

# **PROPUESTAS PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA**

Comisión Técnica Asesora – AEBU

Junio 2010

# Incrementar la bancarización

De manera amplia, la **bancarización** se define como **el acceso y la utilización de los servicios financieros en general y bancarios en particular** por parte de los agentes económicos. Numerosos análisis indican que la bancarización es importante para la estabilidad financiera, y que se relaciona de forma positiva y directa con el nivel de desarrollo económico y social.

Recientes estudios económicos indican que la exclusión financiera es una de las razones que explican la persistencia de la inequidad, la perpetuación de la pobreza y el bajo ritmo de crecimiento de los países menos desarrollados. Los modelos económicos que explican por qué la inequidad afecta el crecimiento económico incluyen como uno de sus principales argumentos las imperfecciones del mercado crediticio: dada la existencia de estas imperfecciones, el potencial de las personas más pobres de invertir en su educación y en la generación de mejores oportunidades laborales estará limitado, ya que sus posibilidades quedarán determinadas sólo por su situación inicial.

Los análisis más recientes sobre la relación entre desarrollo financiero y desarrollo económico hacen énfasis en abordar el tema de la bancarización no sólo a través del concepto tradicional de **profundización financiera** (medida a través de los índices de Crédito/PBI y Depósitos/PBI), sino además incorporando el concepto de **acceso a servicios financieros**, por el cual se entiende la capacidad de la población de utilizar estos servicios sin que existan obstáculos que lo frenen o lo impidan.

De acuerdo con esta literatura, en tanto que una mayor profundización financiera está positivamente relacionada a un mayor crecimiento económico, un mayor acceso de la población de menor ingreso a los servicios financieros puede contribuir a la disminución de la pobreza y a una mejor distribución del ingreso.

Estas relaciones se fundamentan en que la utilización amplia y profunda de servicios financieros conduce a una adecuada canalización de ahorros hacia actividades productivas, un eficiente sistema de pagos que facilita las transacciones entre agentes económicos y un adecuado monitoreo de los riesgos empresariales.

En los países menos desarrollados existen sectores sociales (los más pobres) y regiones geográficas (las de menor densidad poblacional) que enfrentan más restricciones para acceder a los servicios bancarios. Dado que una mayor bancarización está directamente asociada con una mejor distribución del ingreso, menores niveles de pobreza y un mayor bienestar económico, parece claro que todas las medidas que apunten a incrementar la bancarización contribuirán a mejorar dichas cuestiones.

Una encuesta entre los Bancos Centrales del MERCOSUR más Venezuela y Chile realizada por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) reveló que, para las autoridades monetarias del bloque, los principales beneficios de la bancarización son:

- inducir el crecimiento económico
- brindar un sistema rápido y seguro para transferencias y pagos
- tornar más eficiente la asignación de recursos económicos
- facilitar la movilización de ahorros de hogares y empresas
- profundizar los niveles de formalidad de la economía
- alcanzar un mayor grado de inclusión social
- facilitar la gestión de la política monetaria
- incrementar la seguridad de las transacciones

Pero a pesar de todas estas consideraciones, la bancarización continúa siendo baja en América Latina en general y en Uruguay en particular.

Mientras que para las empresas de mayor tamaño el acceso a los servicios financieros no parece ser un problema, es en los segmentos de empresas pequeñas y medianas y de los hogares donde se ven mayores dificultades en lo que respecta a la bancarización.

En lo referido a la bancarización, en Uruguay se observan tres problemas. Por un lado, existe un alto porcentaje de la población que no utiliza servicios bancarios para hacer sus transacciones. Al tiempo que la brecha entre los usuarios y los servicios bancarios se profundizó, se fue registrando un paulatino crecimiento de actores no bancarios que fueron ocupando el lugar de canalizadores de las transacciones.

El segundo problema es que el acceso de las pequeñas y medianas empresa a los servicios financieros ofrecidos por los bancos es limitado. Esto se ve magnificado por el hecho de que estas empresas tienen una incidencia muy significativa en la estructura económica del país, y son importantes generadoras de empleo.

El tercer problema está vinculado con el hecho de que las empresas de mayor tamaño, si bien no tendrían problemas para acceder al crédito de los bancos locales, continúan recurriendo en mayor medida al financiamiento externo.

El análisis de las causas de la baja bancarización es muy complejo y sus detalles trascienden el alcance de este documento, pero en general suelen señalarse los siguientes tipos de factores:

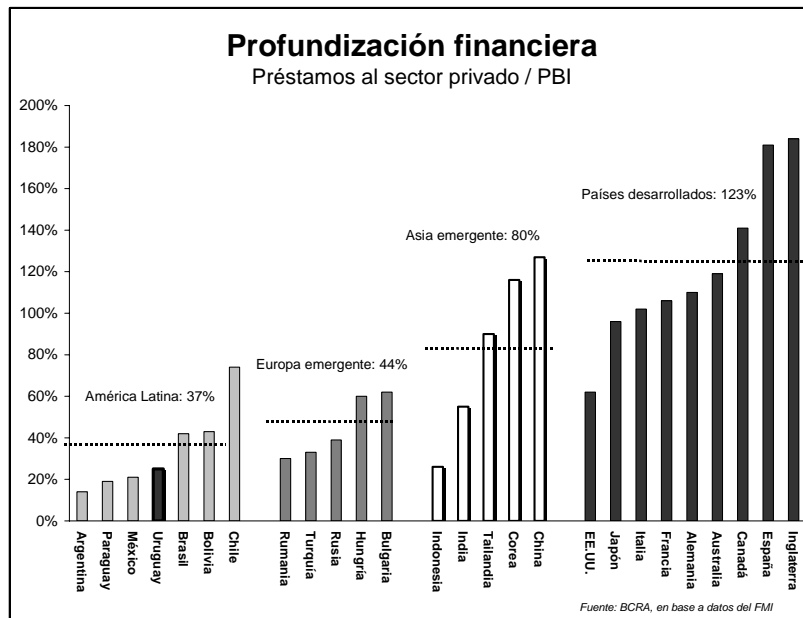
- factores macroeconómicos (inestabilidad de la economía, historial de crisis, shocks externos e internos, antecedentes de alta inflación)
- factores socioeconómicos (debilidad de la demanda interna, falta de confianza de los agentes en el sistema bancario)
- estructura de la oferta bancaria (respuesta lenta a los requerimientos cambiantes de los demandantes de crédito)
- asimetrías de información (selección adversa y riesgo moral)
- regulación (capacidad de las normas de generar una correcta evaluación de los riesgos)
- falta de educación financiera

