

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN DE
ORGANIZACIONES FINANCIERAS

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

Bancarización en Argentina: evolución a partir
de indicadores clave (2011-2019)

AUTOR: ALEJANDRO GABRIEL SCHACHTER

TUTOR: JORGE RAMÓN GATTO

SEPTIEMBRE DE 2020

Contenido

Introducción	3
El concepto de “bancarización” o “inclusión financiera”	4
Factores estructurales con impacto en la inclusión financiera de Argentina	5
Indicadores de acceso, uso y calidad de los servicios financieros en Argentina	9
Acceso a los servicios financieros	9
Infraestructura	9
Cuentas.....	16
Uso de los servicios financieros.....	18
Calidad de los servicios financieros.....	35
Normas sobre protección a los usuarios de servicios financieros.....	35
Educación Financiera.....	37
Acceso, uso y calidad: principales desafíos	39
Interacciones entre los desafíos planteados y las restricciones estructurales de Argentina.....	41
Propuestas y prioridades de política	42
Referencias.....	48

Introducción

La relación entre el sistema financiero de los países y el desempeño económico de éstos ha sido ampliamente estudiada por la literatura económica a lo largo de la historia, aunque con diversos enfoques causales.

Si trazáramos una línea temporal desde principios del siglo XX, sería posible encontrar en primer lugar la visión de Schumpeter (1911), quien tempranamente indica que los servicios transaccionales, de ahorro, de financiamiento y de análisis de riesgo provistos por las instituciones financieras son esenciales para la innovación tecnológica y el desarrollo económico. Resulta relevante mencionar que, para este autor, la innovación constituye un importante motor para el desarrollo económico y, a su vez, el crédito bancario tiene un rol fundamental al liberar recursos financieros hacia aquellos empresarios innovadores.

Varias décadas más tarde, Joan Robinson (1952) revierte esta relación causal, indicando que, en realidad, el sistema financiero se desarrolla como consecuencia de la expansión de la economía real. En el mismo sentido, Robert Lucas (1988) señala que el impacto del desarrollo financiero en la economía real se encuentra sobreestimado.

A fines del siglo XX, King y Levine (1993) retoman los conceptos inicialmente planteados por Schumpeter y sostienen que la profundización financiera tiene un impacto positivo en el crecimiento económico, la acumulación de capital físico y las mejoras de eficiencia económica. En la misma línea, Levine (2004) aporta evidencia empírica acerca del vínculo entre el desarrollo de los servicios financieros y el crecimiento económico de largo plazo; sustenta dicho vínculo a través de estudios de diverso tipo (a nivel de firmas, de sectores productivos, series de tiempo y comparaciones entre países, entre otros análisis). Este autor sostiene que tanto la teoría como la evidencia empírica indican que no resulta concluyente que el desarrollo financiero sea una consecuencia de los procesos de crecimiento económico; por el contrario, se sugiere que este último sí tiene como uno de sus factores explicativos al desarrollo del sistema financiero.

Es posible afirmar entonces, a partir de la literatura especializada, que desde fines del siglo XX existe un consenso amplio acerca de la incidencia que tiene el sistema financiero en el desempeño económico de los países. De manera más reciente, se ha logrado demostrar que los países con mayor profundidad financiera y con un acceso más generalizado al sistema financiero son más

proclives al crecimiento económico (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas [FIEL], 2019).

Asimismo, existe evidencia de que los efectos del desarrollo del sistema financiero inciden tanto sobre la vida de las familias como sobre las empresas. En el primer universo, se destaca que la inclusión financiera tiene un impacto altamente positivo sobre la población de menores recursos, toda vez que permite realizar pagos y cobros de una forma segura, reducir la pobreza, reducir los costos de transacción y proporciona mejores condiciones para hacer frente a shocks negativos. También se señala que, dentro de determinados sectores productivos (especialmente Pymes), la existencia de políticas activas para favorecer la bancarización y principalmente el crédito bancario impactan positivamente en el desarrollo de proyectos de inversión por parte de estas empresas (FIEL, 2019; Fundación Observatorio Pyme, 2013). Orientándonos hacia el objeto de estudio, y entendiendo a la bancarización como parte central del desarrollo de un sistema financiero, se ha ponderado la correlación positiva, en el largo plazo, entre bancarización y desarrollo económico (Anastasi, Blanco, Elosegui, y Sangiácomo, 2010).

El concepto de “bancarización” o “inclusión financiera”¹

Como señalamos anteriormente, la inclusión financiera tiene efectos medibles en las personas y en las empresas. Este concepto es definido en base al acceso, uso y calidad de los servicios financieros. El acceso comprende la perspectiva de la oferta de servicios financieros, y está esencialmente relacionada con la infraestructura del sistema financiero (puntos de acceso), como así también con la proporción de adultos y de mujeres que tienen al menos una cuenta de depósitos². El uso está vinculado al grado de utilización de los productos y servicios financieros, por lo que es analizado principalmente desde la demanda. Por último, la calidad refiere al grado de conocimiento y comprensión de los productos financieros por parte de la población, como así también a la satisfacción de las necesidades de los usuarios (Banco Central de la República Argentina [BCRA], 2019a).

¹ En lo sucesivo usaremos ambos términos de manera indistinta.

² La cantidad de cuentas de depósitos en relación con la población adulta es considerada en algunos estudios como un indicador de uso y no de acceso. En este trabajo, siguiendo el criterio del Banco Central de la República Argentina (2019a), lo tomamos como un indicador de acceso teniendo en cuenta que, como se expone más adelante, la sola tenencia de la cuenta no garantiza su uso.

Para estudiar la situación a 2019 y la evolución de las tres dimensiones mencionadas durante el período 2011-2019 en Argentina, consideramos las siguientes variables:

Variables de Acceso:

- Sucursales bancarias cada 10.000 adultos
- Puntos de acceso cada 10.000 adultos
- Localidades y población sin cobertura de servicios financieros
- Porcentaje de adultos con al menos una cuenta de depósitos
- Porcentaje de mujeres con al menos una cuenta de depósitos

Variables de Uso:

- Depósitos sobre PBI
- Préstamos sobre PBI
- Porcentaje de adultos con financiamiento
- Porcentaje de Pymes con financiamiento
- Evolución de las transacciones: débitos y transferencias

Variables de Calidad:

- Normas sobre protección a los usuarios de servicios financieros
- Educación Financiera

Cabe mencionar que el análisis evolutivo de estas variables se realiza teniendo en cuenta las disposiciones normativas que han regido durante el período estudiado, a los efectos de mensurar su impacto en términos de inclusión financiera.

Factores estructurales con impacto en la inclusión financiera de Argentina

Antes de iniciar el análisis sobre la situación actual y evolución de los distintos indicadores de inclusión financiera en Argentina, cabe consignar tres factores estructurales que presenta el país y

que, en nuestra opinión, tienen un impacto directo y significativo en el tema de estudio, por lo cual resulta oportuno reseñar los mismos con el objeto de contextualizar correctamente el análisis. Estos factores son: la volatilidad macroeconómica, la formación de activos externos y la informalidad de la economía.

Volatilidad macroeconómica

Una de las características salientes de la economía argentina a lo largo de la historia reciente es el problema asociado a la “restricción externa”. Esta se origina en los desequilibrios recurrentes en el sector externo de la economía, originalmente ocurridos a partir de desequilibrios de cuenta corriente y posteriormente también a causa de tensiones en la cuenta de capital. La “restricción externa” aparece típicamente luego de un período de crecimiento económico que, a medida que transcurre, genera un incremento de la producción industrial que, en paralelo, hace crecer las importaciones y por ende requiere una cantidad creciente de divisas. Al mismo tiempo, el sector agropecuario (principal generador de divisas) suele tener, en estos períodos, un crecimiento más lento que el sector industrial, por lo cual se llega a una situación de “estrangulamiento” por falta de divisas que desemboca en una devaluación de la moneda nacional. Esta devaluación permite corregir el desequilibrio externo, pero suele ocasionar un aumento de los precios internos y una caída de la actividad económica (Diamand, 1972; Abeles, Lavarello y Montagu, 2013). El proceso anteriormente descrito, también conocido como “stop-and-go”, resulta determinante para entender la elevada volatilidad macroeconómica que caracteriza a Argentina desde la década de 1960.

La volatilidad implica un elevado nivel de fluctuaciones en la variación del PBI, lo cual se refleja en los desvíos cíclicos de la tasa de crecimiento en relación con la tendencia de largo plazo (Fanelli, 2004). A modo de referencia, Albrieu y Fanelli (2011) muestran que, entre 1960 y 2009, Argentina tuvo un desvío estándar del 6% en su tasa de crecimiento del PBI, mientras que la media de los países de la OCDE es del 2,3% y el promedio de América Latina se ubica en el 4,2%. Dicha volatilidad ha sido alimentada por los distintos períodos de crisis económica, destacándose en el período analizado la crisis del “Rodrigazo” (1975), la crisis de la deuda (1981), la hiperinflación (1988) y la crisis de la Convertibilidad (a partir de 1999). Estos mismos autores puntualizan que la volatilidad genera efectos adversos mediante diversos canales, entre los cuales se encuentra el

canal financiero. En concreto, se muestra que las crisis mencionadas (especialmente las últimas 3) han conllevado una caída abrupta de los indicadores de Depósitos/PBI y Préstamos/PBI. Como resultado, en una mirada de largo plazo, estos indicadores no logran alcanzar una trayectoria de crecimiento y, por el contrario, se encuentran en niveles considerablemente inferiores a los de la mayoría de los países de la región. Esta comparación será tratada en mayor profundidad en las secciones posteriores.

Formación de activos externos

Como un fenómeno que guarda directa relación con la volatilidad macroeconómica, Argentina se caracteriza por ser uno de los países con mayor nivel de formación de activos externos en relación con su PBI. La formación de activos externos, también conocida como “fuga de capitales” o “riqueza *offshore*”, es definida en un sentido amplio como el mecanismo a través del cual los residentes de un país (personas o empresas) remiten por fuera del circuito económico local (ya sea de manera lícita o ilícita) una parte del excedente generado en la economía nacional. Este mecanismo incluye al dinero en moneda extranjera atesorado en domicilios particulares o en cajas de seguridad (Rua y Zeolla, 2018). En la historia reciente de Argentina puede verificarse que, a partir de la volatilidad macroeconómica, los agentes han recurrido a formas no bancarias de mantener sus ahorros, lo cual comprende la tenencia de activos en moneda extranjera y fuera del sistema financiero local y formal (Anastasi, Blanco, Elosegui, y Sangiácomo, 2010).

Si bien existen distintas investigaciones y fuentes al respecto, en todos los casos se ubica a Argentina como uno de los países en los que este fenómeno tiene mayor relevancia. Una primera fuente de referencia es el estudio de la Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER), organización estadounidense que en 2017 publicó un estudio con datos correspondientes a 2007 en el cual se indica que Argentina ocupaba el quinto lugar en el ranking mundial de riqueza *offshore* medida en términos de su PBI, por detrás de 4 países con fuerte peso de la actividad petrolera en la economía (Emiratos Árabes Unidos, Venezuela, Arabia Saudita y Rusia). Allí se indicaba que la riqueza *offshore* de residentes equivalía, en Argentina, al 36,5% del PBI, siendo la media global del 9,8%. Incluso otros países grandes de la región, como México y Brasil, registraban valores muy inferiores a Argentina e incluso por debajo de la media global (Alstadsæter, Johannesen y Zucman, 2017).

Una fuente alternativa es un informe elaborado en 2013 por el Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR), en el cual se realiza una estimación al año 2010 que arroja que la riqueza offshore de residentes en Argentina era equivalente al 109% del PBI, similar a Venezuela (103%) pero muy por encima de Chile (48%), México (40%), Brasil (24%) y Colombia (17%) (Gaggero, Gaggero y Rua, 2013).

Con independencia de la fuente utilizada, es posible afirmar que el significativo stock de activos externos por parte de residentes constituye una masa de recursos que, además de no estar gravada por los tributos correspondientes y generar desequilibrios externos, representa ahorro que no se canaliza a través del sistema financiero formal del país, lo cual también debilita la intermediación financiera.

