ahorros y a tener una vida más productiva (Forero-Ramírez, Knoote y Ortega-Tíneo 2015). En ALC, ya hay numerosos productos de ahorro formal orientados a menores de edad, con diverso grado de penetración y recepción,¹⁹ pero con un enorme potencial.

En los últimos años, sin embargo, los avances en el acceso de los jóvenes a una cuenta han sido en general bastante más lentos que en el caso de otros grupos de interés. El porcentaje de jóvenes de entre 15 y 24 años con una cuenta para el año 2014 fue de 37%, 11 puntos porcentuales por encima del año 2011, pero aún 19 puntos por debajo de las personas mayores de 25 años. Cuatro años después, esta proporción solo aumentó en un punto porcentual (37%), y enfrentó una brecha

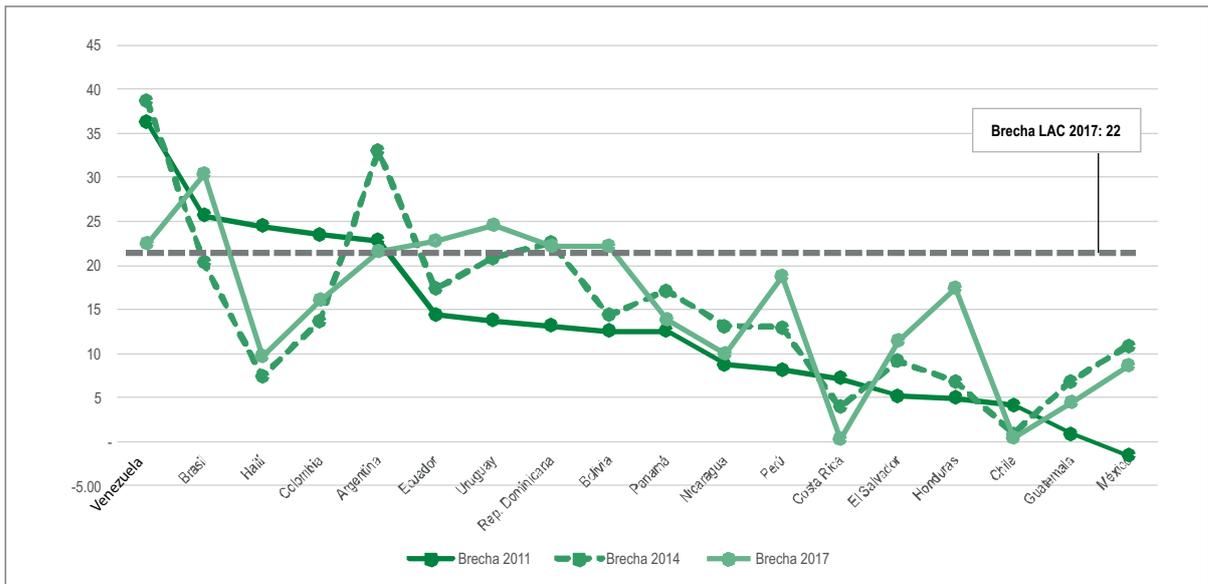
17. Perú y Paraguay.

18. Perú.

19. Algunos ejemplos: el Banco Adopem, en República Dominicana, ha desarrollado las cuentas Ahorro Infantil y Juvenil MIA; el Banco Caja Social, en Colombia, ha creado Tuticuenta y Cuentamiga para Jóvenes; las cuentas RUT de Banco Estado, en Chile, son accesibles a los usuarios desde los 12 años (mujeres) y 14 años (hombres); y el Perú ofrece numerosos productos a niños y jóvenes a través de sus cajas municipales de ahorro y crédito.

de 21 puntos frente a los adultos de mayor edad. Tal tendencia es más o menos uniforme a escala de países; en nueve de ellos, la desigualdad en el acceso a una cuenta de acuerdo a la edad se ha mantenido en el mismo nivel o se ha incrementado de manera progresiva.²⁰

Gráfico 23
BRECHA ENTRE JÓVENES Y ADULTOS, POR PAÍS



Elaboración propia.

Estas cifras no resultan extrañas si consideramos que, en muchos países de la región, los menores de edad que desean abrir una cuenta o hacer un depósito requieren de la participación de un tutor (Forero-Ramírez, Knoote y Ortega-Tíneo 2015), lo que limita su autonomía y los inhibe de integrarse al sistema financiero.²¹ No hay una regulación que permita a este segmento acceder a una cuenta con mayor libertad, y las discusiones entre los reguladores y las entidades financieras parecen recién estar empezando. Solo cuatro ENIF especifican acciones que se dirigen a este grupo,²² de las cuales tres se refieren a incorporar temas de educación financiera en el currículo nacional escolar.²³ Sin desmerecer la relevancia de promover capacidades financieras desde temprana edad, ninguna de las ENIF revisadas contempla la posibilidad de que se modifique la regulación que restringe el acceso a servicios financieros de los menores de edad o de continuar promo-

20. Hay que recordar que en algunos países se mantienen restricciones legales para que los jóvenes menores de 18 años puedan acceder a servicios financieros formales, lo que explica en parte las menores tasas de acceso.

21. Lo que abre una brecha entre educación financiera y uso de servicios financieros. Mientras que se tiene a jóvenes que cuentan con capacidades financieras, el uso de los servicios se posterga hasta que alcancen la mayoría de edad.

22. Haití, Paraguay, Perú y Uruguay.

23. Haití, Paraguay y Perú.

viendo el uso de una cuenta entre este sector de la población.²⁴ Una recomendación sería la de acompañar estas iniciativas con debates sobre los cambios de regulación necesarios para crear productos financieros básicos accesibles a los menores de edad, sin poner en riesgo la estabilidad del sistema financiero.