## Medición de la bancarización en Uruguay

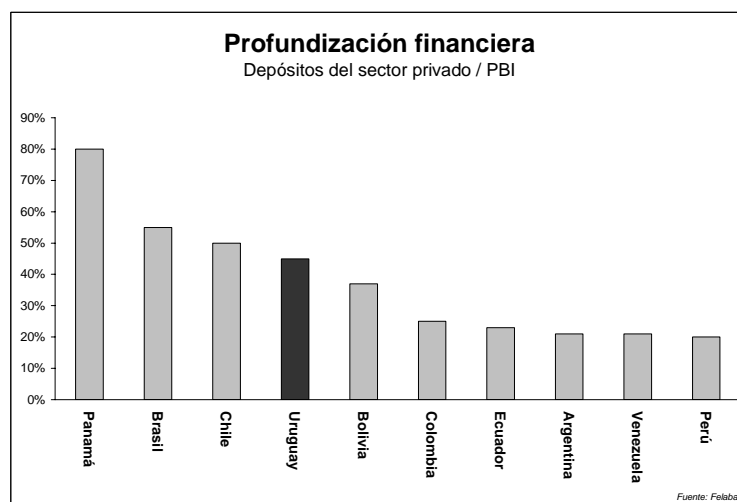
Todos los indicadores que reflejan la profundización financiera y el acceso a los servicios financieros de los hogares y las empresas en Uruguay muestran que el nivel de bancarización del país es bajo, no sólo en relación con otros países más ricos, sino también en comparación con varios países de la región.

Según encuestas publicadas en la prensa, la bancarización en Uruguay llegaría al 36% en los sectores de mayores ingresos, y en los niveles de ingresos más bajos se situaría en torno a un 8%.

En lo que respecta a la profundización financiera, el índice de Crédito/PBI se encuentra en el entorno del 27%, bastante lejos de la media de América Latina (37%), y más aún de las restantes regiones del mundo.



En tanto, el indicador de Depósitos/PBI de Uruguay se encuentra levemente por encima del promedio regional, aunque es bastante inferior que el de países como Chile, Brasil y Panamá.

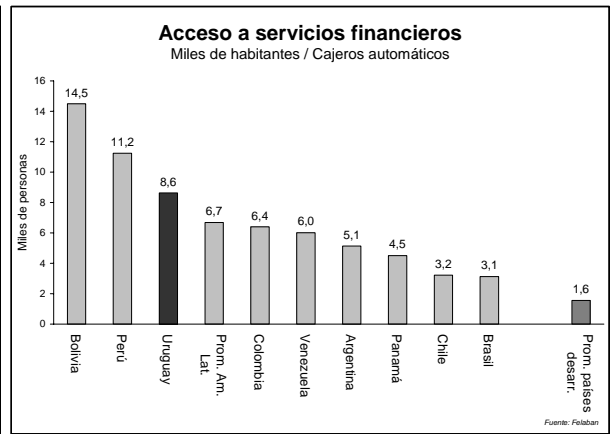
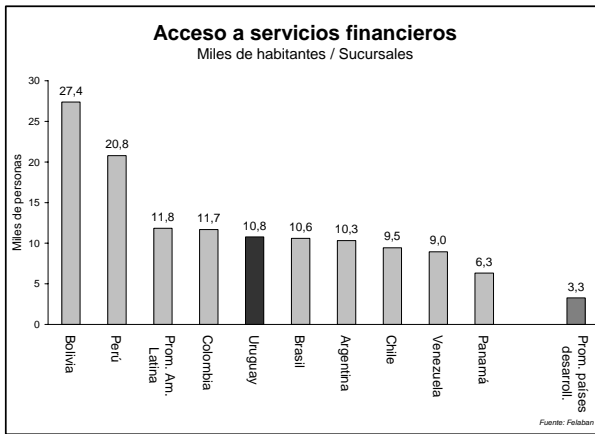


El acceso a los servicios financieros –que refleja qué porcentaje de la población utiliza servicios financieros– es más difícil de medir. La Federación Latinoamericana de Bancos (Felaban) plantea que para aproximarse a esta dimensión de la bancarización, deben observarse:

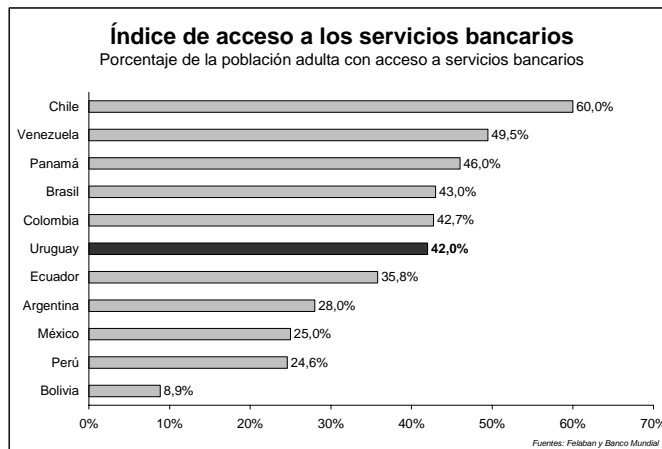
- a) las redes de sucursales y cajeros automáticos;
- b) los puntos de venta y el uso de Internet.

En cuanto a este segundo indicador, el organismo aclara que es complicado aportar medidas concretas, debido a la falta de datos y al avance que están teniendo las redes de corresponsales no bancarios en países como Brasil.

Los datos sobre la red física de los bancos y sobre los cajeros automáticos muestran que Uruguay se encuentra en una posición más desfavorable que la mayor parte de los países de la región.



A los efectos de mejorar la cuantificación del acceso a los servicios financieros, Felaban construyó un Indicador de Acceso de la Población a los Servicios Financieros en América Latina (como porcentaje de la población adulta). En el caso de Uruguay, este índice asume un valor de 42%, inferior al de Chile (60%), y más cercano al de Venezuela (49,5%), Panamá (46%), Brasil (43%) y Colombia (42,7%).