Informalidad de la economía

La economía informal, también denominada “economía en las sombras” o “economía no observada”³, es aquella que está oculta de las autoridades oficiales por razones económicas, regulatorias o institucionales (Medina y Schneider, 2018). De acuerdo con OCDE (2002), pueden identificarse 3 componentes básicos de la “economía no observada”, a saber:

- La producción subterránea: se trata de actividades productivas legales, pero ocultadas a las autoridades por distintos fines (evitar pagos de impuestos, evitar procedimientos administrativos o evitar la obligación de cumplir con algunas normas legales como ser el salario mínimo).
- La producción ilegal: corresponde a actividades prohibidas por ley, tales como la producción y venta de estupefacientes ilícitos.
- La producción informal: la mayoría de estas actividades proporcionan bienes y servicios legales y habitualmente tiene el fin de generar empleo e ingresos para las personas interesadas. Suele tratarse de unidades de bajo nivel de organización y escala.

Por su naturaleza, la economía informal no es fácilmente medible, aunque existen diversas estimaciones sobre el tamaño de ella dentro de cada país.

El tamaño de la economía informal es usualmente considerado uno de los factores determinantes de la inclusión financiera de los países, toda vez que la falta de documentación adecuada y garantías aceptables resulta un obstáculo para que las familias y las empresas accedan al crédito

³ En adelante, utilizaremos estos términos como sinónimos.

formal, y a su vez desalienta el ahorro dentro del sistema financiero formal (Dabla-Norris, y otros, 2015).

En el caso de Argentina, de acuerdo con Medina y Schneider (2018), la economía informal representa entre el 24,1% y el 36,3% del PBI, según la metodología que se utilice. En ambos casos se trata de valores muy por encima de la media de los países de la OCDE (que se ubican en torno al 15%) y en niveles similares a los países de América Latina, que registran, en promedio, entre un 21,6% y un 34% de su economía en la informalidad⁴.

Este último factor estructural representa un claro obstáculo para el desarrollo de un sistema financiero formal de mayor profundidad, por lo cual su abordaje resulta esencial a la hora de elaborar una estrategia de inclusión financiera.

Indicadores de acceso, uso y calidad de los servicios financieros en Argentina

Una vez presentado el contexto general en el cual efectuamos el análisis, a continuación, profundizaremos sobre la situación actual y evolución de los indicadores de inclusión financiera en Argentina.

Acceso a los servicios financieros

Las variables que conforman el análisis sobre el acceso a los servicios financieros se dividen en 2 grupos:

- De infraestructura: comprende la red de sucursales y otros puntos de acceso, como así también el porcentaje de localidades y población sin acceso a servicios financieros.
- De cuentas: comprende el porcentaje de adultos y de mujeres con al menos una cuenta de depósitos.

Infraestructura

Avances normativos

⁴ Estos autores utilizan 2 metodologías alternativas (MIMIC -Multiple Indicators Multiple Causes- y PMM -Predictive Mean Matching-). En Argentina, la metodología MIMIC arroja un indicador del 24,1% (la media de la región es del 34%) mientras que la metodología PMM arroja un indicador del 36,3% (la media de la región es del 21,6%).

En lo que refiere a la expansión de la red de sucursales y otros puntos de acceso, la primera norma relevante durante el período analizado es la Comunicación “A” 5355 del BCRA del 20/09/2012, la cual clasificó a todas las localidades del país en 6 categorías (I, II, III, IV, V y VI) en función de su tamaño. Las localidades más grandes del país pertenecían a la categoría I (allí se incluía al centro y norte de CABA, a las principales capitales de las provincias y a los principales partidos del GBA, entre otras), mientras que en las últimas categorías se ubicaban las localidades más pequeñas del país. Esta comunicación estableció un esquema de puntaje por el cual la apertura de sucursales en localidades pertenecientes a las categorías III a VI les permitía a las entidades financieras sumar puntos que luego podían aplicar a la apertura de sucursales en localidades de categoría I. A modo de ejemplo, la apertura de una sucursal en una localidad de categoría III permitía sumar 60 puntos y la apertura de una sucursal en una localidad de categoría IV permitía sumar 80 puntos. Los 140 puntos obtenidos permitían abrir una sucursal en una localidad de categoría I. En definitiva, la apertura de sucursales en localidades pequeñas permitía abrir sucursales en los grandes centros urbanos.

La normativa mencionada tuvo vigencia hasta junio de 2016, cuando a partir de la comunicación “A” 5983 del BCRA del 03/06/2016 se eliminó el esquema de puntos. En dicha comunicación también se eliminó el mecanismo de autorización previa y se estableció que la habilitación para abrir nuevas sucursales solamente requería, por parte de la entidad financiera, del cumplimiento de determinados indicadores de solvencia, liquidez e integración de capitales mínimos, entre otros. En esta misma normativa también se habilitó la instalación de sucursales móviles⁵ por parte de cualquier banco (hasta ese momento sólo podían hacerlo los bancos públicos y aquellos bancos privados que funcionaran como agentes financieros provinciales), como así también se incorporó la figura de la dependencia automatizada⁶. El objetivo declarado de esta comunicación fue buscar el desarrollo del sistema financiero y facilitar el acceso a los servicios bancarios.

La siguiente norma relevante en esta materia es la comunicación “A” 6603 del BCRA del 28/11/2018, la cual habilitó la realización de operaciones bancarias a través de agencias

⁵ Se trata de unidades que se instalan de manera transitoria, tales como las utilizadas en los centros turísticos durante el verano.

⁶ La norma indica que en las dependencias automatizadas se podrán realizar todas las operaciones que puedan cursarse por cajeros automáticos y terminales de autoservicio (de ser necesario, con asistencia del personal de la entidad), como así también asesoramiento, entrega y recepción de solicitudes de productos y servicios.

complementarias (usualmente llamadas corresponsalías) y que pueden estar ubicadas en distintos tipos de comercios o entidades (supermercados, estaciones de servicios, farmacias, oficinas de correo). El objetivo declarado de esta comunicación fue incrementar los puntos de atención, especialmente en aquellas localidades sin cobertura de servicios financieros. Como detallamos posteriormente, el modelo de corresponsalías, que se efectiviza a partir de acuerdos entre bancos y los comercios o entidades mencionadas, ha tenido un crecimiento sustancial en otros países de América Latina y ha contribuido decisivamente a mejorar el acceso a los servicios financieros.

Una diferencia entre las normativas es que la primera de ellas, correspondiente al año 2012, buscaba estimular la apertura de sucursales en localidades pequeñas, mientras que la normativa emitida en 2016 declaró su intención de simplificar el proceso de apertura de sucursales, sin distinguir (al menos en un esquema de puntajes) un incentivo para abrir sucursales en localidades más pequeñas. Dicho esto, un primer análisis buscará determinar si efectivamente se ha logrado el objetivo de incrementar la cantidad de sucursales en relación con la población adulta, como así también si se han producido cambios significativos en cuanto a la distribución de estas en pos de favorecer la instalación de sucursales en localidades pequeñas.

Situación actual, evolución de los indicadores y comparación regional e internacional

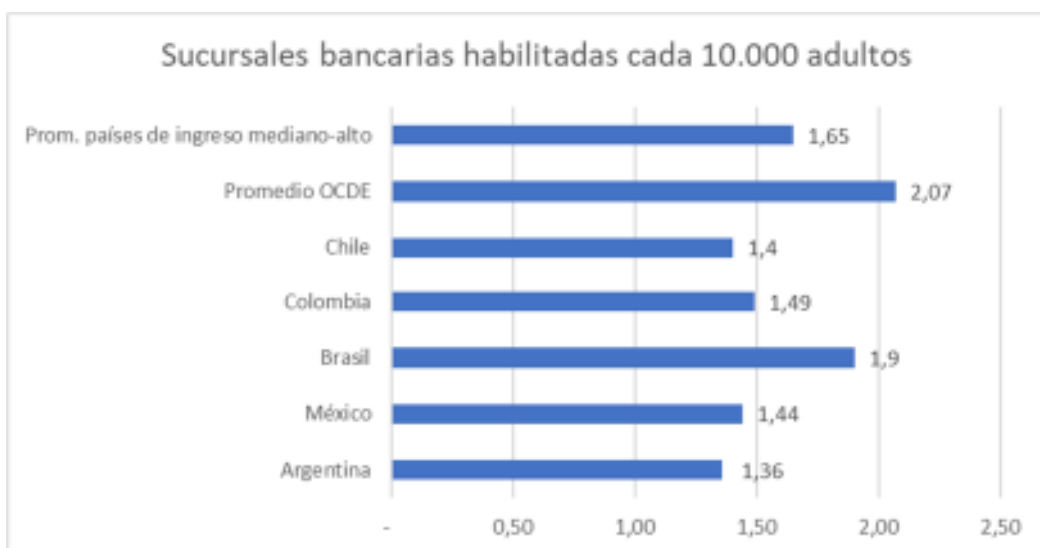
Sucursales bancarias cada 10.000 adultos

En cuanto al primer punto, en los gráficos a continuación se aprecia que, en el período estudiado, la cantidad de sucursales habilitadas en relación con la población adulta⁷ se ha mantenido constante en Argentina. Este indicador se encuentra algo por debajo de los países más grandes de la región, como así también con respecto al promedio de los países de ingreso mediano-alto (dentro de los cuales se encuentra Argentina).

⁷ Se define adulto como una persona de 15 años o más.



Elaboración propia en base a datos de BCRA e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Se consideran las “sucursales plenas”.



Elaboración propia en base a datos del BCRA y Banco Mundial. Para Argentina se considera el valor a Dic-19, mientras que para el resto de los países y grupos se considera el valor publicado a 2018.

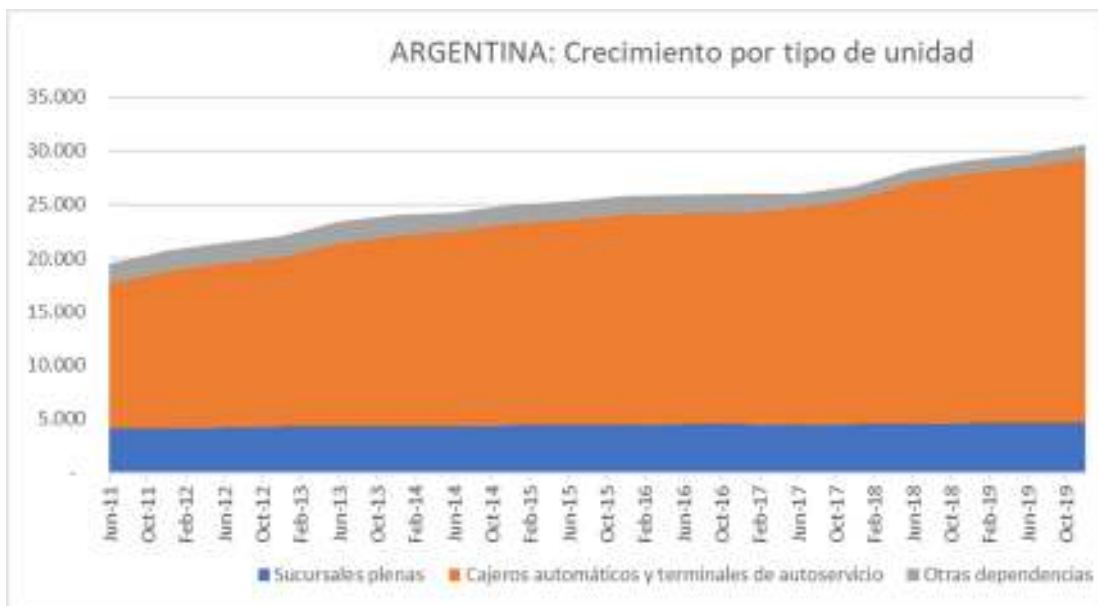
Puntos de acceso (PDA) cada 10.000 adultos

En el total de unidades de servicios habilitadas cada 10.000 adultos, Argentina sí presenta una evolución creciente, llegando a fines de 2019 a casi 9 unidades cada 10.000 adultos.