Haciendo un balance de los resultados, de los avances y retrocesos, se puede afirmar que la región se encuentra hoy ante la necesidad de replantear la manera en que ha venido afrontando el desafío de lograr una inclusión financiera que contribuya a erradicar la desigualdad. Vincular los pagos y subsidios del Estado a una cuenta ha probado ser una medida de resultados rápidos y masivos. Sin embargo, sin estrategias complementarias e integrales, esta acción por sí sola no basta para cerrar definitivamente las brechas; encuentra, por lo demás, un techo al momento de promover el uso efectivo de la cuenta, principalmente entre los sectores que siguen percibiendo que los productos financieros no se adaptan a sus necesidades.

Fuera de los pagos del gobierno, las ENIF parecen haber esperado que el diseño de productos simplificados y el aumento de puntos de acceso sean un incentivo suficiente para que los grupos excluidos se incorporen al sistema financiero y usen sus herramientas. Sin embargo, sin acciones que se dirijan directamente a reducir la desigualdad —no solo en el acceso sino también en el uso de productos financieros—, estas medidas no serán realmente transformadoras.

24. Para mayor detalle sobre las acciones especificadas para cada uno de estos grupos, de acuerdo a la ENIF de cada país, véase el anexo 1.



Conclusiones

Las ENIF han sido promovidas por organismos multilaterales, bancos centrales y otras instancias públicas en los países de la región, como una opción prometedora para lograr la inclusión financiera y social de los segmentos menos favorecidos. En ALC, once países cuentan ya con una ley de inclusión financiera o con una ENIF, y otros ocho están en proceso de tenerla. La masiva atención al tema se debe en buena medida a los acuerdos globales a favor de la inclusión financiera suscritos por los distintos países de la región (la Declaración Maya de la AFI, la Iniciativa de Acceso Universal a Servicios Financieros para 2020 del Grupo Banco Mundial, la Alianza Better Than Cash, entre otros), así como a los esfuerzos nacionales de inclusión social y desarrollo económico.

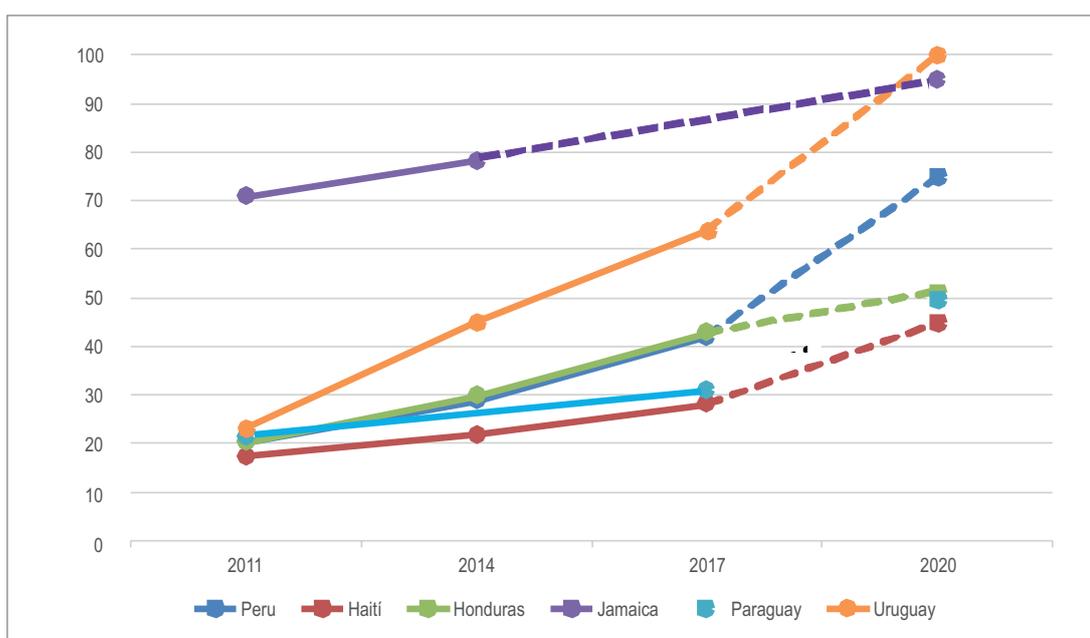
En ALC, este tipo de estrategias ha representado un viraje en las prioridades tradicionales del sector financiero: fomentan acciones que no solo permiten sino obligan al sistema financiero a responder a las distintas necesidades de personas excluidas de este sistema, y son el punto culminante de una corriente de discusiones e iniciativas que ha buscado promover productos y servicios financieros partiendo estrictamente de la regulación. Constituyen también el inicio de una nueva tendencia de políticas y plataformas de trabajo multiactor, y entre los sectores público y privado. La tarea parte de reconocer que no hay una fórmula única e ideal para promover la inclusión financiera, y que cada país debe responder a su grado de avance y a sus necesidades específicas. En este contexto de interés por el usuario final y por la coordinación intersectorial, plataformas como las ENIF tuvieron en su momento un cariz prometedor y despertaron un gran entusiasmo para iniciar procesos de inclusión financiera de gran alcance.

Más allá de la efectividad de estas estrategias para reducir las diferentes brechas en el acceso y uso de servicios financieros, una pregunta pertinente es si han tenido éxito en sus acciones y metas. En líneas generales, se puede decir que las ENIF han contribuido a crear políticas públicas que contemplan la inclusión financiera y a aumentar el número de personas que tienen al menos una cuenta en una institución financiera, y que *se mueven en la dirección correcta*, aun si quizás a ritmos diferentes. Han generado, además, valiosos espacios de diálogo sobre políticas, han instalado en el debate nacional el tema de la inclusión financiera, y han puesto de manifiesto las barreras que impiden a distintos grupos sociales manejar adecuadamente sus recursos.