A partir de una clasificación de los países en cuatro grupos según el grado de acceso de la población a los servicios financieros, se concluye que Uruguay se encuentra en el grupo que presenta un acceso Bajo a Mediano.

Índice de acceso de la población a los servicios bancarios		
Tipo de acceso	Características	Países de América Latina
Bajo	Un tercio o menos de la población tiene acceso	Argentina, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana
Bajo a mediano	Alrededor del 40% de la población tiene acceso	Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Panamá, <b>Uruguay</b> , Venezuela
Mediano	Entre el 50% y el 60% de la población tiene acceso	Chile
Alto	Más del 60% de la población tiene acceso	Ninguno

Fuente: Felaban

Felaban encuentra que existe una correlación positiva entre profundización financiera y acceso a los servicios financieros. Dicho de otra forma, aquellos países que son exitosos en avanzar en la profundización financiera, lo son también en incorporar un mayor acceso de la población a los servicios financieros.

El BCU incluye en sus Reportes de Estabilidad Financiera un índice del Grado de Bancarización por departamento<sup>1</sup>, cuya evolución desde el año 2005 se muestra en el siguiente cuadro.

Departamento	2005	2006	2007	2008	2009
Artigas	109	133	118	157	174
Canelones	133	151	136	179	192
Cerro Largo	114	119	115	142	153
Colonia	254	284	266	343	379
Durazno	155	186	158	205	230
Flores	234	257	239	301	308
Florida	162	176	160	212	222
Lavalleja	151	174	156	216	222
Maldonado	265	293	297	377	436
Paysandú	194	207	185	249	249
Río Negro	140	178	166	228	249
Rivera	133	119	118	155	173
Rocha	165	230	205	263	281
Salto	160	172	166	216	240
San José	123	146	144	178	200
Soriano	180	195	186	249	266
Tacuarembó	163	184	170	255	262
Treinta y Tres	119	145	151	186	196
<b>Interior</b>	<b>161</b>	<b>181</b>	<b>169</b>	<b>222</b>	<b>241</b>
Montevideo	468	503	582	622	675
<b>País</b>	<b>287</b>	<b>313</b>	<b>338</b>	<b>385</b>	<b>418</b>

<sup>1</sup> N° de clientes residentes cada 1.000 habitantes.

## Red física y Cajeros Automáticos

Normalmente la información en cuanto a la **Red Física** abarca únicamente a las empresas bancarias, por lo que a partir de distintas fuentes públicas de información hemos realizado el siguiente relevamiento, que presentamos por zonas geográficas:

LITORAL	SALTO	PAYSANDÚ	RIO NEGRO	COLONIA
BROU+BHU	3	4	2	13
BANCOS PRIVADOS	6	5	2	13
CASAS BANCARIAS				1
IFE's				
ADM. GRUPOS AHORRO PREVIO				
CAC's				
BSE	1	1	1	1
COMPAÑÍAS DE SEGUROS	2	4	1	1
ADMINISTRADORAS DE CRÉDITO Y SIMILARES	18	13	18	23
COOP.DE CAPITALIZACIÓN	3	1	3	11
TRANSPORTADORAS DE VALORES	1	1		1
<b>TOTAL</b>	<b>34</b>	<b>29</b>	<b>27</b>	<b>64</b>

NORTE	ARTIGAS	RIVERA	CERRO LARGO	TACUAREMBO
BROU+BHU	4	5	4	2
BANCOS PRIVADOS	3	4	2	5
CASAS BANCARIAS				
IFE's				
ADM. GRUPOS AHORRO PREVIO				
CAC's				
BSE	1	1	1	1
COMPAÑÍAS DE SEGUROS				1
ADMINISTRADORAS DE CRÉDITO Y SIMILARES	7	6	7	14
COOP.DE CAPITALIZACIÓN		3	2	1
TRANSPORTADORAS DE VALORES				1
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>19</b>	<b>16</b>	<b>25</b>

CENTRO	FLORES	DURAZNO	FLORIDA
BROU+BHU	1	3	2
BANCOS PRIVADOS	3	2	2
CASAS BANCARIAS			
IFE's			
ADM. GRUPOS AHORRO PREVIO			
CAC's			
BSE	1	1	1
COMPAÑÍAS DE SEGUROS			1
ADMINISTRADORAS DE CRÉDITO Y SIMILARES	6	10	10
COOP.DE CAPITALIZACIÓN	2	2	1
TRANSPORTADORAS DE VALORES			
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>18</b>	<b>17</b>

SUR	SAN JOSE	CANELONES	MONTEVIDEO
BROU+BHU	5	18	28
BANCOS PRIVADOS	2	14	110
CASAS BANCARIAS			5
IFE's			3
ADM. GRUPOS AHORRO PREVIO			6
CAC's		1	4
BSE	1	2	3
COMPAÑÍAS DE SEGUROS	1	2	24
ADMINISTRADORAS DE CRÉDITO Y SIMILARES	20	45	110
COOP.DE CAPITALIZACIÓN	4	15	59
TRANSPORTADORAS DE VALORES			4
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>97</b>	<b>356</b>

ESTE	LAVALLEJA	MALDONADO	ROCHA	TREINTA Y TRES
BROU+BHU	3	6	7	4
BANCOS PRIVADOS	2	13	1	2
CASAS BANCARIAS		1		
IFE's		1		
ADM. GRUPOS AHORRO PREVIO				
CAC's				
BSE	1	1	1	1
COMPAÑÍAS DE SEGUROS		3	1	
ADMINISTRADORAS DE CRÉDITO Y SIMILARES	8	18	8	4
COOP.DE CAPITALIZACIÓN	4	10		3
TRANSPORTADORAS DE VALORES		2		
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	<b>55</b>	<b>18</b>	<b>14</b>

En cuanto a los Cajeros Automáticos, operan dos principales redes (RedBrou y Banred<sup>2</sup>), de las que hemos recogido los siguientes datos:

RED	N° ATM
Red BROU	216
Terminales RedBrou en Abitab y RedPagos	230
Banred	340
<b>Total</b>	<b>786</b>

### Particularidades del acceso al crédito en Uruguay

Es innegable la creciente participación de medios de pago no tradicionales en las transacciones financieras de la economía.

<sup>2</sup> Bancomat + Redbanc.