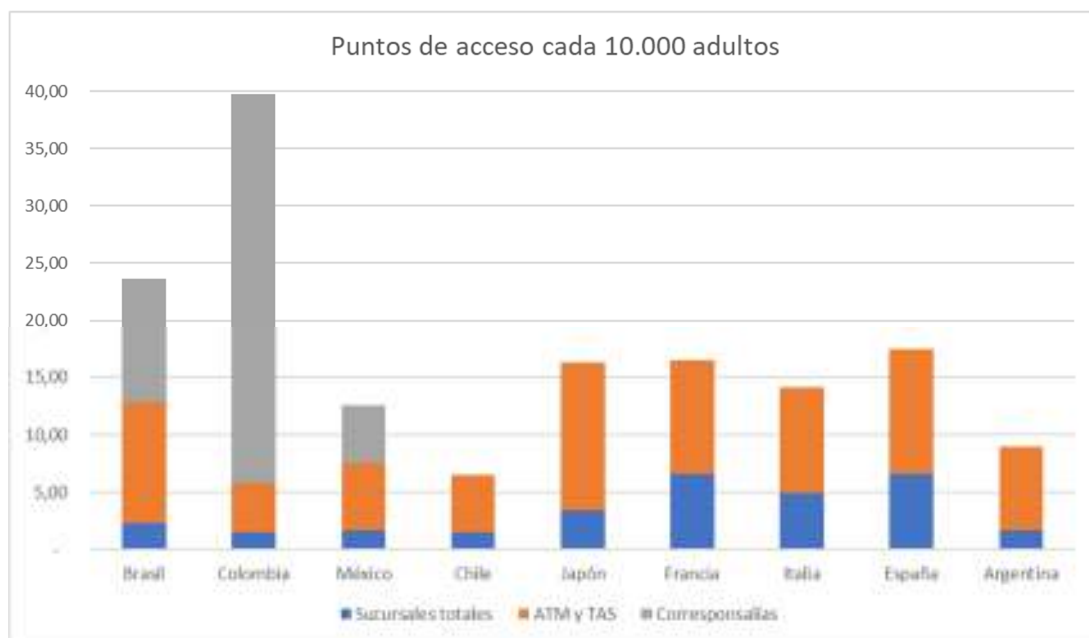


Elaboración propia en base a datos del BCRA e INDEC. Se consideran como puntos de acceso a las sucursales (plenas, móviles, de operatoria específica), cajeros automáticos, terminales de autoservicio, puestos de promoción y dependencias automatizadas, de acuerdo con la cantidad informada por el BCRA para cada período.

El crecimiento observado viene dado principalmente por el incremento de cajeros automáticos y terminales de autoservicio, como se aprecia a continuación:



Elaboración propia en base a datos del BCRA.



Elaboración propia en base a datos del BCRA y Fondo Monetario Internacional (FMI)

En cuanto a la comparación con otros países, se aprecia que Argentina se encuentra por debajo de otros países en este indicador. En cuanto a los países de mayor desarrollo (Japón, Francia, Italia, España), la diferencia se origina principalmente en la cantidad de sucursales, mientras que con respecto a los países de la región (a excepción de Chile), la diferencia está generada por la cantidad de corresponsalías. Argentina no cuenta con este tipo de unidades, mientras que en otros países de la región se trata de un modelo existente y desarrollado.

Con respecto a las características de los corresponsales bancarios, BID-FOMIN (2013) indica:

Por corresponsales bancarios nos referimos a entidades, generalmente comerciales pero que pueden ser de otra índole (p. ej., oficinas de correos o telégrafos), que a través de sus puntos de venta o servicio proveen, en representación de una entidad financiera, ciertos servicios bancarios, en adición a sus funciones normales y corrientes. Los servicios bancarios provistos por los corresponsales generalmente incluyen la recepción de pagos diversos, depósitos y retiros de efectivo, así como transferencias de dinero, entre otras transacciones y servicios relevantes (p. 7).

Se destaca que el modelo de corresponsales “podría ayudar a formalizar rápidamente la demanda de servicios bancarios y ayudaría a los ahorradores informales a dar su primer paso hacia productos financieros formales en un plazo corto” (Carabarán, De la Garza, González y Pompa, 2018, p. 411). En cuanto a las operaciones que se efectúan en los corresponsales, en el caso de Colombia los pagos representan el 56% de las operaciones, mientras que un 23% corresponde a retiros y un 20%, a depósitos (Asobancaria, 2019), mientras que en México los depósitos representan el 66% de las operaciones, seguidos por el pago de créditos (9%) y el retiro de efectivo (6%) (Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 2018).

Localidades y población sin cobertura de servicios financieros

Se aprecia que a 2019 el 58,4% de las localidades argentinas aún no tienen infraestructura bancaria (dichas localidades representan el 8,7% de la población adulta); el mencionado porcentaje implica que 2.065 de las 3.538 localidades del país no cuentan con infraestructura bancaria. A modo de referencia, en 2009 este porcentaje alcanzaba el 67,2% de las localidades y representaba el 10,8% de la población (Banco Central de la República Argentina, 2019) (Anastasi, Blanco, Elosegui, & Sangiácomo, 2010). Es posible afirmar, entonces, que Argentina presenta un avance gradual de la cobertura, aunque aún con una cantidad muy significativa de pequeñas localidades dispersas en todo el territorio nacional que no tienen cobertura bancaria.

Si bien este indicador no es relevado en forma sistemática por los informes de organismos internacionales, sí se cuenta con información provista por distintos entes nacionales de la región que permiten dar cuenta de las diferencias entre países. En este sentido, se aprecia que en México aproximadamente el 4% de la población adulta vive en municipios que no tienen puntos de acceso (Consejo Nacional de Inclusión Financiera, 2018)⁸, mientras que en Colombia, desde 2015, el 100% de los municipios cuentan con al menos un punto de acceso (Banca de las Oportunidades - Superintendencia Financiera de Colombia, 2018); asimismo, en Brasil también todos los municipios cuentan con al menos un punto de acceso (Banco Central do Brasil, 2018). En todos

⁸ En México, el Consejo Nacional de Inclusión Financiera informa que solamente el 1% de los adultos viven en municipios sin PDA; no obstante, dicho organismo incluye como PDA a las Terminales Puntos de Venta (Consejo Nacional de Inclusión Financiera, 2018). De acuerdo con los datos del informe consultado, estimamos que, sin considerar este tipo de unidades, aproximadamente el 4% de los adultos mexicanos viven en municipios sin PDA.

los casos se aprecia que la amplia cobertura geográfica de los puntos de acceso está incidiendo fuertemente por el desarrollo de los corresponsales bancarios.

A pesar de no contar con información sistematizada sobre la situación de todos los países con respecto a este indicador, consideramos que, aun contemplando los avances graduales de la última década, Argentina todavía cuenta con un alto porcentaje de localidades sin puntos de acceso, lo cual plantea uno de los principales desafíos en lo que refiere a acceso a servicios financieros.

Cuentas

Avances normativos

Durante el período analizado se han sancionado distintas normas orientadas a universalizar el acceso a las cuentas bancarias. Entre ellas es posible mencionar:

- la obligatoriedad de abrir una cuenta gratuita universal, sin costos, para aquellas entidades con al menos 10 cajeros automáticos; dicha cuenta podía ser abierta por toda persona que no tuviera otra cuenta dentro del sistema financiero. Si bien esta medida fue tomada en el año 2010 e inicialmente estableció que el total de acreditaciones mensuales en dichas cuentas no debían superar los \$10.000, este monto fue actualizándose a través del tiempo.
- la reglamentación de las cuentas sueldo (y la prohibición de cobrar comisiones por su apertura, mantenimiento, movimientos de fondos ni consultas de saldos). Si bien esta norma también fue reglamentada en el año 2010 (previo al período analizado) mediante la comunicación “A” 5091 del BCRA, resulta relevante su mención dado el crecimiento posterior en el stock de cuentas sueldo.
- la determinación, por parte de la ANSES, de efectuar el pago de las prestaciones de la seguridad social mediante una cuenta bancaria. Esto fue formalizado por el BCRA en la comunicación “A” 5231 del día 18/10/2011.
- la gratuidad de todas las cajas de ahorro (marzo de 2016, mediante las comunicaciones “A” 5927 y 5928). Mediante esta norma se determinó la gratuidad de dicho producto, incluyendo la tarjeta de débito y sin restricciones de montos, costos de apertura, mantenimiento o renovación.

A diferencia de lo que ocurre con respecto a la normativa sobre infraestructura, en el caso del acceso a las cuentas se verifican lineamientos similares (en pos de favorecer la ampliación del acceso) a través de las distintas administraciones del BCRA. Como veremos a continuación, estas

medidas han tenido un efecto concreto en el porcentaje de adultos con acceso a una cuenta bancaria.

Porcentaje de adultos con al menos una cuenta de depósitos

En lo que refiere a las cuentas de depósito, en primer lugar, resulta relevante medir el porcentaje de adultos que cuentan con al menos una cuenta de depósito. Este indicador alcanza al 80,4% de la población adulta en Argentina, y es similar entre mujeres (80,7%) y hombres (80,1%) (BCRA, 2019a).

El porcentaje de adultos argentinos con al menos una cuenta de depósito alcanza niveles razonables, teniendo en cuenta que en los países desarrollados este porcentaje supera el 95% pero en los países de ingresos medio-altos (entre los cuales se incluye a Argentina), la proporción alcanza el 73%. No obstante, existe aún una brecha entre la tenencia de la cuenta y el uso de esta: de acuerdo con datos de encuestas, solamente el 48,7% de las personas encuestadas efectivamente manifiestan tener una cuenta bancaria (Banco Mundial, 2018b). Estos resultados se condicen con lo analizado por Red Link (2019), donde se aprecia que aproximadamente un tercio de quienes tienen una cuenta bancaria, no la utilizan. Las personas que no utilizan la cuenta suelen retirar todo el dinero en efectivo una vez acreditado en la cuenta y, por ende, realizan todos sus consumos mensuales en efectivo. No obstante, lo referido al uso de las cuentas será profundizada en secciones posteriores.

En lo que refiere al indicador aquí analizado, si bien no existe información disponible sobre la evolución de este a lo largo de todo el período bajo estudio, es posible sacar algunas conclusiones a partir del crecimiento de los distintos tipos de cuentas.

De acuerdo con la información del BCRA, a diciembre de 2019 existen 57.630.743 cuentas de ahorro en el sistema financiero⁹, mientras que en marzo de 2011 este número alcanzaba los 22.493.399; esto representa un incremento del 156% en todo el período analizado. Se trata de un crecimiento muy significativo que, en buena medida, ha sido impulsado por las acciones de bancarización de beneficiarios previsionales y de programas de ayuda social y, en menor medida,

⁹ Si relacionamos este número con la población adulta del país estimada a diciembre de 2019 (aproximadamente 33,9 millones), podemos afirmar que en promedio existe 1,7 cuentas de ahorro por adulto. Si consideramos que el 80% de los adultos poseen cuenta bancaria, podemos afirmar que, entre quienes tienen cuenta, el promedio es de 2,1 cuentas.

de los asalariados (en este último caso, los niveles de bancarización ya eran previamente más altos).

Con respecto a las cuentas previsionales y de ayuda social, a diciembre de 2011 las mismas totalizaban un stock de 6.095.181, mientras que a diciembre de 2019 totalizan 20.280.564. No sólo han crecido un 233%, sino que además representan el 35% del stock total de cuentas de ahorro del sistema financiero.

Porcentaje de mujeres con al menos una cuenta de depósitos

En lo referido a este indicador, y de acuerdo con lo expuesto por el BCRA (2020), puede apreciarse que si bien Argentina muestra una relación de género equitativa en términos globales (dado que el 80,7% de las adultas mujeres tienen al menos una cuenta de depósitos), en este indicador tiene un fuerte peso la elevada participación de las mujeres en la AUH (un 97% de dichos beneficios se encuentran asignados a mujeres) y en la cantidad de cuentas previsionales, de las cuales aproximadamente el 63% están a nombre de mujeres.

Si desagregáramos las cuentas de ayuda social y previsionales, sí se apreciaría una brecha significativa entre hombres y mujeres, dado que solamente el 47,4% de la población adulta femenina poseería una cuenta, mientras que dicho indicador alcanzaría el 66,7% en los hombres. Esta brecha es similar a las diferencias de género en cuanto a la tasa de actividad (que es del 49% para las mujeres y del 70% para los hombres), por lo cual podemos afirmar que el sistema financiero, al menos en lo referido a la tenencia de cuentas, replica las desigualdades de género que persisten en otros planos de economía y la sociedad.

Uso de los servicios financieros

Avances normativos

En cuanto a las disposiciones normativas que a nuestro entender resultan más relevantes en relación con el uso de los servicios financieros, destacamos principalmente 3 tipos de normas: las relacionadas con la promoción del crédito; las regulaciones sobre tasas y tarifas; y las medidas para dinamizar las transacciones bancarias.