De los once países que han lanzado una ENIF, cinco tienen metas que apuntan a que la población acceda a una cuenta en el sistema financiero para el periodo 2019-2021. Aunque de diverso alcance, todas estas metas son muy ambiciosas, lo que lleva a los países a hacer grandes esfuerzos durante el tiempo de implementación de la estrategia. Honduras tiene una meta de 51% al 2020, cuando solo el 21% de su población tenía una cuenta en el año 2011. De mantener el ritmo seguido desde el 2015 —año de lanzamiento de su ENIF—, es posible que alcance pronto el objetivo trazado. Con un 43% de personas incluidas en el sistema financiero al 2017, el país se encuentra a menos de 10 puntos de lograr su meta, y con tres años más de trabajo por delante. Un poco más distanciados de su objetivo, pero yendo en una buena dirección, se encuentran Haití y Paraguay, ambos a poco menos de 20 puntos porcentuales de su meta y con dos años más de trabajo.

Gráfico 24

PROGRESO EN EL PORCENTAJE DE PERSONAS CON UNA CUENTA EN UNA INSTITUCIÓN FINANCIERA, COMPARADO CON LA META PLANTEADA POR CADA ENIF*



Fuente: elaboración propia sobre la base del Findex 2011, 2014 y 2017, y de las ENIF de Perú, Haití, Honduras, Jamaica y Uruguay.

* El cuadro integra datos del Findex con actualizaciones de cada país sobre su estado de avance al año 2015. Este es el caso de Perú y Honduras. Por lo demás, fue elaborado solo con los países que cuentan con datos en el Findex para los años 2011 y 2014, y para aquellos que reportan metas de logro en sus ENIF. Se suma Uruguay, que si bien no establece como su horizonte de logros el 2019-2021, si especifica como meta de su Ley de Inclusión Financiera llegar a todos los ciudadanos del país.

A estas mejoras se suman la contribución de las ENIF en lo que respecta a desarrollar políticas públicas e iniciativas de inclusión financiera, que son hitos difíciles de derrumbar. Se trata, por lo demás, de intervenciones que van más allá del acceso a una cuenta y que representan una nueva forma de trabajar la inclusión financiera en la agenda pública y de incidir en la opinión de la ciudadanía.

Para empezar, *las ENIF construyen consenso*, colocan el tema de la inclusión financiera en la agenda y lo hacen de interés público. Una iniciativa como la campaña “Más Vale Saber” de Paraguay ha conseguido sensibilizar sobre asuntos financieros a más de dos millones de personas que residen en zonas urbanas y rurales del país. Lograr insertar estos temas en las conversaciones cotidianas crea nuevas tendencias en la discusión nacional, y despierta una expectativa que lleva a los estados y a las entidades financieras a comprometerse más con la inclusión financiera, y a los ciudadanos a exigir más y mejores oportunidades para usar los servicios del sistema. En México, los foros internacionales impulsados por la Política Nacional de Inclusión Financiera de ese país han contribuido a crear espacios de discusión sobre el rol de los legisladores en esta materia. De hecho, en el III Foro Internacional de Inclusión Financiera, que se llevó a cabo en septiembre del 2017, el entonces presidente Enrique Peña Nieto anunció la promulgación de la Ley Fintech, una norma que regula a las instituciones de tecnología financiera y que, con ello, abre la puerta a las innovaciones. Así, un informe realizado por la Federación Latinoamericana de Bancos (Felaban) en el 2017 señalaba que un 53% de los países en la región reconocía ya que la inclusión financiera es de “alta” importancia para el desarrollo de las economías nacionales.

Una segunda contribución de las ENIF es la *incorporación de componentes de inclusión y educación financiera en las políticas públicas*. La vinculación entre una cuenta y cualquier pago realizado por el gobierno, y la inclusión de un módulo de educación financiera en el currículo escolar, son parte de esta iniciativa. Un caso emblemático al respecto es Uruguay, con la promulgación de la ley 19210 (2014), que establece normas para fomentar la inclusión financiera y el uso de medios de pago electrónicos a través de la rebaja progresiva del impuesto al valor agregado (IVA) por cada compra que se realice a través de esos medios. Desde la promulgación de esta ley, ha aumentado significativamente el porcentaje de personas que tiene una cuenta, así como la cantidad de transacciones que se realizan a través de medios de pago electrónicos, se ha modernizado el sistema de transferencias interbancarias y se ha estancado el uso de medios convencionales de pago, como los cheques.

Por lo demás, si bien la incorporación de temas de educación financiera en el currículo escolar no necesariamente ha ido de la mano con estrategias que acerquen servicios financieros a los más jóvenes, sí contribuye a formar una nueva generación de adultos más informados sobre los usos y beneficios del sistema financiero y más dispuestos a incorporarse en él. La iniciativa no solo ayuda a que estos temas sean conocidos en el país, sino que ordena y sistematiza la educación financiera impartida hasta la fecha, lo que sin duda mejora su calidad. Ambos aportes representan un primer gran paso hacia una inclusión financiera más integral y un avance difícil de detener, cuyos resultados veremos en el futuro.

Otra contribución de las ENIF son sus esfuerzos por crear *leyes y normativas que favorezcan la modernización de los sistemas de pago*, en particular el uso de dinero electrónico y de medios digitales. Nueve de las once ENIF de la región tienen propuestas de reforma, que van de la mano con esfuerzos por expandir las redes de acceso al sistema financiero y mejorar la calidad de los servicios (bajar su costo, aumentar su versatilidad, etc.). Se trata de iniciativas que cambian la estructura del sistema financiero del país y que generan las condiciones adecuadas para que surjan más productos, por lo que representan también un hito importante.