En Uruguay este desarrollo se da en el marco de un creciente proceso de desintermediación, y con una importante proliferación de empresas no bancarias prestadoras de servicios financieros.

Particularmente en el mercado del crédito y financiamiento al consumo (principal, pero no exclusivamente) se observa una gran segmentación en el acceso a los servicios financieros, ya que los sectores asalariados (en un alto porcentaje), pasivos, y de menores ingresos, sólo pueden acceder a empresas no bancarias (a excepción del Crédito Social del BROU), donde las condiciones en cuanto a costos de servicios y tasas son muy gravosas en comparación con los costos de la industria bancaria.

Las diferencias en cuanto al marco regulatorio y normativo que aún persisten<sup>3</sup> entre las empresas bancarias y no bancarias que operan en nuestro país, así como las diferencias en las normativas de seguridad, marcan la necesidad de plantearse una profunda discusión sobre cuál será el patrón de desarrollo del mercado financiero, y en función de ello evaluar el actual marco normativo y regulatorio.

La situación actual inevitablemente marca un camino de profundización de la segmentación de los usuarios y clientes, donde las empresas bancarias se concentrarán en el mercado corporativo, y en los sectores de ingresos altos y medios-altos en el consumo, trasladando su operativa transaccional y de servicios a empresas no bancarias (propiedad del mismo banco en muchos casos), para la prestación de los servicios financieros.

Revertir esta situación, atendiendo las particularidades y especificidades de cada uno de los segmentos de mercado, la continuidad y el normal funcionamiento del sistema de pagos, contribuiría en forma importante a la formalización de la economía, la reducción de la evasión, y un más eficiente desarrollo de la política tributaria.

### **Obstáculos a la bancarización en Uruguay**

Un estudio específico sobre los obstáculos que enfrentan los agentes económicos uruguayos para acceder a una mayor bancarización requeriría de la realización de una encuesta entre los usuarios y los potenciales usuarios del sistema bancario. Si bien esta limitación parece difícil de superar por el momento, puede resultar ilustrativo observar qué elementos han arrojado encuestas realizadas en otros países de la región, en cuanto a los obstáculos de la bancarización:

- Del punto de vista de los usuarios:
  - Ingresos bajos e inestables

---

<sup>3</sup> Cabe destacar como un elemento positivo que contribuirá a reducir estas diferencias la aprobación a fines de 2009 de una circular del BCU con modificaciones normativas para las casas de cambio, las empresas administradoras de crédito, las empresas de transferencia de fondos y las empresas de servicios financieros. En la circular se definen cuáles son las actividades de estas empresas, qué operaciones les está permitido hacer, cuáles pueden ser sus formas de financiamiento, la información que deben entregar al BCU, qué criterios deben seguir para fijar sus tasas de interés, las normas de seguridad a las cuales deben atenerse, el régimen sancionatorio al que están expuestas, entre otros aspectos.

- Muchos requisitos formales para operar
  - Insuficiente o deficiente cobertura geográfica, largos tiempos de espera para efectuar transacciones, horarios de atención inadecuados
  - Falta de confianza
  - Falta de garantías
- Del punto de vista de los bancos:
    - Baja capacidad de pago de los posibles usuarios
    - Informalidad de la economía
    - Dificultades para medir el riesgo debido a información contable defectuosa y a desconocimiento del cliente por falta de operativa bancaria previa
    - Mayor riesgo crediticio en empresas pequeñas que en las de mayor tamaño, debido a la presencia de:
      - heterogeneidad de las empresas (que limita el uso del *credit scoring*)
      - informalidad (balances poco transparentes)
      - escasa cultura financiera
      - poca diversificación de las fuentes de ingresos
      - falta de garantías adecuadas

En la encuesta de Felaban se señalan algunos de los elementos que estarían obstaculizando la bancarización en América Latina. En lo que respecta a los obstáculos para la expansión de la profundización financiera mediante sucursales bancarias y cajeros automáticos, el relevamiento muestra que los bajos ingresos de la población y de las micro, pequeñas y medianas empresas son la restricción fundamental, superando ampliamente los obstáculos de costos e infraestructura que pudieran existir.

Por otra parte, Felaban mide hasta qué punto los factores institucionales<sup>4</sup> constituyen un factor relevante que afecta la bancarización de los países de América Latina. Para ello construye que va de 0 (menor severidad de los problemas institucionales sobre la bancarización) a 1 (mayor severidad).

Uruguay es uno de los países de la región donde los factores institucionales son relativamente menos importantes como obstáculos para la bancarización; en efecto, el índice referido alcanza un valor de apenas 0,1. En el otro extremo – donde la cuestión institucional es un obstáculo fuerte a la bancarización– se encuentran países como Perú, Ecuador y Colombia.

El estudio sobre las características institucionales de las Pymes suele vincularse con el de las microfinanzas

En los países de ingresos más bajos, las empresas pequeñas y medianas tienen una alta significación en la estructura económica y en el mercado de trabajo, y un

---

<sup>4</sup> Los factores institucionales que se consideran son: ineficiencias burocráticas; falta de protección a los derechos de los acreedores; deficiencias en los registros de propiedad; falta de seguridad jurídica de los contratos; crimen y violencia; deficiencias en los registros de información de crédito; falta de independencia política del sistema judicial; corrupción, y falta de respeto a las leyes, normas y regulaciones financieras.

mayor acceso al crédito incrementaría el potencial de rendimiento que podrían alcanzar las inversiones en estas empresas.

En Uruguay, sin embargo, las Pymes están muy alejadas del crédito bancario. Según una encuesta realizada en 2008 por la Dirección Nacional de la Pequeña y la Mediana Empresa (Dinapyme), la fuente principal de financiamiento de las Pymes es la reinversión de utilidades, y en segundo lugar el capital personal. Los préstamos bancarios, préstamos o capital familiar, créditos de proveedores y otras fuentes son utilizados por menos del 3% de las empresas. El 96% declaró no utilizar crédito bancario.

Según el relevamiento de Felaban, en toda América Latina se da un fenómeno similar al que se verifica en Uruguay: las empresas pequeñas tienen poco acceso a los créditos bancarios, mientras que las empresas de mayor tamaño acceden no sólo a fuentes locales de financiamiento, sino además a financiamiento extranjero.