Con respecto a las políticas de promoción del crédito, podemos identificar distintas etapas a lo largo del período analizado. Puede advertirse un primer impulso al financiamiento productivo,

temática en la cual aparece, en primer lugar, al Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario (PFPB), implementado en el año 2010, cuyo objetivo fue el financiamiento productivo orientado a la generación de empleo, la sustitución de importaciones, el desarrollo regional y el incremento de las exportaciones y competitividad. Este programa contaba con fondos del BCRA y la tasa de interés era del 9,9% fija, en pesos, a pagar en 5 años y con un año de gracia (Casa Rosada, 2011).

Posteriormente, en 2012, se implementó la Línea de Crédito para la Inversión Productiva (LCIP), reglamentada mediante la comunicación “A” 5319 del BCRA y a partir de la cual se estableció que las 20 entidades más grandes del sistema financiero (y las que actúan como agentes financieros del Estado) debían destinar al menos el 5% de sus depósitos en pesos del sector privado al financiamiento de bienes de capital o la construcción de instalaciones productivas, estableciendo una tasa anual fija máxima (que inicialmente fue del 15,01%) y un plazo no inferior a 36 meses, previendo que al menos la mitad de estos fondos debía destinarse a las Mipymes.

Otra medida relevante, también llevada a cabo en 2012, fue la reducción de la exigencia de encajes en función de la participación del crédito a Mipymes sobre el total de financiaciones al sector privado de cada entidad.

A partir del año 2014, el BCRA comenzó a orientar una mayor cantidad de medidas para dinamizar el crédito al consumo. Entre ellas se destaca el esquema de tasas máximas de interés para los préstamos a personas físicas; el Programa de Crédito Automotriz (PRO.CRE.AUTO), orientado a financiar la adquisición de automóviles de producción nacional mediante una línea de créditos del Banco de la Nación Argentina; y el programa “Ahora 12”, para la compra de bienes y servicios en 12 cuotas sin interés. Para este último programa, además, el BCRA dispuso una reducción en la exigencia de encajes de cada entidad en función de las financiaciones otorgadas mediante el mismo.

Con respecto al crédito hipotecario, se aprecia que especialmente a partir de abril de 2016, con la implementación de los créditos ajustables por UVIs (Unidades de Vivienda, basadas en la evolución del Índice de Precios al Consumidor), se buscó dinamizar este tipo de financiaciones. Cabe aclarar que la normativa sobre UVIs incluía también la existencia de depósitos ajustables por UVI, con el fin de promover el “ahorro protegido de la inflación”, de acuerdo con lo indicado oportunamente por la autoridad monetaria.

En segundo término, con respecto a las regulaciones sobre tasas y tarifas, podemos afirmar que esta temática ha mostrado cambios en su orientación a lo largo del período analizado. La primera norma relevante que identificamos en este sentido fue la comunicación “A” 5590 (10/06/2014), a través de la cual se establecieron topes a las tasas activas. Dichos topes, que variaban según cada línea de crédito, se expresaban mediante un “factor multiplicativo” en relación con la tasa de interés de referencia. En el mismo sentido, la comunicación “A” 5591, de la misma fecha, estableció que en aquellos productos y servicios considerados básicos¹⁰, las entidades financieras debían contar con la autorización del BCRA para proceder al aumento de comisiones. En el mismo sentido, en diciembre de 2014 se determinó la obligatoriedad de que las entidades financieras informaran al BCRA, en lo referido a aumentos de comisiones en productos y servicios básicos, acerca de los fundamentos técnicos y económicos que justificaran el aumento proyectado. De acuerdo con lo informado por el ente regulador, esta medida tuvo la intención de “evitar abusos con los usuarios, corregir asimetrías por aumentos anteriormente concretados (...), diferenciar los tipos de productos y servicios (...) y el análisis de la situación de cada grupo de entidades de manera específica”.

Asimismo, en lo que refiere a tasas pasivas, el BCRA también estableció en octubre de 2014, mediante la comunicación “A” 5654, una tasa mínima (relacionada con la tasa pasiva de referencia) para las imposiciones realizadas por personas físicas.

A partir del cambio de administración ocurrido en diciembre de 2015, se modificaron los lineamientos en materia de regulación de tasas y tarifas. Una de las primeras normas de la nueva administración (la comunicación “A” 5853 del BCRA emitida el 17/12/2015) estableció la desregulación de tasas de interés para las operaciones activas y pasivas, quedando dichas tasas determinadas por la libre concertación entre las partes. En el mismo sentido, en agosto de 2016, se eliminó la obligatoriedad de informar al BCRA los fundamentos técnicos y económicos que justificaran aumentos proyectados en productos y servicios básicos por parte de las entidades financieras.

Por último, en lo que refiere a las medidas para estimular el incremento de las transacciones dentro del sistema financiero, identificamos las siguientes:

¹⁰ En dicha categorización, la norma mencionada incluye a las comisiones relacionadas con caja de ahorros, cuenta básica, cuenta gratuita universal, cuenta corriente bancaria, tarjeta de crédito y/o de compra, entre otras.

- establecimiento de la gratuidad en las transferencias inmediatas. El primer antecedente al respecto es la comunicación “A” 5212 del BCRA con fecha 01/08/2011, en la cual se establece dicha gratuidad para las transferencias efectuadas por medios electrónicos y por un monto diario de hasta \$10.000. Este tope se fue incrementando a través de los años.
- implementación del DEBIN (Débito Inmediato), solución que, de acuerdo con la comunicación “A” 6099 del BCRA (14/11/2016) permite “concretar cobro de bienes y/o servicios mediante débito ‘en línea’ en la cuenta del cliente bancario una vez que se autorizó la operación, con crédito ‘en línea’ en la cuenta del cliente receptor”.
- devolución del 15% del IVA por compras con tarjeta de débito a beneficiarios de programas sociales y jubilados que perciben la jubilación mínima (Ley 27.253 del 13/06/2016).
- reducción progresiva de aranceles de tarjetas de crédito y débito, acordada en marzo de 2017¹¹.
- Implementación del estándar para pagos a través de códigos QR (comunicación “A” 6425 del BCRA con fecha 10/01/2018).
- Eliminación de la comisión por depósitos en efectivo (a través de ventanilla) realizados por micro, pequeñas o medianas empresas (comunicación “A” 6681 del BCRA con fecha 17/4/2019).

Es posible afirmar que, en lo referido a las normas para estimular el incremento de las transacciones dentro del sistema financiero, sí se verifica una continuidad entre las distintas administraciones del BCRA, al margen de que, como veremos más adelante, los resultados aún se encuentran muy por debajo de lo esperado.

Evolución de los indicadores y comparación regional e internacional

Depósitos sobre PBI

El primer indicador de uso de servicios financieros a analizar es el cociente Depósitos sobre PBI. Podemos apreciar que Argentina presenta, durante el período analizado, un indicador que oscila

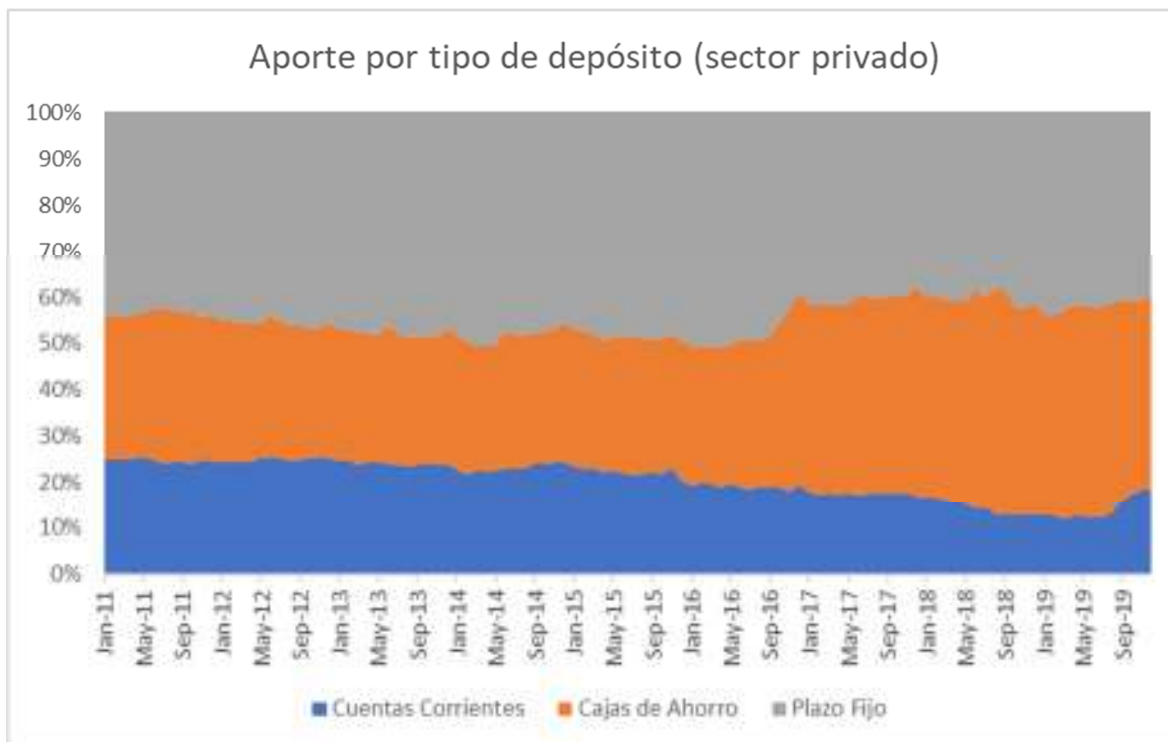
¹¹ Acuerdo realizado entre el Ministerio de Producción, la Cámara de Tarjetas de Crédito y Débito, la Cámara de Comercio y Servicios y la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (Ministerio de Hacienda de la Nación Argentina, 2019a).

en torno al 20% si consideramos el total de los depósitos, mientras que, si tenemos en cuenta solamente los depósitos del sector privado, el indicador promedio se encuentra en torno al 15%. No se aprecia una tendencia claramente creciente ni decreciente en ninguna de las 2 variables.



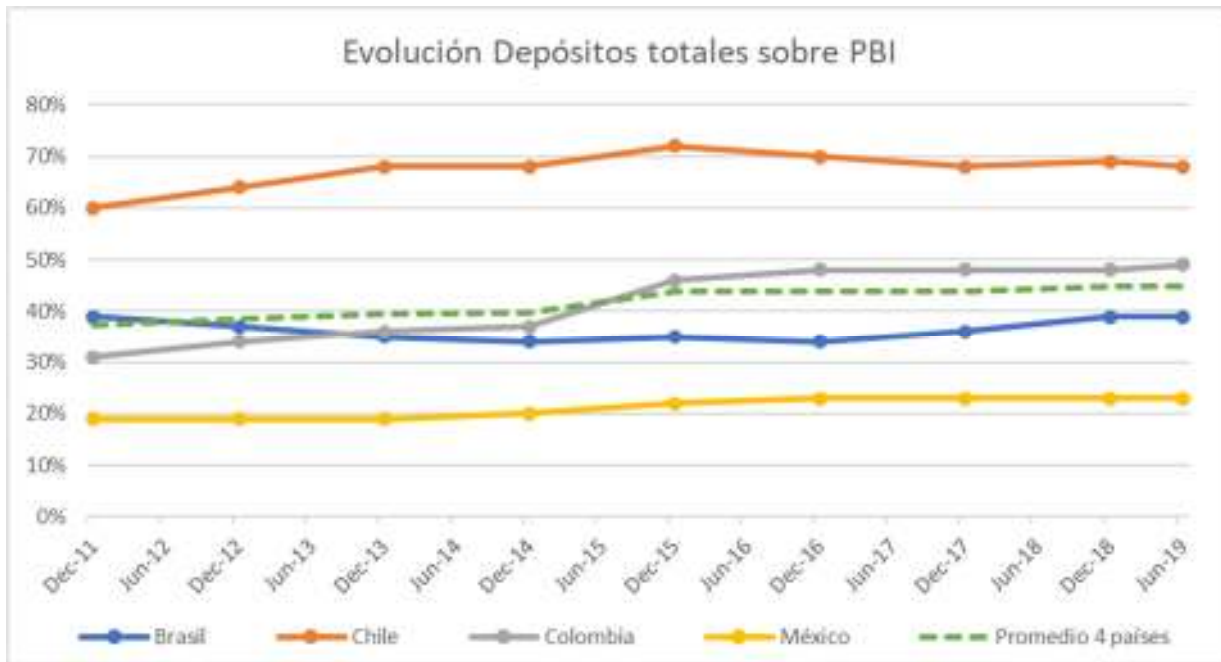
Elaboración propia en base a datos del BCRA e INDEC

Si analizamos la evolución por tipo de depósito, vemos que durante el período estudiado aproximadamente el 60% de los depósitos del sector privado no financiero corresponden a cuentas a la vista (cuentas corrientes y cajas de ahorro), mientras que el 40% corresponde a plazos fijos. Se visualiza una creciente participación de los depósitos en cajas de ahorro (que pasan de representar el 30% de los depósitos en 2011 a más de un 40%, en promedio, durante 2019), coincidente con las medidas para favorecer la apertura de cuentas personales para asalariados y beneficiarios de la seguridad social, como así también con las medidas para favorecer la operatoria bancaria de las personas humanas (por ejemplo, la gratuidad de las transferencias).