Más allá de sus contribuciones al ámbito de las políticas públicas, un último aporte de las ENIF es la *creación de herramientas para supervisar los avances en inclusión financiera* (i. e. data, reportes periódicos, etc.). Las ENIF son instrumentos poderosos para generar información que permita conocer el estado de la inclusión financiera en el país, y contribuyen además a esbozar la situación regional. Las encuestas nacionales, usualmente alineadas en la medición de los indicadores de acceso y uso de servicios financieros, ayudan a establecer parámetros de progreso en toda ALC. Con esta información, los actores nacionales y los organismos multilaterales pueden identificar perfiles de país, que luego pueden colaborar entre sí intercambiando aprendizajes y experiencias. Esta contribución es elemental en el trabajo de estimular la inclusión financiera de cada país y de la región en general.

No obstante, las ENIF son también herramientas con limitaciones. Aun cuando se mueven en la dirección correcta y progresan en la puesta en agenda, implementación de políticas e incorporación de mecanismos de seguimiento, *fallan en el detalle*.

Son pocas las estrategias que especifican metas de logro para los grupos considerados de interés —mujeres, jóvenes, población rural y personas en condición de pobreza—, y ninguna se plantea el cierre de brechas como uno de sus indicadores de éxito. A ello se suma las dificultades que continúan teniendo para traducir el éxito en el acceso a una cuenta y a otros servicios financieros en un uso sostenido de estos y otros instrumentos. Los efectos de esta limitación ya se empiezan a sentir: en cuatro años, gran parte del avance en el cierre de brechas obtenido en la región al comienzo de esta década —cuando las ENIF recibieron su primer impulso—, ha retrocedido.

La solución de vincular los pagos del gobierno a una cuenta parece haber llegado a un límite, como lo demuestra el que los sectores tradicionalmente excluidos del sistema financiero no encuentren otros espacios para acceder a este sistema y/o incorporar sus herramientas a la administración de su dinero. Millones de latinoamericanos reciben aún pagos en efectivo de su gobierno (en especial fuera del ámbito de los programas sociales), del sector privado y de otros ciudadanos. Muchos siguen incluso cobrando su salario de esa manera, así como pagando impuestos, educación y otros servicios. De esto se desprende que los espacios para promover la inclusión financiera están lejos de haberse agotado. Es necesario que la promoción de sistemas de pago para el envío regular de dinero del Estado a los ciudadanos (receptores de transferencias, empleados, proveedores, etc.) se desarrolle en el marco de acciones más complejas y orientadas a no quedarse en el uso de la cuenta para ese único pago.

Este proceso, sin embargo, exige necesariamente una mayor participación del sector financiero, así como una revisión de las características de la oferta. Aun cuando se abren cuentas y se desarrollan nuevos y novedosos canales de acceso a los productos y servicios financieros, los niveles de uso permanecen por debajo de lo esperado y el sector enfrenta el riesgo de tener importantes pérdidas por la gran cantidad de cuentas que no se utilizan. Es necesario que el sector privado cumpla un rol más activo en la promoción de los productos que se ofrecen a los sectores más desatendidos, desarrollando canales y servicios financieros adecuados y llevando a cabo iniciativas acotadas y sostenibles de educación financiera.

Las brechas de género y de ingresos requieren de una acción articulada entre los actores del sector público y el sistema financiero. Como hemos explicado, estas brechas no se están cerrando a la velocidad necesaria, y con ello los ecosistemas financieros no se están desarrollando, con lo que no solo se mantiene la desigualdad, sino que el conjunto de la sociedad pierde bienestar.

Promover una inclusión financiera que consiga reducir la desigualdad es un gran desafío. Frente a él, las ENIF han surgido como las herramientas de coordinación y de trabajo intersectorial más adecuadas para formular estrategias inclusivas e integrales. Sin embargo, estas estrategias no están exentas de sus propios retos como instrumentos de gestión política. Es necesario esbozar algunas explicaciones sobre su falta de precisión en el trabajo con poblaciones desatendidas, y sobre cómo esto puede repercutir en no lograr poner fin a la desigualdad. Con este ejercicio, nuestro objetivo es contribuir a perfeccionar estas herramientas, así como las políticas de inclusión financiera en la región.

Para empezar, el *componente intersectorial* de las ENIF, inicialmente identificado como propicio para conseguir una colaboración integral y efectiva, es un esfuerzo difícil, más aún en contextos donde los liderazgos no están definidos y los presupuestos no son claros, que es el escenario que se observa en gran parte de las ENIF revisadas. Su carácter propositivo, por lo demás, originalmente prometedor para estimular una participación libre y voluntariosa, cuenta con pocas herramientas para traducir los grandes compromisos en resultados concretos. En este contexto, no es extraño que prevalezcan las metas de corto plazo y poco transformadoras, que ya empiezan a acarrear problemas.

A esto se suma la *tensión* que hay entre alcanzar metas de logro a gran escala —lo que se consigue con acciones masivas a favor de la población que más fácilmente se puede incorporar al sistema financiero— y el trabajo más fino y sensible con la población marginada. Este segmento requiere de esfuerzos e intervenciones más sostenidos y complejos, que implican incluso vincularse con sectores que no pertenecen al ámbito de las ENIF (para asegurar la conectividad, por ejemplo). Pero, además, es un segmento que en números absolutos suma menos a las metas que los colectivos más integrados (como las clases medias urbanas).

Otra dificultad es trabajar con un *horizonte temporal acotado*, lo que conduce a priorizar medidas de corto plazo. El tiempo promedio de trabajo de las ENIF en ALC —sin considerar las leyes— es de cuatro años, periodo en el cual deben alcanzar metas muy ambiciosas. Con dificultades operativas, despertando un gran expectativa y con poco tiempo, es posible que trabajar con sectores con los que el sistema

financiero ya está familiarizado (i. e. microempresas, usuarios de programas sociales) sea una decisión que se imponga por sobre la voluntad de incluir a los sectores más desatendidos, aunque, como ya vimos, esto no necesariamente garantiza la sostenibilidad de los avances —al menos en materia de reducción de la desigualdad— ni el uso de los productos financieros.