En general las Pymes son sujetos de crédito más riesgosos que las empresas de mayor tamaño, debido a la escasa diversificación de sus fuentes de ingresos, la alta sensibilidad que muestran ante operaciones de empresas con más poder de mercado, y la falta de garantías adecuadas o suficientes.

Al realizar sus evaluaciones de crédito a las Pymes, las instituciones financieras también enfrentan el problema de los altos costos de monitoreo de prestar a este sector. Estos costos se deben a que los bancos enfrentan costos fijos por proyecto, los cuales dependen muy poco del monto del préstamo. Por consiguiente, el costo de monitoreo relativo al ingreso derivado de un préstamo será mayor cuanto menor sea el monto del préstamo. Los altos costos de monitoreo y el mayor riesgo del sector hacen que los bancos requieran mayores garantías y cobren tasas de interés más altas a las Pymes que a las empresas de mayor tamaño.

Según el estudio de Felaban, entre las características de las empresas pequeñas que disminuyen su calidad como deudores y restringen su acceso al crédito, las más frecuentes son los bajos niveles de ingreso, la informalidad y la falta de cultura financiera de dichas empresas.

En general en la región, las características de las Microempresas y las Pymes son un factor relevante en la restricción del acceso al crédito de estas empresas. Sin embargo, en Uruguay este no es un fenómeno fuerte.

Felaban construye un índice (con valores que van de 0 a 1) cuyo mayor valor refleja que el país otorga más importancia a las características de las Pymes y las Microempresas que disminuyen su calidad como deudores. Uruguay y Argentina son los países de la región donde se otorga una menor importancia a estos aspectos; en el caso específico de Uruguay, el índice asume un valor de 0,5. Por el contrario, el indicador es muy elevado en Brasil, Perú, Colombia y Chile.

De los indicadores que calcula Felaban surge que Uruguay no tiene problemas ni de regulación inadecuada o insuficiente, ni de defensa de los derechos de propiedad, ni de estabilidad económica, que estén frenando la bancarización. Tampoco los problemas sociales de las Pymes y las Microempresas parecen ser

especialmente relevantes en la restricción de la bancarización en el país. Entonces, ¿qué es lo que está limitando el acceso a los servicios financieros? A su vez, si la profundización financiera está directamente relacionada con el crecimiento económico, ¿por qué sus indicadores no han crecido de forma significativa, mientras la economía crece sostenidamente?

Estas cuestiones nos llevan a plantear la imperiosa necesidad de adoptar medidas específicamente dirigidas a promover la inclusión financiera en nuestro país, entendiendo por inclusión financiera la generalización del uso de productos y servicios financieros a todos los ciudadanos y las empresas del país.

La calidad de este proceso de extensión de los productos y servicios bancarios a todos los agentes económicos resulta una cuestión fundamental. Una de las enseñanzas que dejó la crisis internacional de 2008 –y nuestra propia crisis en el año 2002– fue que el crecimiento de los servicios financieros por fuera de las normas y los controles de los organismos de supervisión –debido, entre otras cosas, a fallas y carencias de la propia regulación– provoca puntos de quiebre cuyos costos recaen sobre toda la población, y afectan especialmente a los agentes económicos más vulnerables.

En este sentido, las políticas públicas y la regulación bancocentralista deben apoyar el proceso de inclusión financiera mediante normas que favorezcan la extensión de los productos y servicios financieros a quienes hoy en día no tienen acceso a los mismos –las empresas pequeñas, los hogares de ingresos medios y bajos–, teniendo en cuenta el equilibrio del balance de riesgos a los que se exponen las instituciones financieras, y considerando también el necesario apuntalamiento de los recursos humanos del sector financiero, a los efectos de poder atender adecuadamente a los nuevos clientes y proporcionarles toda la información que éstos necesitan para operar con confianza en el sector.

Igual énfasis debe ponerse en la calidad y las condiciones de acceso a dichos servicios para la población; no compartimos cualquier tipo de desarrollo, sino sólo aquél que promueva políticas sanas y responsables, que tengan en cuenta a los usuarios.

Por otra parte, si bien la tendencia a una mayor concentración que viene registrando el sistema bancario uruguayo en los últimos tiempos es parece un proceso inexorable, las políticas públicas deberían procurar contrarrestar el impacto negativo de dicho proceso en materia de exclusión del acceso al crédito de importantes sectores de la población. El sistema bancario uruguayo tiene una concentración relativamente alta<sup>5</sup>, y es probable que ésta continúe aumentando en los próximos tiempos.

---

<sup>5</sup> La concentración bancaria suele medirse a través del índice de Herfindahl-Hirschmann (IHH), un indicador que estima la concentración de mercado en base al *market share* (participación de mercado) de cada empresa que compite en el mismo. Se considera que si el IHH es menor que 1.000, el mercado es competitivo; un IHH de entre 1.000 y 1.800 puntos denota un mercado moderadamente concentrado, y un IHH mayor que 1.800 indica un mercado altamente concentrado. En 2009 el IHH del mercado de créditos de los bancos privados al Sector No Financiero (SNF) fue de 1.673 puntos, mientras que el indicador correspondiente al mercado de

Los procesos de concentración bancaria no garantizan ni una mayor eficiencia ni un mejor acceso al crédito. En este sentido, la promoción de la inclusión financiera debe ser una estrategia fundamental de la política a los efectos de contrarrestar los efectos adversos de la mayor concentración.

### **Propuestas para mejorar la inclusión financiera en Uruguay**

Contar con sistemas financieros que funcionen adecuadamente es esencial para promover el desarrollo económico. La solidez y la eficiencia de los sistemas financieros formales es un pilar fundamental de su buen funcionamiento; sin embargo, una vez que se ha avanzado en esta dirección –como es el caso de Uruguay–, resulta imprescindible centrar los esfuerzos en mejorar el acceso de los agentes económicos a los servicios financieros.

Un mayor uso del sistema financiero formal por parte de los hogares y las empresas permite disponer de información financiera relevante a los efectos de la fiscalización y el seguimiento de las obligaciones tributarias de los agentes que evaden impuestos. Un elevado nivel de evasión impositiva y una alta participación de la economía informal en general se asocian con una baja bancarización.

Por tanto entendemos que el acceso a los servicios financieros no puede estar condicionado a la formalización de los agentes, sino que debe ser un instrumento que lleve a la formalización de los mismos.