Elaboración propia en base a datos del BCRA

Por otra parte, la comparación internacional nos muestra que tanto los países de la región como países más desarrollados registran niveles considerablemente superiores en el indicador Depósitos/PBI. A junio de 2019, Chile registraba un indicador del 68%, mientras que Colombia se ubicaba en el 49%, Brasil en el 39% y México en el 23% (Federación Latinoamericana de Bancos [FELABAN], 2019). En promedio, estos 4 países alcanzan un indicador del 45%, más que duplicando el nivel de Argentina. Solo en el caso de México se aprecian niveles similares a los de Argentina en esta ratio, como se observa en el gráfico de evolución:



Elaboración propia en base a datos de FELABAN

Si consideramos la información de países de mayor desarrollo, la brecha es incluso mayor: a modo de referencia, los países que conforman el G-8 (Estados Unidos, Canadá, Japón, Reino Unido, Italia, Francia, Alemania y Rusia) registran, en promedio, un indicador Depósitos/PBI del 102%¹² a 2018 (FMI, 2018).

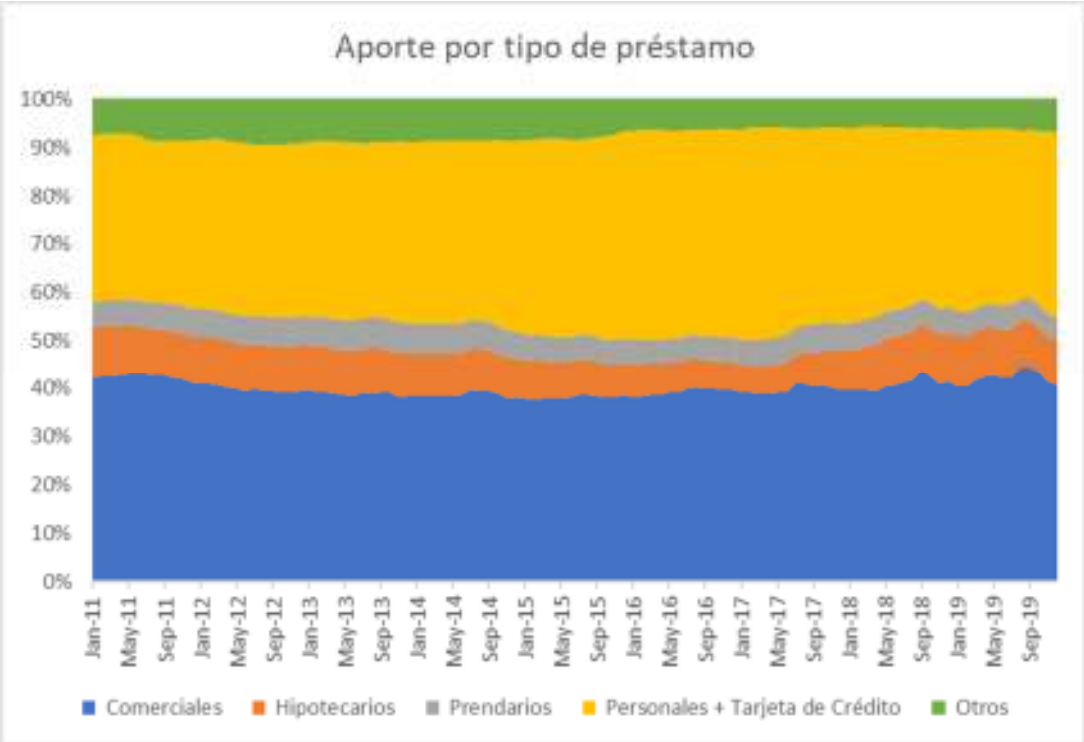
Préstamos sobre PBI

El segundo indicador de uso es el cociente Préstamos sobre PBI. Argentina presenta, durante el período analizado, un indicador que oscila en torno al 13% si se considera el total de préstamos, mientras que, si tomamos solamente los préstamos del sector privado no financiero, dicho cociente se reduce levemente y se ubica en un promedio cercano al 12%. Los máximos de la serie no superan el 15%, a la vez que en el último año y medio de la serie se verifica una caída significativa.

¹² Este indicador comprende tanto los depósitos en bancos comerciales como cooperativas de crédito y *credit unions*, según se consigna en el informe del FMI.



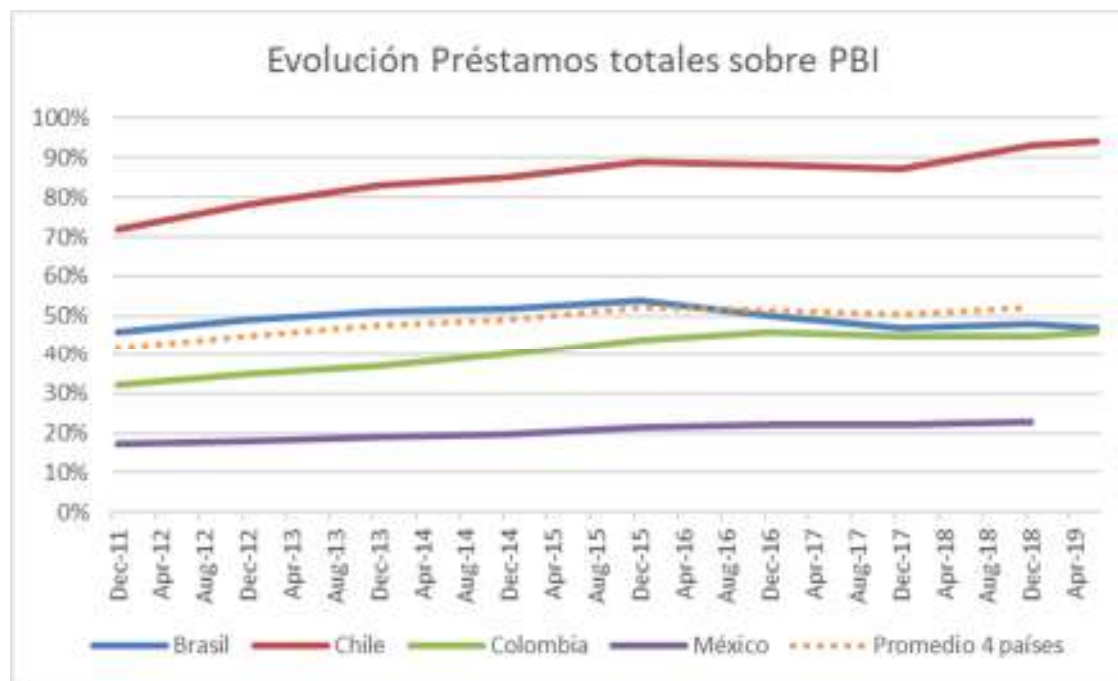
Elaboración propia en base a datos del BCRA e INDEC



Elaboración propia en base a datos del BCRA

Asimismo, la desagregación por tipo de préstamo muestra que los préstamos comerciales (es decir, orientados a las empresas: adelantos, documentos a sola firma y documentos descontados y comprados) han representado, en el período analizado, alrededor del 40% del total, mientras que las líneas orientadas al consumo (préstamos personales y de tarjeta de crédito) han representado en promedio el 38%, con una leve suba entre 2015 y 2017 (cuando se ubicaron en un promedio del 42%) y teniendo los menores niveles al inicio de la serie (promedio del 35% en 2011 y 2012). Por último, los préstamos hipotecarios han incrementado su peso sobre el total a partir del impulso de las líneas ajustables por UVA, pasando de un representar menos del 7% entre 2015 y 2017 a representar un 10% del stock total de préstamos al sector privado entre 2018 y 2019.

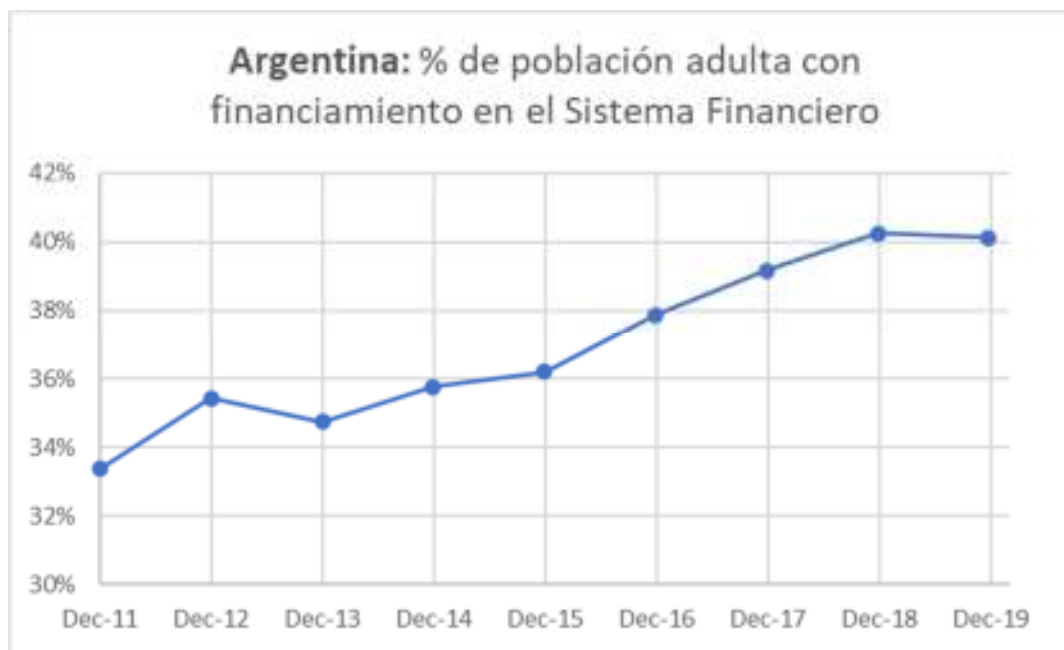
Al igual que en el indicador anterior, Argentina se ubica, en el cociente Préstamos sobre PBI, considerablemente por debajo de los principales países de la región, que llegan a un indicador promedio del 52% (cuadruplicando el nivel de Argentina). De acuerdo con los últimos datos disponibles en esta serie sobre cada país, Chile registra un indicador del 94%, Brasil del 47%, Colombia se ubica en el 46% y México alcanza el 23%. Especialmente en los casos de Chile y Colombia, se aprecia además una mejora sostenida entre 2011 y 2019, llegando del 72% al 94% en el primer caso y del 32% al 46% en el segundo. La brecha es aún mayor en relación con los países del G-8, que registran a 2018 un indicador promedio del 81% (FMI, 2018).



Elaboración propia en base a FELABAN (datos de Brasil, Chile y Colombia) y FMI (datos de México)

Porcentaje de adultos con financiamiento

Al término de 2019, el 40% de la población adulta argentina cuenta con algún financiamiento en el sistema financiero. Se visualiza un incremento sostenido de este indicador en casi todo el período analizado.



Elaboración propia en base a datos del BCRA e INDEC

En lo que refiere a la situación comparada con otros países de la región, es preciso aclarar que no todos los países cuentan con información pública al respecto. No obstante, los datos disponibles del FMI (2018) muestran que, dentro de la región, Brasil y Chile cuentan, a 2018 con un indicador superior al de Argentina, ya que registran ratios del 57,6% y 59,1% respectivamente¹³. Asimismo, Colombia se ubica en el 25%.