Frente a este panorama, se pueden anticipar también algunos *riesgos*. El primero es que las ENIF no culminen su periodo de implementación o no continúen otras iniciativas similares para promover la inclusión financiera del país. Es posible imaginar un escenario en el que los actores que aplican la estrategia pierden su interés inicial por el trabajo colaborativo y acaban optando por dinámicas sectoriales.

Un segundo riesgo es que el sector privado pierda su interés por trabajar con sectores marginados. Despertar el interés de la industria en el trabajo con población desatendida es posible y origina productos innovadores y pertinentes, como DaviPlata en Colombia y Bim en Perú. Sin embargo, si el actual nivel de uso de las cuentas se mantiene, las empresas corren el riesgo de no recuperar su inversión en la infraestructura financiera que hace posible acercarse a estos usuarios. Todos estos elementos, sin duda, pueden mermar el entusiasmo de la banca privada por diseñar productos que se ajusten a las necesidades financieras de personas en situación de pobreza o que residen en el ámbito rural.

Finalmente, uno de los mayores riesgos es que las ENIF no logren su objetivo de ser una herramienta contra la desigualdad en ALC. Como dijimos, hay en ellas una clara tensión entre el logro de metas a gran escala y la necesidad de realizar un trabajo con los sectores excluidos más detallado y sensible a sus limitaciones. A lo largo de este documento hemos visto cómo la ausencia de estrategias y metas de logro específicas para estos colectivos —que enfrentan grandes brechas en el acceso y uso— se traduce en un retroceso en el objetivo de poner fin a la desigualdad. Las ENIF, que se idearon para asegurar que los segmentos desatendidos accedieran al sistema financiero, se han conformado en su mayoría con cumplir las metas cuantitativas, cerrando las brechas menos complejas y dejando de lado las más amplias. Aun cuando ha habido avances, no se puede decir que estas estrategias contribuyen a una real inclusión de esos segmentos excluidos mientras no se involucren directamente con reducir la desigualdad y enfrentar el desafío que ella representa para iniciativas de corte universal.



Aldana, Úrsula

- 2015 "Educación financiera, inversión productiva y estabilización del consumo de alimentos. Evidencia de la evaluación del Programa Piloto de Promoción del Ahorro entre las Familias Beneficiarias de Juntos, en Perú". *En Breve*, 55. Proyecto Capital.

Allen, Franklin et ál.

- 2012 "The Foundations of Financial Inclusion. Understanding Ownership and Use of Formal Accounts". En *Policy Research Working Paper*, 6290. Banco Mundial.

AFI – Alliance for Financial Inclusion (Alianza para la Inclusión Financiera)

- 2011 "Measuring Financial Inclusion. Core Set of Financial Inclusion Indicators". En *Financial Inclusion Data Working Group*. Kuala Lumpur: AFI.

2015 *National Financial Inclusion Strategies. Current State of Practice*. Kuala Lumpur: AFI.

2016 *Celebrating Five Years of Advancing Global Financial Inclusion*. Kuala Lumpur: AFI.

2017 *Official Members List 2017*. Kuala Lumpur: AFI.

Alianza Better Than Cash (Better Than Cash Alliance)

- 2017 *Responsible Digital Payments Guidelines. Guidelines and Background Information*. Alianza Better Than Cash.

Alianza Global para la Inclusión Financiera (Global Partnership for Financial Inclusion – GPFi)

- 2016 *G20 High-Level Principles for Digital Financial Inclusion*. Alianza Global para la Inclusión Financiera.

Aparicio, Carlos y Katia Huayta

- 2015 "Using Electronic Money Through the Mobile Phone as the Key Instrument to Improve Financial Inclusion in Peru. A Set of Recommendations to Generate the Desired Output". SBS Documento de Trabajo. Lima: Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

Arenaza, Sonia y Carolina Trivelli

- 2017 "Incentivos fiscales para promover el uso de los pagos digitales con un enfoque en inclusión financiera: la experiencia de Uruguay". Manuscrito. Nota de evidencia. Alianza Better Than Cash.

Asbanc – Asociación de Bancos

- 2016 "Impacto económico del uso de los cajeros automáticos en el Perú". Disponible en: <<http://www.asbanc.com.pe/Publicaciones/ESTUDIO%20-%20IMPACTO%20ECONOMICO%20DEL%20USO%20DE%20LOS%20CAJEROS%20AUTOMATICOS%20EN%20EL%20PER%3%9A%20-%20151116.pdf>> (consulta: 10 de diciembre, 2017).

Azar, Karina, Edgar Lara y Diana Mejía

- 2018 *Inclusión financiera de las mujeres en América Latina. Situación actual y recomendaciones de política*. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva, 30. Caracas: CAF.

BancoEstado

- 2014 "Inclusión financiera: el ahorro y la evolución multicanal en BancoEstado". Disponible en: <<http://www.pro-savings.org/sites/default/files/Francisca%20Acuna%20-%20Banco%20Estado%20%28Chile%29.pdf>> (consulta: 25 de febrero, 2018).