La experiencia internacional muestra que la brecha de bancarización puede reducirse de forma importante si se combinan adecuadas políticas públicas y un conjunto de instituciones financieras comprometidas con dicho objetivo, dispuestas a desarrollar productos especializados que se ajusten a las necesidades de la población de menores ingresos, y a realizar inversiones en recursos humanos y en tecnología con el propósito de mejorar los canales de distribución de los productos financieros.

Algunas propuestas para Uruguay:

- Mejorar y profundizar los sistemas de garantías. Instrumentar sistemas de garantía con participación estatal, suscribiendo acuerdos de colocación de crédito con el gobierno. La idea es potenciar y ampliar la experiencia de créditos inmobiliarios subsidiados por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), así como la experiencia del SIGA, las cuales han resultado exitosas, pero cuyo alcance aún no se ha extendido a todos los sectores de actividad económica
- Políticas de educación y transparencia financiera que promuevan el acercamiento de los usuarios a la banca y profundicen la confianza del público en las instituciones bancarias.
- Potenciar la estructura del área de la Dirección de Defensa del Consumidor del MEF, cuya experiencia ha sido muy positiva.

---

depósitos del SNF fue de 1.659 unidades. Ambos valores son cercanos a la marca de 1.800 puntos a partir de la cual se considera que un mercado tiene una concentración alta.

- Medidas que faciliten el acceso al crédito de las Pymes
  - o estimular y favorecer la participación de las entidades financieras con presencia en el interior del país en el programa SIGA, de forma de facilitar el acceso de las empresas del interior a este sistema de garantías
  - o crear un régimen de bonificación de tasas de interés para los créditos a las Pymes, en el cual el sector público financie un porcentaje de la tasa de interés de dichos créditos, mediante un sistema de licitación entre entidades de intermediación financiera similar al que se utiliza en el SIGA.
  - o mejorar los mecanismos de *credit-scoring* que utilizan los bancos para evaluar los riesgos de prestar a las Pymes, reduciendo el análisis caso a caso que encarece y alarga el proceso de otorgamiento del crédito
  - o ampliar y mejorar la información de las centrales de riesgo
- Programas específicos de capacitación de los recursos humanos de los bancos en aspectos como la atención al cliente, respuestas ante consultas, solución de problemas, etcétera; que permitan mejorar la calidad de prestación de los servicios y la rapidez de la operatoria
- Avanzar en la regulación del microcrédito como forma de lograr que vastos sectores de la economía puedan acceder a créditos de bajo monto que les permitan concretar sus emprendimientos. Una forma de incentivar esta modalidad crediticia sería disponer que los bancos destinaran obligatoriamente un cierto porcentaje (2% o 3%) de sus depósitos a otorgar microcréditos.
- Promover la banca de desarrollo y la banca de segundo piso
- Apertura de cuentas corrientes simplificadas que atiendan una parte importante de la población inscrita en planes sociales (Plan de Equidad, Asignaciones Familiares, etc.)
- Estimular la instalación de puntos de venta de servicios bancarios en comercios de menor tamaño. Se trata de terminales bancarias que permiten operar con tarjetas de crédito y débito bancario. En varios países esto se realizó mediante acuerdos entre el Estado y los bancos, creando un fondo con aportes de los bancos cuyos rubros se utilizaron para instalar estos puntos de venta.
- Obligación de que los pagos de sumas de dinero superiores a un determinado monto se realicen mediante medios de pago como tarjetas de crédito o débito, depósitos en cuentas, giros o transferencias, órdenes de pago, cheques al portador, etcétera.
- Pago obligatorio de salarios y jubilaciones a través de cuentas bancarias gratuitas para el usuario. Esto podría hacerse de la siguiente manera: el banco debería abrir de forma gratuita la cuenta, pero limitaría la cantidad de operaciones sin costo en el mes; si el usuario excede dicho límite, el

banco le cobra. El banco podría aprovechar la cercanía del cliente para ofrecerle otros productos financieros, como una “cuenta universal”, una tarjeta de débito o crédito, un préstamo.

- Generalización del uso de tarjetas de débito como medio de pago habitual. Este instrumento permitiría promover la formalización de la actividad comercial. Además, la tarjeta de débito constituiría para el gobierno un poderoso instrumento para realizar políticas de desgravación impositiva a determinados sectores de la población. En concreto, podría aplicar reducciones o exoneraciones de IVA a ciertos productos de la canasta básica de consumo, con el fin de que el precio final de estos productos resulte accesible a la población, en especial en tiempos de subas coyunturales de algunos precios por motivos climáticos u otros factores. De esta forma, se podrían aplicar políticas diferenciales de acceso a los productos básicos que favorecerían en mayor medida a los sectores de ingresos más bajos, ya que éstos utilizan una proporción mayor de su ingreso al consumo de estos productos.
- Beneficios al pago de alquileres mediante bancos, de forma de formalizar y facilitar el pago del IRPF a los arrendamientos.

En cuanto a las empresas:

- Instrumentar un Programa de fomento para la inversión nacional, en función de desarrollar y fortalecer la cadena productiva, aumentando el empleo y la calidad del mismo, financiado en forma tripartita entre las Empresas, los Usuarios y el Estado, administrado en forma conjunta.
- Desarrollo de Programas de Formación y Capacitación en Gestión de Empresas, Uso y Manejo de Productos y Servicios financieros.
- Flexibilización de los requisitos formales de acceso al crédito para aquellas empresas, cuyos propietarios hayan participado activamente en los programas de capacitación correspondientes.
- Constituir una Unidad de Asesoramiento al Micro Emprendimiento, cuyo objetivo será colaborar en el proceso de formalización de las unidades económicas y la elaboración de Planes Estratégicos, para quienes hayan completado exitosamente los Planes de Capacitación y Formación. Esta unidad debe estar bajo control estatal
- Crear un programa de estudio de condiciones especiales para aquellas empresas que participen de estas políticas de emprendimientos para la bancarización.

# Programa de Educación Financiera de AEBU

El objetivo de avanzar en la inclusión financiera lleva implícito desde nuestro punto de vista un objetivo de democratización en el acceso a los servicios financieros, y se vincula directamente con la calidad de los mismos.