Si bien los países del G-8 no registran, en su mayoría, información sobre este indicador en la fuente mencionada, sirve como referencia la información del Banco Mundial (2018b), que a 2017 indica que, en los países de altos ingresos, el 55% de la población adulta declara haber pedido prestado a una institución financiera o utilizado tarjetas de crédito.

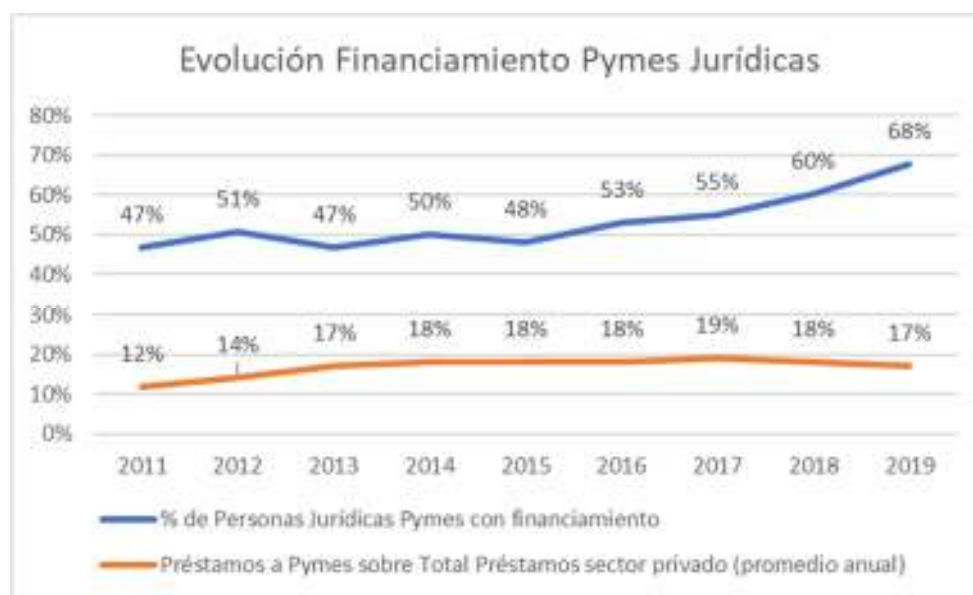
¹³ Este indicador comprende a los deudores en bancos comerciales, cooperativas de crédito y “credit unions”, según se consigna en el informe mencionado del FMI.

En base a lo expuesto, es posible afirmar que Argentina cuenta aún con un significativo margen de mejora en cuanto al porcentaje de la población que accede a financiamiento de instituciones financieras.

Porcentaje de Pymes con financiamiento

Al término de 2019, estimamos que aproximadamente el 68% de las personas jurídicas Pymes de Argentina cuentan con financiamiento dentro del sistema financiero. Puede apreciarse que este indicador ha tenido un crecimiento significativo, mejorando más de 20 p.p. durante el período analizado.

En cuanto al indicador de Préstamos a Pymes sobre Total de Préstamos al sector privado, podemos apreciar un crecimiento en los primeros años de la década (entre 2011 y 2013), coincidente con el período de mayor dinamismo del Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario y de la Línea de Créditos para la Inversión Productiva. No obstante, todavía las Pymes representan solamente el 17% del monto de préstamos del sistema financiero hacia el sector privado, por lo que es posible afirmar que el crecimiento sostenido de la proporción de Pymes con financiamiento no se ha reflejado en un incremento relevante en el peso de las financiaciones de Pymes sobre el total del sistema.



Elaboración propia en base a datos del BCRA y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

Nota: para el % de Personas Jurídicas Pymes con financiamiento, se toma que hayan tenido financiamiento durante algún mes del año considerado.

En lo que refiere a la evolución por sector y tamaño, se aprecia que la mejora en la proporción de Pymes con deuda ocurre de forma pareja en los distintos sectores económicos (comercio, industria, agropecuario, servicios y construcción), como así también en las distintas regiones del país (BCRA, 2020).

Complementariamente, las Personas Jurídicas no Pymes (es decir, grandes empresas) representan a 2019 el 33% del crédito total al sector privado no financiero; por lo tanto, puede afirmarse que, en su conjunto, las Personas Jurídicas (Pymes más grandes empresas) representan el 50% del crédito total, y sobre dicho monto, solamente la tercera parte corresponde a Pymes.

Es posible afirmar, entonces, que en este indicador se aprecia una tendencia claramente positiva en cuanto al acceso de las Pymes al financiamiento, aunque aún este segmento representa un bajo porcentaje sobre el crédito total al sector privado. Es decir que el segmento Pyme tiene aún una baja participación en el total de créditos al sector privado no financiero, situación que se agrava por la baja relación Crédito / PBI de Argentina; esto determina, en definitiva, que el financiamiento bancario hoy no constituya una palanca significativa para el desarrollo de las Pymes.

En cuanto a la comparación con otros países, OCDE (2020) muestra que, entre 37 países relevados, el indicador de “SME loan shares” (que indica la proporción otorgada a Pymes sobre el total de créditos a las empresas) registra una mediana del 40,41% a 2018, mientras que en los países de ingresos medios dicha mediana se ubica en el 30,42%. Anteriormente indicamos que en Argentina el 33% del crédito a empresas está orientado a Pymes, proporción similar a los países de ingresos medios relevados por la OCDE, por lo que podemos concluir, a priori, que las Pymes no se encuentran subrepresentadas en el crédito total al sector privado en Argentina, sino que el bajo nivel de financiamiento a este tipo de empresas es un subproducto del escaso desarrollo del crédito en el sistema financiero en su conjunto. Sumado a ello, si bien se aprecia que el 68% de las Pymes Jurídicas tienen financiamiento a 2019 (lo cual puede considerarse una proporción relativamente alta), los montos de crédito hacia el sector Pyme en relación con el PBI son muy escasos.

Evolución de las transacciones: débitos y transferencias

Otro indicador de uso está relacionado con la utilización de los distintos medios electrónicos de pago. Como señalábamos anteriormente, la sola tenencia de una cuenta bancaria no implica una inclusión financiera plena, y una de las variables que permite inferir una mayor inclusión es la cantidad de transacciones que se realizan.

En este sentido, dos indicadores relevantes son los de cantidad de débitos y de transferencias realizadas¹⁴. Ambos registran, entre 2011 y 2019, un incremento significativo, tanto en valores absolutos como en relación con el total de población, aunque no se aprecia lo mismo en relación con la cantidad de cajas de ahorro.



Elaboración propia en base a datos del BCRA

Tanto los débitos como las transferencias, en términos absolutos, han crecido sostenidamente durante el período analizado. A 2019 se registra un promedio mensual de 163,4 millones de débitos mensuales en cajas de ahorro y 16,9 millones de transferencias mensuales realizadas por personas físicas.

Cuando analizamos la evolución de estas transacciones en relación con la cantidad de adultos, también se visualiza un crecimiento sostenido: a 2019, se realizan en promedio 4,8 débitos

¹⁴ La información sobre débitos refiere al total de transacciones de débito efectuadas en las cajas de ahorro, mientras que la información sobre transferencias refiere a todo tipo de transferencias.

mensuales en cajas de ahorro por adulto (este indicador era de 2,5 en 2011) y 0,5 transferencias mensuales de personas físicas por adulto (este indicador era de sólo 0,04 en 2011).



Elaboración propia en base a datos del BCRA

En cuanto a la evolución de transacciones por cantidad de cajas de ahorro, las conclusiones difieren sensiblemente en lo que refiere a débitos. A continuación, se aprecia que la cantidad de débitos por caja de ahorro a 2019 (3,49) es similar al valor observado en 2011 (3,42), mientras que la cantidad de transferencias por caja de ahorro sí presenta un significativo crecimiento (0,05 en 2011 a 0,36 en 2019).



Elaboración propia en base a datos del BCRA

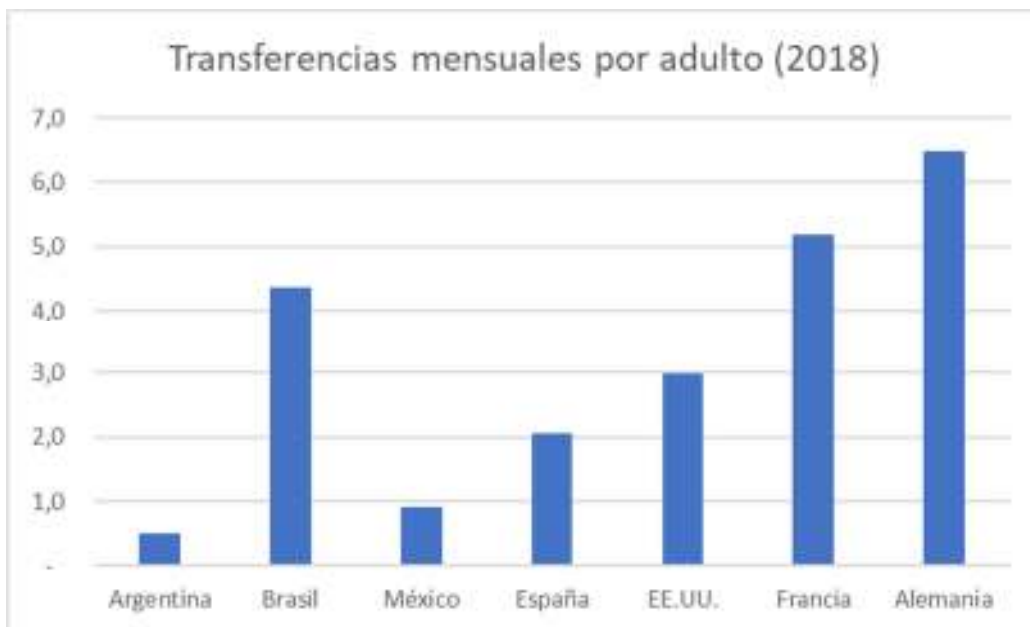
Un aspecto para destacar de las transferencias es el canal de realización de estas. El 69% de las mismas son efectuadas mediante plataformas de Banca Internet o Banca Móvil, mientras que el 31% restante son cursadas mediante cajeros automáticos. Estos porcentajes se mantienen estables durante el período analizado, con la salvedad de que a 2011 las operaciones por Banca Móvil eran prácticamente inexistentes en el total (aproximadamente 2.000 por mes), mientras que actualmente representan el 12% del total de transferencias, con más de 2 millones de transferencias promedio mensuales efectuadas por esta vía en 2019.

Por otra parte, resulta de interés comparar el total de débitos mensuales en cajas de ahorro con el total de extracciones de efectivo realizadas por cajeros automáticos (estas últimas forman parte del total de operaciones de débito). Los datos al primer semestre de 2019 muestran que en ese período se efectuaron, en promedio, 154,6 millones de operaciones de débito mensuales, a la vez que se hicieron, en promedio, 93,9 millones de operaciones de extracción de efectivo mensuales (BCRA, 2019b). A partir de ello es posible inferir que las extracciones representan aproximadamente el 60% de las operaciones de débito. El alto peso de las extracciones de efectivo está directamente relacionado con los medios de pago predominantes: en Argentina se realizan, a 2019, un promedio de 2,6 pagos mensuales con tarjeta de débito y 2,4 pagos mensuales con tarjeta de crédito por adulto (BCRA, 2020). Si bien ambas variables registran un crecimiento durante los últimos años (dado que en 2016 estos indicadores eran de 1,7 y 2,1 respectivamente), aún se encuentran muy por debajo de otros países de la región (a excepción de México) y de países más desarrollados. Esto se aprecia en el siguiente gráfico:



Elaboración propia en base a datos del BCRA. Los datos de Argentina corresponden a 2019, mientras que los datos del resto de los países corresponden a 2017.