Banco Mundial

- 2013 *Global Financial Development Report: Rethinking the Role of the State in Finance*. Washington, DC: Banco Mundial.
- 2014a *Global Financial Development Report: Financial Inclusion*. Washington, DC: Banco Mundial.
- 2014b "La mitad de los trabajadores de América Latina tienen un empleo informal". Banco Mundial. Disponible en: <<http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/04/01/informalidad-laboral-america-latina>> (consulta: 10 de noviembre, 2017).
- 2016 *Payment aspects of financial inclusion. Committee on Payments and Market Infrastructures*. Washington, DC: Banco Mundial.
- 2017a "Financial Inclusion". Banco Mundial. Disponible en: <<http://www.worldbank.org/en/topic/financiamiento/overview#1>> (consulta: 21 de julio, 2017).
- 2017b "Identification for Development Global Dataset". Disponible en: <<https://data.worldbank.org/data-catalog/id4d-dataset>> (consulta: 30 de julio, 2017).
- 2017c *Global Findex 2017: medición de la inclusión financiera y la revolución de la tecnología financiera*. Washington, DC: Banco Mundial.

Boyd, Chris

- 2014 "Cambios en el comportamiento financiero a partir de un programa piloto de educación financiera en Perú. Evidencia de la evaluación del Programa Piloto Promoción del Ahorro en Familias Juntos". En *Enbreve*, 48. Proyecto Capital.

Caballero, Elena y M. Gutiérrez

- 2018 "Sostenibilidad de la estrategia: los esfuerzos por institucionalizar la inclusión financiera en las políticas públicas del Perú". Manuscrito.

- CGAP – Consultative Group to Assist the Poor (Grupo Consultivo para Asistir a la Pobreza)
- 2017 “Customer-Centric Guide”. Disponible en: <http://customersguide.cgap.org/sites/default/files/resource/2017/09/CGAP%20C-CGuideREV5_Low%20FINAL.pdf> (consulta: 3 de diciembre, 2017).
- Cihak, Martin
- 2013 “An Analysis of National Financial Inclusion Strategies. All About Finance”. Disponible en: <<http://blogs.worldbank.org/allaboutfinance/analysis-national-financial-inclusion-strategies>> (consulta: 19 de julio, 2017).
- Cihak, Martin, Davide Mare y Martin Melecky
- 2016 “The Nexus of Financial Inclusion and Financial Stability. A Study of Trade-Offs and Synergies”. En *Policy Working Paper, 7722*. Banco Mundial.
- Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera (CMIC)
- 2015 “Estrategia Nacional de Inclusión Financiera en Perú”. Ministerio de Economía y Finanzas. Julio del 2015.
- 2016 “Estrategia Nacional de Inclusión Financiera en Colombia”. Borrador para comentarios del público. Mayo del 2016.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores
- 2016 Consejo Nacional de Inclusión Financiera. Web de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores disponible en: <<http://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Paginas/Consejo-Nacional-de-IF.aspx>> (consulta: 22 de julio, 2017).
- Crédit Suisse
- S/f *Peru: Privacy of Client Data*. Center for Financial Inclusion. Disponible en: <<http://www.centerforfinancialinclusion.org/publications-a-resources/browse-publications/459-peru-privacy-of-client-data>> (consulta: 30 de agosto, 2017).
- DaviPlata
- 2016 “El caso DaviPlata”. Encuentro internacional “Banca móvil y dinero electrónico: oportunidades y desafíos para una inclusión financiera efectiva”, Medellín, Colombia, 18 y 19 de febrero del 2016.
- Dabla-Norris, Era et ál.
- 2015 “Identifying Constraints to Financial Inclusion and Their Impact on GDP and Inequality: A Structural Framework for Policy”. IMF Working Paper WP/15/22, enero 2015. Disponible en: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1522.pdf>>.
- Demirguc-Kunt, Asli et ál.
- 2015 *The Global Findex Database 2014. Measuring Financial Inclusion around the World*. Development Research Group. Washington, DC: Banco Mundial.
- Driver, P.
- 2014 “Why Most Public Strategies aren’t Actually Strategies at All”. En *The Guardian*, 8 de abril. Disponible en: <<https://www.theguardian.com/public-leaders-network/2014/apr/08/public-sector-strategies-vague-aspirations>> (consulta: 7 de agosto, 2017).
- Estrada, F.
- 2016 “Informe final. Encuesta: línea de base y resultados. Proyecto: Mujeres Ahorradoras para una Vida Mejor, Honduras. Programa: Bono Vida Mejor”. San Salvador: Fundación Capital.

Fathallah, Sarah y Douglas Pearce

2013 "Coordination Structures for Financial Inclusion Strategies and Reforms". En *Financial Inclusion and Consumer Protection Service Line*. Washington, DC: Banco Mundial.

Fathallah, Sarah, Douglas Pearce y S. Sener

2015 *National Financial Inclusion Strategies*. Washington , DC: Banco Mundial.

Felaban – Federación Latinoamericana de Bancos

2017 *III Informe de inclusión financiera 2017. La revolución digital, la política pública y un entorno financiero mutante*. Secretaría General de la Felaban.

Financial Sector Code for Black Economic Empowerment

2012 "Codes of Good Practice on Broad-Based Black Economic Empowerment". En *Government Gazette*, 35914.

Forero-Ramirez, Nohora, Floor Knoote y Sofía Ortega-Tíneo

2015 *Children and the Financial Regulatory Landscape. Latin America*. Child and Youth Finance International.

Foro Económico Mundial

2018 *Advancing Financial Inclusion Metrics: Shifting from Access to Economic Empowerment*. Enero.

Fundación Capital

S/f. "Estudio de caso. Uso de herramientas comunicacionales". Proyecto Capital Ecuador.

G-20

2009 "G20 Leaders Statement: The Pittsburgg Summit". 24 y 25 de setiembre del 2009. Disponible en: <<http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html>> (consulta: 20 de julio, 2017).

García, Nidia et ál.

2013 *La educación financiera en América Latina y el Caribe. Situación actual y perspectivas*. Serie Políticas Publicas y Transformación Productiva, 12. CAF.