Por lo tanto, no nos es indiferente la forma en que esto se lleve a cabo. Aspiramos al desarrollo de las mejores prácticas, y a un uso adecuado por parte de la población de los instrumentos financieros. En este contexto, estamos desarrollando un proyecto que tenga como objetivo contribuir a la educación financiera, fundamentalmente de aquellos sectores con mayores dificultades, a partir de nuestras posibilidades.

Entendemos importante integrarlo a este ámbito de discusión.

## **Lineamientos generales**

El proyecto se instrumenta en la creación y difusión de materiales a través de los cuales se brinde a la ciudadanía elementos de comprensión del funcionamiento y operativa del sistema financiero. Para ello se utilizarán los canales de comunicación con la sociedad que posee el sindicato, canales externos a los que puede acceder y también otras formas de contacto que puedan desarrollarse para llegar a grupos particulares de población, en especial los trabajadores organizados.

En cuanto al público objetivo del proyecto se prevén dos niveles: uno particular, que en principio serán los trabajadores organizados, a quienes se brindarán actividades específicas de divulgación y conocimiento; y otro general, que es la sociedad en su conjunto, a la que se dirigirá la difusión de información financiera básica y derechos de los usuarios, a la vez que se ofrecerá servicio de facilitación del acceso a los mecanismos institucionales de consultas y reclamos relativos a los productos y servicios financieros.

Las actividades puntuales de divulgación de los conocimientos se plantean, en esta primera edición del proyecto, en forma particular a los efectos de un mayor rendimiento de los recursos destinados y obtener resultados más concretos. Posteriormente y, en la medida en que la práctica desarrolle experiencia y mejore las técnicas utilizadas, se podrá plantear una llegada más amplia a nivel de otros sectores de la población.

## **Líneas a desarrollar**

- Elaboración de un manual de orientación al usuario del sistema financiero, dirigido a aportar información adecuada acerca del funcionamiento del mismo, desde cuestiones de carácter conceptual hasta aspectos prácticos

relacionados con las características de los productos y servicios que se ofrecen y con el vínculo de los usuarios con los mismos.

- Dictado de charlas y cursos de educación financiera y derechos de usuarios, utilizando los materiales y técnicas que pudieran considerarse adecuadas en función de los destinatarios de las actividades. Estos pueden ser más o menos prolongados y exhaustivos según las posibilidades y requerimientos de los destinatarios.
- Creación de un espacio permanente de difusión financiera y de orientación del consumidor, en el portal web de AEBU, dirigido en este caso a toda la sociedad. Allí se podrá detallar aspectos conceptuales y operacionales sobre productos y servicios; pero especialmente deberán contemplarse los diferentes aspectos que pueden hacer falta a quienes ingresen: información sobre derechos y deberes de los usuarios, posibles cursos de acción frente a situaciones concretas, información sobre tarifas, información de noticias relevantes para el usuario, etc.

#### **IV) Metodología de trabajo**

El punto de partida del proyecto será, por un lado, la elaboración y realización de un manual de uso práctico de las herramientas financieras más habituales. Se tratará de un documento breve y conciso, en impresión económica, con un encare instrumental dirigido a proporcionar a los usuarios conceptos básicos y elementos prácticos que ayuden a comprender el funcionamiento de los principales productos y servicios financieros a los que pueden acceder, así como su operativa concreta de modo de facilitar su uso y tomar sus decisiones en mejores condiciones. Deberá ser pequeño, barato para distribuirlo fácilmente y, por lo tanto, requerirá elegir los aspectos básicos mínimos para un acercamiento al conocimiento imprescindible que el usuario medio necesita.

Posteriormente, en una segunda etapa, se producirá un manual más detallado y profundo de introducción al conocimiento del sistema financiero, cuyas características se describen más adelante y que será una publicación de corte más sustancioso, convenientemente en formato libro.

Por otro lado, se elaborará una guía de trabajo para la realización de charlas o cursos para usuarios. A estos efectos el breve manual impreso aportará una base y el material a entregar a los participantes.

Las charlas y los cursos se planificarán a partir de la difusión del Proyecto y los contactos que se comiencen a realizar a esos efectos. Se prevé comenzar con los propios trabajadores del gremio, especialmente aquellos que se incorporaron más recientemente al sindicato, para llegar paulatinamente a trabajadores de otros sindicatos, organizaciones sociales, grupos de usuarios o incluso instituciones educativas que lo soliciten.

En función de la demanda y las características de los participantes, esta instancia educativa podrá plantearse o bien como una charla corta o bien como un curso de

dos o más sesiones en el que se aborde la temática de una forma más extendida, y se incluyan evaluaciones de los conocimientos aprendidos por los participantes.

Los cursos podrán darse tanto en el propio local de AEBU, que asegura la infraestructura adecuada para ello, como en los locales de los sindicatos y otras organizaciones que lo demanden, en bien de acercarse al destinatario aunque ello implique adaptarse a menores posibilidades de infraestructura, o aún combinando ambas posibilidades.

El material básico de trabajo será el breve manual publicado, que se distribuirá entre los participantes, así como las presentaciones que elaboren los docentes a los efectos de facilitar la comprensión de los temas.

A su vez, se creará un espacio permanente en el portal web de AEBU, dirigido a toda la sociedad, conteniendo información y orientación del consumidor de productos y servicios financieros, así como legislación y normas de interés para los usuarios. Se espera que este espacio se convierta en un sitio de consulta de suma utilidad que concite cada vez más interés.

Concretamente, se pondrá a disposición del público información sobre los siguientes aspectos:

- derechos y deberes de los usuarios del sistema financiero, a partir de las normas y reglas vigentes
- posibles cursos de acción frente a situaciones concretas: se detallarán los canales de los que disponen los usuarios para plantear sus consultas, reclamos y quejas en relación a los productos y servicios del sistema financiero, procurando constituir un mero nexo entre la ciudadanía y dichos organismos
- información sobre tarifas: se publicará y actualizará periódicamente un cuadro con información sobre los precios cobrados por algunas empresas representativas del sector
- información de noticias relevantes para el usuario
- espacio para solicitar los materiales impresos o la realización de cursos, así como la posibilidad de colgar comentarios o sugerencias.

A su vez, en dicho espacio del Portal se publicará una versión en pdf del manual breve de uso práctico y, en lo posible, de su posterior versión más extensa como Manual de Introducción al Sistema Financiero, por entender que se trata de productos de interés general para la sociedad en su conjunto.