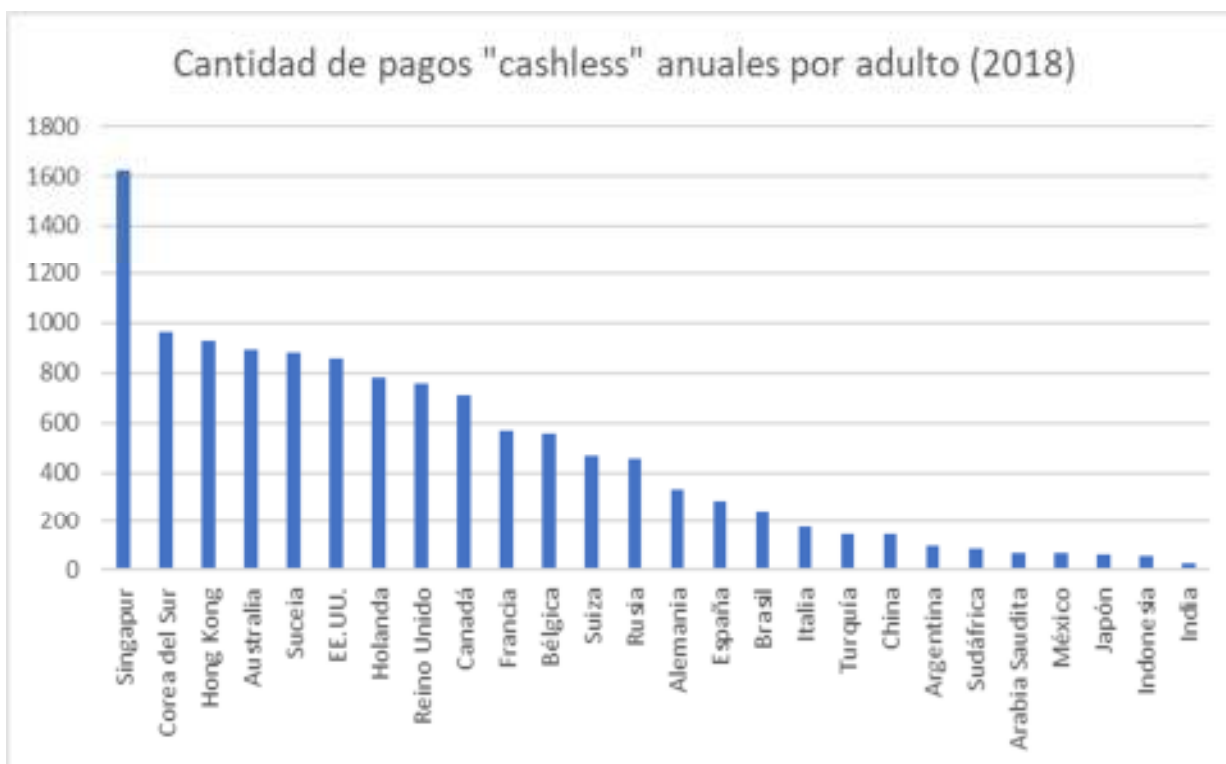
En la comparación internacional, y a pesar del crecimiento descrito, la cantidad de transferencias promedio por adulto también registra en Argentina niveles muy inferiores a los de otros países, como se aprecia a continuación:



Elaboración propia en base a datos del Bank for International Settlements (BIS)

La situación permite apreciar, a priori, razonables niveles de crecimiento de Argentina en cuanto a transferencias bancarias, aunque se mantiene una brecha significativa con respecto a los niveles que alcanzan otros países.

Si bien también se observa un incremento en los pagos con tarjeta de crédito y débito, la todavía baja penetración de las transacciones electrónicas descriptas puede relacionarse con la alta prevalencia de los pagos en efectivo. En este sentido, puede apreciarse que Argentina se encuentra entre los países con menor cantidad de pagos “cashless” (sin efectivo) anuales por adulto. En Argentina se realizan solamente 97 pagos “cashless” anuales por adulto, mientras que el promedio de los países relevados es de 471.



Elaboración propia en base a datos del BIS

Esta información se encuentra en línea con la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (INDEC, 2019), en la cual se observa que el contado efectivo es la forma predominante de pago en Argentina, concentrando el 69,4% de los pagos totales. En contraposición, solamente el 8,4% de los pagos se efectúan mediante tarjeta de débito y el 11% se realizan a través de tarjeta de crédito.

A partir de lo expuesto, se evidencia que las acciones para incrementar el uso de los servicios financieros deben incluir necesariamente políticas públicas armonizadas entre el BCRA y otros organismos públicos a través de las cuales se promueva la utilización de los distintos medios electrónicos de pago.

Calidad de los servicios financieros

Normas sobre protección a los usuarios de servicios financieros

Una variable relevante que contribuye a la calidad de los servicios financieros es la protección a sus usuarios. Con respecto a esta temática, es posible identificar un primer hito relevante que fue la creación, dentro del BCRA, de la Gerencia de Protección al Usuario de Servicios Financieros, ocurrida en julio de 2012. Entre los objetivos mencionados al momento de su creación se mencionan, entre otros: dirigir el proceso centralizado de respuesta a consultas y reclamos de usuarios y servicios; asesorar a los usuarios de servicios financieros respecto de sus derechos; fomentar la educación económico-financiera de la ciudadanía; y participar en temas relacionados con la Política de Transparencia¹⁵.

Pocos meses más tarde, el 24/01/2013, se aprobaron las normas sobre “Protección de los usuarios de servicios financieros”, a través de la Comunicación “A” 5388 del BCRA. Las normas del BCRA sobre protección indican que los usuarios de servicios financieros tienen derecho a:

- la protección de su seguridad e intereses económicos;
- recibir información adecuada y veraz acerca de los términos y condiciones de los servicios que contraten, así como copia de los instrumentos que suscriban;
- la libertad de elección; y
- condiciones de trato equitativo y digno.

La misma normativa, que fue incorporando atributos a través de los años, establece que los sujetos obligados (entidades financieras, operadores de cambio, fiduciarios de fideicomisos acreedores de créditos cedidos por entidades financieras, y entidades no financieras emisoras de tarjetas de crédito y/o compra) deben contar con un responsable de atención al usuario de servicios financieros

¹⁵ La decisión de crear la Gerencia de Protección al Usuario de Servicios Financieros y los objetivos expresados al momento de su conformación se encuentran en línea con lo oportunamente expresado por organismos internacionales como el Banco Mundial (2012) sobre las “Buenas Prácticas para la Protección al Consumidor Financiero”.

y al menos un responsable suplente, quienes deben asegurar la adecuada atención de los usuarios de servicios financieros. Estos responsables también deben participar en el diseño de nuevos productos o en la modificación de los vigentes para su adecuación a la normativa vigente en materia de protección al usuario, como así también dirigir el proceso de análisis de las causas generadoras de reclamos para su corrección, y elaborar y elevar el Directorio o autoridad equivalente un informe, con una periodicidad al menos trimestral, sobre las consultas y reclamos recibidos, montos involucrados e importes reintegrados, entre otros aspectos. También se establece la obligatoriedad de que, al menos una vez por año, el Servicio de Atención a Usuarios de Servicios Financieros y los procesos implementados para cumplir las normas correspondientes deben ser evaluados por la auditoría interna dentro de cada entidad financiera.

Además, la norma indica que los sujetos obligados también deben designar a un Directivo Responsable de Protección a los Usuarios de Servicios Financieros, que deberá ser un miembro del Directorio o autoridad equivalente y que asume una responsabilidad primaria por el cumplimiento de las normas correspondientes. Este directivo debe realizar un seguimiento de las actividades realizadas por los niveles gerenciales y/o jefaturas involucradas en el proceso interno de protección al usuario.

Adicionalmente, la norma prevé la obligatoriedad, por parte de los sujetos obligados, de contar con un manual de procedimiento con los pasos y recaudos para atender las consultas y reclamos de sus usuarios, como así también de registros centralizados de consultas y reclamos, de reintegros y reimportes y de denuncias ante Defensa del Consumidor. Un aspecto importante de esta norma es la obligatoriedad de resolver toda consulta y/o reclamo en un plazo máximo de 10 días hábiles. Por último, se establece que el responsable de protección al usuario debe poner a disposición del BCRA toda la información corresponde a los registros mencionados, como así también a los manuales de procedimiento y reportes contemplados en la normativa.

Consideramos que la asignación de estas responsabilidades a funcionarios y directivos específicos de cada sujeto obligado permite visibilizar y gestionar permanentemente la temática de protección al usuario y con ello mejorar la calidad del servicio, además de encontrarse en línea con las recomendaciones internacionales en esta materia.

Educación Financiera

La educación financiera es entendida como el proceso a través del cual los usuarios financieros mejoran su comprensión de los productos, los conceptos y los riesgos de la actividad financiera (Roa, Alonso Másmela, García Bohórquez, y Rodríguez Pinilla, 2014). La misma constituye un elemento esencial de toda política de calidad de los servicios financieros, toda vez que aporta a eliminar o reducir las barreras para la inclusión financiera desde el lado de la demanda (Roa M. J., 2013). Por dicha razón, constituye un elemento central de la inclusión financiera, y en línea con ello, resulta habitual que los bancos centrales de los países de la región tengan políticas destinadas a la educación financiera.

En el caso de Argentina, durante el período analizado identificamos, en primer lugar, la existencia del Programa de Alfabetización Económica y Financiera (PAEF), creado por el BCRA y declarado de interés educativo por el Ministerio de Educación de la Nación en 2007. El PAEF nació con el objetivo de “promover la comprensión de los conceptos económicos y financieros relacionados con la vida diaria de todas las personas”. Bajo este programa se han llevado a cabo acciones como la de “El Banco Central va a la escuela”, donde se han visitado cientos de escuelas de todo el país y se han generado materiales didácticos y publicaciones para niños, jóvenes, docentes y padres. Al momento de elaboración de este trabajo, las menciones más recientes por parte del BCRA en sus publicaciones con respecto al PAEF corresponden al año 2014.

En paralelo con el desarrollo del PAEF, podemos observar que dentro de la Carta Orgánica del BCRA aprobada en el año 2012 (Ley 24.144) también se hace referencia a la educación financiera. Allí se indica que el BCRA podrá “promover la educación financiera”. No obstante, en los “Objetivos y planes respecto del desarrollo de la política monetaria, financiera, crediticia y cambiaria” correspondientes a los años 2013 y 2014 no se menciona este concepto y recién vuelve a ser nombrado en el documento con los objetivos y planes de política para el año 2015. Allí se indica que, con foco en los lugares más relegados económicamente, se buscará acercar el BCRA a la comunidad mediante la educación financiera y la ampliación de derechos, con el objetivo de que el sistema bancario y financiero contribuya al crecimiento con inclusión social.

En efecto, durante 2015 se realizaron algunas acciones promovidas por el BCRA, tales como la continuidad de “El Banco Central va a la Escuela”, “La Escuela va al Banco Central”, cursos de capacitación docente “La educación financiera y su enseñanza” y la participación en la Feria del Libro y Tecnópolis, entre otras actividades.

A partir de 2016 se han puesto en marcha nuevas iniciativas, tales como:

- El programa “Aprendiendo a ahorrar”, que alcanzó a más de 10.000 alumnos de 64 escuelas de la provincia de Mendoza y se realizó con el apoyo de distintos bancos, entre 2016 y 2017. Estas jornadas tuvieron como objetivo promover la alfabetización e inclusión financiera de los jóvenes, como así también evaluar el impacto de las acciones de educación financiera a fin de generar políticas públicas eficientes.
- “Habilidades financieras para la vida”, que es una serie de materiales didácticos para escuelas secundarias para desarrollar las capacidades financieras de los estudiantes. Se desarrolló entre 2017 y 2018 e implicó actividades de financiación de proyectos en los cuales los estudiantes debían planificar, tomar decisiones y evaluar resultados.

Al margen de todas las actividades descriptas anteriormente, las cuales ayudan a fortalecer los niveles de educación financiera de la población, resulta de interés conocer el posicionamiento de Argentina en esta materia, a partir de distintos relevamientos recientes. Uno de ellos es la “Encuesta de medición de capacidades financieras” (CAF-BCRA, 2018), financiada por la Corporación Andina de Fomento (CAF) y realizada en colaboración con el BCRA en 2017. De las conclusiones de dicha encuesta se desprende que:

- Existe un bajo nivel de conocimientos financieros entre los adultos en Argentina.
- Solamente la tercera parte de la población alcanza un nivel alto en conocimiento financiero. Es un porcentaje bajo a nivel internacional (donde Argentina alcanza el puesto 31 entre 39 países relevados).
- A nivel agregado, en la temática “Educación Financiera”, Argentina alcanza el puesto 37 entre 39 países encuestados, por debajo de los otros países de la región incluidos en el relevamiento (Perú, Chile, Colombia, Bolivia y Ecuador). Es decir que Argentina registra, en esta encuesta, uno de los niveles más bajos en cuanto a educación financiera, ubicándose incluso por debajo de otros países que tienen menores indicadores de desarrollo humano (IDH).
- Los mayores desafíos se concentran en la población de menor nivel socioeconómico y menor nivel de estudios alcanzados, como así también en los desocupados e inactivos.