GSMA (Asociación GSM)

2015 *Bridging the Gender Gap: Mobile Access and Usage in Low And Middle-Income Countries*. GSMA.

2017 "The Mobile Economy". Disponible en: <<https://www.gsma.com/mobileeconomy/>> (consulta: 13 de setiembre, 2017).

2018 *The Mobile Gender Gap Report 2018*. Connected Women GSMA.

Ilpes – Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social

2012 *Panorama de la gestión pública en América Latina. En la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: Ilpes.

Instituto Brookings

2015 *The 2015 Brookings Financial and Digital Inclusion Project Report. Measuring Progress on Financial Access and Usage*. Centre for Technology Innovation. Instituto Brookings.

2016 *The 2016 Brookings Financial and Digital Inclusion Project Report. Advancing Equitable Financial Ecosystems*. Centre for Technology Innovation. Instituto Brookings.

- 2017 *The 2017 Brookings Financial and Digital Inclusion Project Report. Building a Secure and Inclusive Global Financial Ecosystem.* Centre for Technology Innovation. Instituto Brookings.

Jaramillo, Miguel

- 2014 *Guía sobre microfinanzas en América Latina. Evidencias y lecciones desde América Latina – ELLA Guide.* Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

López Saffie, Jessica

- 2017 "La CuentaRUT: innovación para la inclusión financiera". En *Pulso*, 17 de julio del 2017. Disponible en: <<http://www.pulso.cl/opinion/la-cuentarut-innovacion-la-inclusion-financiera/>> (consulta: 3 de octubre, 2017).

Maldonado, Jorge Higinio et ál.

- 2011 *Los programas de transferencia condicionadas: ¿hacia la inclusión financiera de los pobres en América Latina?* Serie Análisis Económico, 26. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Marulanda Consultores

- 2012 "Colombia. Promoción de la cultura de ahorro en familias en pobreza". Documento de Trabajo, 168. Lima. Disponible en: <<https://goo.gl/L3Nvdg>>.

- 2015 "DaviPlata: Taking Mobile G2P Payments to Scale in Colombia". CGAP. Disponible en: <<http://www.cgap.org/blog/daviplata-taking-mobile-g2p-payments-scale-colombia>> (consulta: 15 de setiembre, 2017).

Mbiti, Isaac y David N. Weil

- 2011 "Mobile Banking: The impact of M-Pesa in Kenia". En *NBER Working Paper*, 17129.

McKinsey Global Institute (MGI)

- 2015 *The Power of Parity: How Advancing Women's Equality can add 12 trillion to Global Growth.* San Francisco: MGI.

- 2016 *Digital Finance for All: Powering Inclusive Growth in Emerging Economies.* San Francisco: MGI.

Ministerio de Economía y Finanzas – Uruguay

- 2016 *Capítulo 10. La agenda de la inclusión financiera. Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal: informe económico-financiero.* Exposición de Motivos. Ejercicio 2015.

Moore, Mark H.

- 1998 *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público.* Barcelona: Paidós.

Núñez, Jairo et ál.

- 2012 "Primer seguimiento de la evaluación de impacto del Piloto del Programa de Promoción de Cultura del Ahorro". Bogotá. Disponible en: <<https://goo.gl/t78hUd>>.

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

- 2005 *Improving Financial Literacy: Analysis of Issues and Policies.* OCDE.

Ovum

- 2015 *Inside the World of Mobile Financial Services. What People Want.*

Pearce, Douglas

- 2014 "Estrategias nacionales de inclusión financiera (ENIF) y desarrollo financiero". Disponible en: <<http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2014/imflima2015/pdf/finincl1s4Pearce.pdf>> (consulta: 25 de setiembre, 2017).

Pearce, Douglas y Claudia Ruiz Ortega

- 2012 *Financial Inclusion Strategies Reference Framework*. Agosto. Washington, DC: Banco Mundial.

Peck Christen, Robert y Jamie Anderson

- 2013 "Segmentación de hogares de pequeños agricultores: cómo satisfacer el abanico de necesidades financieras de las familias agricultoras". En *GCAP Enfoques*, 85, abril 2013.

Ramos, Jaime

- 2014 *Reporte final del proyecto "Innovations for Scaling up Financial Education"*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Roa, María José et ál.

- 2017 *Panorama del dinero móvil en América Latina y el Caribe. Inclusión financiera, regulación, riesgos y costos*. México DF: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.

Stanford, Caitlin

- 2014 "Do Agents Improve Financial Inclusion? Evidence from Brazil". CGAP. Disponible en: <<http://www.cgap.org/blog/do-agents-improve-financial-inclusion-evidence-brazil>> (consulta: 3 de octubre, 2017).

Stein, Peer, Bikki Randhawa y Nina Bilandzic

- 2011 *Toward Universal Access. Addressing the Global Challenge of Financial Inclusion*. Corporación Financiera Internacional, Banco Mundial.

SBS – Superintendencia de Banca, Seguros y AFP

- 2016 "Perú es el país con mejor entorno para la inclusión financiera". Noticias y Comunicados SBS. Disponible en: <<http://www.sbs.gob.pe/principal/noticias/noticia/peru-es-el-pais-con-mejor-entorno-para-la-inclusion-financiera/232>> (consulta: 19 de julio, 2017).
- 2017 "App SBS: cuando la tecnología se une con las finanzas para mejorar la calidad de vida de la población". En *SBS Informa*, Boletín semanal, 004. Disponible en: <http://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/BOLETIN-SEMANAL/20170913_Bol-Sem-004.pdf> (consulta: 20 de febrero, 2017).

SBS y CGAP (Grupo Consultivo para Asistir a la Pobreza)

- 2010 *Financial Inclusion and Consumer Protection in Peru. The Branchless Banking Business*. Joint SBS/CGAP Report.