Ambos materiales estarán a disposición de todos los usuarios a través de los canales de comunicación con la ciudadanía previstos en el presente proyecto; así como también la realización de los cursos.

El Manual de Introducción al Usuario del Sistema Financiero se tratará de una publicación en la cual se proporcionarán elementos introductorios para una comprensión amplia y básica del funcionamiento del sistema financiero, tanto desde una perspectiva macro como con un enfoque micro; incluyendo desde los

conceptos fundamentales, pasando por los productos y servicios disponibles, hasta los procedimientos operativos para su utilización concreta.

El Manual será una publicación impresa, de lectura sencilla y diseño amigable, con ejemplos ilustrativos y fórmulas operativas para utilizar.

Se prevé que el Manual tenga la siguiente estructura:

- 1) Razón de ser y características básicas de funcionamiento de los mercados financieros.** En esta sección se expondrán las razones económicas que justifican la existencia de mercados financieros, y se explicará de forma sencilla la lógica y las características de su funcionamiento, tanto a nivel general como para el caso específico de Uruguay. Será importante la explicación de los aspectos institucionales relevantes de nuestro país, es decir qué tipo de instituciones financieras existen, y qué actividades desarrolla cada una de ellas.
- 2) Productos y servicios financieros.** En esta sección se definirán los distintos productos y servicios que brindan las principales instituciones financieras en Uruguay, destacándose los bancos, las tarjetas de crédito y las empresas administradoras de crédito y las tarjetas de crédito<sup>6</sup>. Se procurará definir con claridad conceptos relacionados tanto con las operaciones de crédito que se ofrecen en el mercado, como con los instrumentos de ahorro disponibles. Entre estos conceptos, se encuentran:
  - a) qué es el crédito; formas más comunes de crédito en Uruguay; por qué se cobran intereses por los créditos; tipos de interés que se pueden cobrar en Uruguay; otros costos que deben tomarse en cuenta al momento de tomar un préstamo; qué elementos deben tomarse en cuenta al elegir un crédito; cómo leer un contrato de crédito; cómo leer un estado de cuenta de una tarjeta de crédito; etc.
  - b) qué tipos de cuentas de ahorro ofrecen los bancos; qué funciones tiene y cómo se maneja cada tipo de cuenta; criterios para decidir en qué moneda conviene depositar; cómo se utilizan los cheques; cómo funciona y qué cubre el seguro de depósitos; operaciones por cajero automático; operaciones por Internet; etc.
- 3) Criterios y recomendaciones para la administración del dinero en el núcleo familiar.** Esta sección estará dirigida a aportar algunos criterios para el correcto manejo del presupuesto familiar, y a hacer recomendaciones tendientes a evitar el sobreendeudamiento de los hogares. En particular, se procurará evidenciar la importancia de que el presupuesto del hogar sea sustentable, y se resaltarán las ventajas del ahorro.
- 4) Normas e instituciones que protegen a los usuarios del sistema financiero en Uruguay.** Esta sección estará dirigida a detallar:

---

<sup>6</sup> En esta primera edición del programa no se abarcará a otras instituciones que también tienen una actividad significativa dentro del sistema financiero uruguayo y cuyos productos y servicios tienen un alcance cada vez mayor, como las aseguradoras y las AFAPs.

- a) las principales normas de protección al usuario del sistema financiero (Ley de Tasas de Interés y Usura, Ley de Defensa del Consumidor, ley que reglamenta el Fondo de Garantía de Depósitos Bancarios, etc.)
- b) los mecanismos institucionales de que disponen los usuarios para realizar reclamos, consultas y quejas (los bancos, el BCU, el Área de Defensa del Consumidor), y cómo acceder a los mismos.

**5) Lecturas recomendadas, orientación para el acceso a otras fuentes de información sobre el sistema financiero, desde libros o revistas, hasta sitios web.**

**6) Glosario**

**7) Bibliografía**

## **V) Socios estratégicos**

La temática que se aborda en el presente proyecto está cobrando cada vez más importancia en Uruguay. Hay varios organismos públicos que ya están trabajando en cuestiones relacionadas con la misma y hay otros que se encuentran avanzando en la creación de áreas específicamente enfocadas a contribuir a la educación financiera de la población.

En este sentido, y en función de los objetivos estratégicos, el desarrollo de este proyecto no implica ser un agente aislado en la promoción de la educación financiera, sino interactuar todo lo posible con los organismos y organizaciones vinculados con la materia, bajo un esquema de asociación dirigida a potenciar las acciones y de esta forma a obtener los mejores resultados.

Del mismo modo, el alcance de su aplicación dependerá de las respuestas que se obtengan de los sectores organizados de la sociedad para participar.

En este sentido, los socios estratégicos con los que se prevé contar en este proyecto son:

- el Área de Defensa del Consumidor del Ministerio de Economía y Finanzas
- el Banco Central del Uruguay
- la Corporación para la Protección del Ahorro Bancario (COPAB)
- el Pit-Cnt y los sindicatos
- las organizaciones vinculadas con usuarios del sistema financiero

## **VI) Plan de trabajo**

Se estima que la concreción de la instrumentación y aplicación del proyecto de forma completa insumirá dos años de trabajo. A los efectos de avanzar en la concreción de las realizaciones planteadas, se prevé estructurar el plan de trabajo en tres etapas:

### ***Etapa 1 (cinco meses)***

- Realización y publicación del manual básico de uso práctico
- Armado de la guía e insumos para las charlas y cursos
- Presentación pública del Proyecto y difusión
- Diseño e instrumentación del espacio en el sitio web
- Dictado de cursos a afiliados a Aebu

***Etapa 2 (siete meses)***

- Campaña de difusión del proyecto a toda la población
- Dictado de los cursos dirigidos a organizaciones sociales, etc
- Elaboración del Manual de Introducción al Usuario del Sistema Financiero
- Ajuste y profundización del sitio web

***Etapa 3 (doce meses)***

- Publicación impresa del Manual de Introducción y lanzamiento del mismo
- Campaña de mantenimiento de la difusión del Proyecto, posterior al punto anterior pero asociada
- Generalización de los cursos a desarrollar

Este proyecto se encuentra en la etapa de conformación de los equipos de trabajo y realizando los asesoramientos necesarios.

Vale la pena resaltar que es un proyecto abierto, el cual aspiramos a compartir con quienes compartan esta iniciativa.