The Smart Campaign

- 2017 "The Client Protection Principles". Disponible en: <<https://www.smartcampaign.org/about/smart-microfinance-and-the-client-protection-principles>> (consulta: 30 de agosto, 2017).

Trivelli, Carolina

- 2017 "Profundizar el cierre de brechas de género en los procesos de inclusión financiera. Recomendaciones para la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI) y sus miembros en América Latina y el Caribe". Manuscrito.



Anexo 1

ACCIONES DE LAS ENIF DIRIGIDAS A GRUPOS TRADICIONALMENTE EXCLUIDOS, POR GRUPO Y POR PAÍS

País	Pobres	Sector rural	Sector agrícola	Mujeres	Jóvenes
Brasil	Proveer servicios de pago de transferencias por medios digitales.	Reforzar las cooperativas de crédito, particularmente rural.			
Colombia		Acceso y uso de servicios financieros para el sector rural, a través de cambios de regulación y subsidios.	Desarrollar seguros agropecuarios.		
Ecuador		Desarrollar programas que faciliten la ampliación de la cobertura en el ámbito rural.			
Haití	Reducir los riesgos a través del desarrollo y promoción de instrumentos de ahorro y seguros.	Desarrollar estrategias de financiamiento y seguro adaptadas a las características del sector rural.	Mejorar la productividad a través de seguros para cosechas y créditos adaptados al sector.		Incorporar un componente de educación financiera en el currículo escolar.
	Pago de transferencias monetarias a través de servicios financieros.				
Honduras					

	Promover el desarrollo de productos de ahorro y seguro para los sectores desatendidos.				
Jamaica	Realizar transferencias monetarias a través de servicios financieros.	Promover la supervisión y fortalecer a las entidades financieras que prestan servicios a productores agropecuarios.			
	Diseñar estrategias de financiamiento de vivienda y aseguramiento, especialmente para los sectores de menor ingreso.				
México	Expandir la oferta de productos financieros formales entre usuarios de programas sociales.	Fomentar el desarrollo de infraestructura financiera.			
		Fomentar la oferta de servicios en el ámbito rural.			
Nicaragua					
Paraguay	Proporcionar herramientas financieras e información a las poblaciones vulnerables.	Proporcionar herramientas financieras e información a las poblaciones vulnerables.	Explorar la posibilidad de implementar un seguro agropecuario.	Proporcionar servicios financieros a sectores vulnerables, entre ellos las mujeres.	Desarrollar una estrategia nacional de educación financiera que expanda las actividades educativas más allá de la secundaria.
Perú	Articular políticas de desarrollo productivo de población vulnerable.			Fortalecer y ampliar la educación financiera para los beneficiarios de transferencias sociales.	Incorporar en el currículo escolar de la educación básica aprendizajes referidos a educación financiera. El Planef contempla estas acciones al incorporar educación financiera en los currículos de institutos pedagógicos y de facultades de educación de las universidades. Difunde también mejores prácticas de docencia de educación económica y financiera entre profesores de educación básica regular.
	Crear incentivos para garantizar la presencia del sector financiero en zonas no atendidas.				
	Digitalizar los pagos del gobierno.	Extender el Seguro Agrícola Catastrófico a los departamentos sin cobertura actual.			
	Fortalecer y ampliar la educación financiera para los beneficiarios de transferencias sociales. El Planef expande esta iniciativa a programas sociales y otros grupos vulnerables, y no solo a programas de transferencias condicionadas.	Desarrollar estudios e indicadores que muestren la demanda potencial de financiamiento en áreas rurales.			
	Evaluar el esquema de pensiones y generar incentivos para impulsar productos de depósitos para grupos de bajo ingreso.				
Uruguay	Pagar los beneficios sociales y las jubilaciones a través de una cuenta bancaria o instrumento de dinero electrónico.				Fomentar el Programa de Promoción del Ahorro Joven para Vivienda.
	Exonerar del IVA a los intereses de los préstamos otorgados a empresas de reducida dimensión económica.				

Anexo 2

POLÍTICAS NACIONALES DE INCLUSIÓN FINANCIERA POR PAÍS

País	Año de publicación	Política	Link
Brasil	Mayo, 2012	Plano de Ação para Fortalecimento do Ambiente Institucional	https://www.bcb.gov.br/Nor/reincfin/Brazil_Financial_Inclusion_Action_Plan.pdf
Colombia	Mayo, 2016	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera de Colombia	http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-041673%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
Ecuador	2012	Política Nacional de Inclusión Financiera	https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Cuestiones/Haciendo%20Inclusion%20Financiera.pdf
Haití	2014	Stratégie Nationale d'Inclusion Financière	http://www.brh.net/documents/strategie_inclusion_fin.pdf
Honduras	2015	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera de Honduras	-
Jamaica	2017	National Financial Inclusion Strategy	http://boj.org.jm/pdf/Jamaica_NFIS_Final_Draft.pdf
México	Junio, 2016	Política Nacional de Inclusión Financiera	https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/110408/PNIF_ver_1jul2016CONAIF_vfinal.pdf
Nicaragua	2011	Ley de Fomento y Regulación de las Microfinanzas	http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/4c9d05860ddef1c50625725e0051e506/32ece460ccfd07b506257910005c8211?OpenDocument
Paraguay	Diciembre, 2014	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera	http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/archivo.php?a=fefek2k813kc12kd11cck3111210fe12k3k5k7fefck311kefekckdkabdcedced3ced1cbkek2k4fe09d&x=23230c1&y=16160b4
Perú	Julio, 2015	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera	https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/ENIF.pdf
Uruguay	Mayo, 2014	Ley 19210, Ley de inclusión financiera y promoción de uso de medios de pago electrónico	http://www.bcu.gub.uy/Leyes%20y%20Decretos/Ley19.210.pdf