Posteriormente a la encuesta mencionada, en 2019 el Ministerio de Hacienda de la Nación lanzó el Plan Nacional de Educación Financiera (PNEF), que establece acciones estratégicas para el período 2019-2023. Los ejes de dicho plan incluyen:

- Incorporar contenidos de educación financiera en la escuela secundaria
- Potenciar el acceso y uso de los servicios financieros formales
- Incentivar la planificación financiera y el ahorro
- Impulsar el uso de pagos digitales
- Fomentar el ofrecimiento de crédito responsable
- Minimizar prácticas abusivas y fraudulentas
- Difundir instrumentos financieros apropiados para individuos y empresas
- Embeber la educación financiera en la protección al consumidor

Por cuestiones temporales, y teniendo en cuenta que el presente trabajo analiza lo ocurrido hasta el año 2019, no contamos con información que permita evaluar el avance de este programa a la fecha.

Acceso, uso y calidad: principales desafíos

En base a los indicadores analizados con respecto a los distintos componentes de la inclusión financiera en Argentina, podemos identificar cuatro grandes desafíos que a su vez se encuentran relacionados entre sí.

En primer lugar, en lo que refiere al acceso, el aspecto más crítico de Argentina se observa en la distribución geográfica de sus puntos de acceso. A 2019, todavía el 58,4% de las localidades del país no cuentan con ningún tipo de unidad de servicios financieros. A priori, el desarrollo de un esquema de corresponsales como el que tienen otros países de la región permitiría mejorar los niveles de acceso, aunque cabe mencionar que dichos esquemas se sustentan principalmente en las operaciones de depósito y retiro de efectivo. Esto implica que, en la medida que las transacciones económicas en Argentina sigan teniendo al uso de efectivo como factor predominante, el impulso al esquema de corresponsales (ya normado en 2018 por el BCRA) permitiría reducir sensiblemente la proporción de localidades sin puntos de acceso. No obstante, el crecimiento de las operaciones electrónicas y digitales a gran escala podría tener un impacto ampliamente superador, dado que además de incrementar el uso de los servicios financieros en toda la población y generar condiciones para formalizar una mayor cantidad de transacciones económicas, reduciría la necesidad de contar con puntos de acceso físicos para la extracción o depósito de efectivo. En el mismo sentido, la masificación de la apertura de cuentas mediante mecanismos remotos tornaría

innecesario el trámite presencial para este fin. En base a lo expuesto, este primer desafío tiene 2 componentes: por un lado, potenciar los desarrollos para la vinculación remota de nuevos clientes y, por otra parte, la derivación hacia canales digitales de operaciones que hoy se efectúan presencialmente. En nuestra opinión, estos desarrollos son principalmente responsabilidad de las instituciones financieras y deben estar apuntalados fuertemente por el BCRA, dado que en paralelo implican el desarrollo de acciones de acercamiento por parte de los usuarios a la tecnología para las transacciones financieras.

Como segundo desafío aparece la necesidad de promover en mayor medida la canalización de las operaciones monetarias hacia el sistema financiero, a fin de minimizar la utilización de efectivo. Cabe recordar que, en la comparación internacional, Argentina es uno de los países con menor cantidad de transacciones “cashless” por adulto y tiene, a su vez, bajos niveles de uso de las tarjetas de débito y crédito. Este desafío implica no sólo el involucramiento de las instituciones financieras y el BCRA, sino también la actuación de otros organismos del Estado, de manera tal de armonizar acciones para promover un plan que permita ir volcando progresivamente al sistema financiero formal las operaciones que hoy se realizan en efectivo.

Entendemos que abordar los dos desafíos anteriormente mencionados servirían, en el contexto actual, para acortar significativamente las brechas de acceso a los servicios financieros (en el primer caso), pero además tendrían un efecto positivo en el uso de dichos servicios. Particularmente con respecto al uso incidirían sobre el indicador Depósitos/PBI y en materia transaccional.

El tercer desafío identificado tiene que ver con el desarrollo de los préstamos al sector privado, especialmente hacia las pequeñas y medianas empresas y hacia las personas humanas. En el análisis de indicadores observamos que el cociente Préstamos/PBI se encuentra en niveles bajísimos, y cuando nos centramos en el financiamiento hacia las Pymes la conclusión es idéntica. Aquí aparece un limitante significativo, que viene dado por el también bajo indicador de Depósitos/PBI, lo cual restringe notoriamente la capacidad prestable de las entidades financieras. Si bien a partir de políticas públicas focalizadas se ha logrado durante algunos breves períodos apuntalar el crecimiento de los préstamos hacia determinados sectores, éste ha sido insuficiente y no ha podido mantenerse en el mediano plazo.

Por último, el cuarto desafío está relacionado con la calidad de los servicios financieros, y más específicamente con la educación financiera de la población. Argentina se ubica, dentro de la

comparación internacional, en niveles muy bajos de educación financiera, incluso por debajo de otros países de menor IDH. Esta situación requiere apuntalar esfuerzos hacia dos direcciones: por un lado, la educación financiera orientada a niños, niñas y adolescentes, en el marco de la educación formal; por otra parte, la educación financiera hacia adultos y adultas que actualmente son usuarios de servicios financieros.

Interacciones entre los desafíos planteados y las restricciones estructurales de Argentina

El abordaje de los cuatro desafíos identificados requiere indudablemente del accionar de la autoridad monetaria, armonizado con otros organismos públicos y con un claro direccionamiento hacia el rol de las entidades financieras. Sin embargo, consideramos que a la hora de elaborar lineamientos estratégicos que impulsen la inclusión financiera en Argentina, resulta ineludible atender los tres factores estructurales descritos al inicio del trabajo y que ejercen una influencia decisiva sobre el desarrollo del sistema financiero argentino. Dicho de otra manera, la orientación normativa dada a través del BCRA resulta necesaria pero no suficiente para alcanzar una mejora sostenida y niveles aceptables en los indicadores de inclusión financiera en Argentina.

En base a lo anterior, resulta esencial, como condición previa para avanzar de manera significativa en una mayor inclusión financiera, diseñar políticas macroeconómicas que permitan alcanzar ciclos de crecimiento económico sostenibles y donde no ocurran, en el futuro, episodios de “stop-and-go” como los que han caracterizado de forma periódica a la economía argentina desde la década de 1960. La mayor estabilidad macroeconómica debe ir acompañada de una menor volatilidad en el tipo de cambio y en el nivel de precios, lo cual a su vez brinde un mayor horizonte para fomentar el ahorro en moneda nacional y permita la planificación financiera de mediano plazo. Si bien estas consideraciones pueden resultar trilladas en el contexto argentino, nótese que ante cada crisis económica se ha afectado seriamente la profundidad del sistema financiero, por lo que los argumentos expuestos resultan premisas fundamentales y sin las cuales no es posible diseñar una estrategia de inclusión financiera. A su vez, las recurrentes crisis económicas han estado reiteradamente impulsadas por la denominada “restricción externa” (expresada en escasez de divisas), y a partir de dicha restricción se ha recurrido al endeudamiento externo en la búsqueda de alivio de corto plazo. Pero dado que habitualmente dicho endeudamiento no ha sido orientado a la generación de capacidades productivas que permitieran superar la escasez de dólares (y sí ha

sido orientado a la formación de activos externos), el resultado final se expresa en un estrangulamiento del frente externo que obliga a un proceso de reestructuración de la deuda y/o un gran ajuste interno (Schorr y Wainer, 2014). De lo expuesto se desprende que otro de los problemas estructurales indicados inicialmente (la formación de activos externos) es un subproducto de la volatilidad macroeconómica. Por ende, la construcción de un sendero macroeconómico de crecimiento y mayor estabilidad, de la mano con una reconfiguración de la estructura productiva que permita superar el problema recurrente de la restricción externa, tiene la potencialidad de generar una menor fuga en el mediano plazo y, como contracara, la canalización de mayores niveles de ahorro dentro del sistema financiero nacional.

Con respecto al tercer problema estructural (la informalidad de la economía), en nuestra opinión es un claro condicionante para el desarrollo de un sistema financiero de mayor profundidad; además, la reducción de los niveles de informalidad facilitaría el crecimiento de las transacciones en las cuentas bancarias, a la vez que ampliaría las posibilidades de acceso al crédito. No obstante, consideramos que para este problema resulta viable pensar en una estrategia de inclusión financiera simultánea con una progresiva formalización de actividades económicas, la cual a su vez contemple algunos de los componentes de la economía informal.

Propuestas y prioridades de política

A partir de lo analizado anteriormente, reafirmamos que el abordaje de los tres factores estructurales identificados resulta decisivo e ineludible para desarrollar en forma sostenida una estrategia de inclusión financiera en Argentina, la cual a su vez debe ser entendida como un objetivo de mediano plazo y con avances paulatinos y permanentes.

De hecho, expresamos que la reducción de la volatilidad macroeconómica (y su consiguiente impacto en una menor formación de activos externos), junto al incremento de los niveles de formalidad de la economía deberían tener un impacto directo en el segundo desafío planteado (promover la canalización de las operaciones monetarias hacia el sistema financiero) y, en paralelo, generar mayores niveles de ahorro dentro del sistema financiero nacional. A su vez, la resolución de este segundo desafío tiene la potencialidad de ser una “llave” para aumentar la capacidad prestable de los bancos y con ello generar condiciones para expandir el crédito hacia los sectores con mayores necesidades (tercer desafío identificado).

Sin perjuicio de lo expuesto, y siempre en forma paralela y complementaria al abordaje de estos factores estructurales, a continuación, se plantean propuestas y prioridades de política para abordar los 4 desafíos identificados en relación con el acceso, uso y calidad de los servicios financieros.

El primero de estos lineamientos surge a partir de la principal debilidad identificada en cuanto al acceso a los servicios financieros, que es el hecho de contar con un 58,4% de las localidades del país sin infraestructura bancaria. En este sentido se propone evaluar un abordaje por zonas geográficas para promover la adopción de transacciones digitales. Si bien se trata de localidades pequeñas, las mismas se encuentran dispersas por todo el país y requieren de soluciones más ágiles y económicamente viables que la instalación de sucursales bancarias tradicionales. En este sentido, vale ponderar los logros alcanzados en otros países de la región a través del modelo de corresponsales; de hecho, tal como se mencionó al enumerar los desafíos, dicho modelo podría mejorar significativamente los niveles de acceso. No obstante, se propone, con una visión más estratégica, concentrar esfuerzos en la masificación de transacciones bancarias digitales (tanto desde el alta de las cuentas como para los pagos, transferencias y préstamos), de forma tal de garantizar el acceso a los servicios financieros para todas las localidades del país. A tal fin, consideramos oportuno evaluar un abordaje por zonas geográficas distribuido entre las distintas instituciones financieras (en función del tamaño y localización de cada una) que permita bancarizar en forma remota a toda la población adulta que aún no posee cuenta bancaria como así también orientarla hacia el uso de las aplicaciones móviles para las transacciones básicas; al mismo tiempo se debería orientar a los comercios a realizar sus cobros mediante los distintos dispositivos electrónicos y plataformas ya desarrolladas por los bancos. Consideramos que dicho plan debería estar enfocado inicialmente hacia las 2.065 localidades de todo el país que no cuentan con infraestructura financiera, aunque posteriormente deberían abordarse el resto de las localidades del país. Un elemento central de esta acción debería estar dado por garantizar el acceso universal a los servicios de internet y a la telefonía móvil. Al respecto se observa (INDEC, 2020) que, al cuarto trimestre de 2019, el 82,9% de los hogares urbanos del país tienen acceso a internet, con algunas disparidades por región (por ejemplo, CABA se encuentra en el 91,8% y Corrientes y Formosa se encuentran en el 72,5% y 71,5% respectivamente), como así también por edades y niveles educativos; en cuanto al uso de telefonía móvil, en el mismo informe se indica que es la tecnología con mayor uso (84,3% de la población lo utiliza, también con algunas disparidades por región, edad y nivel educativo). De lo expuesto se desprende que se deben seguir robusteciendo los niveles

de conectividad y acceso a la telefonía móvil en todo el territorio para acompañar las acciones propuestas.

El segundo lineamiento está relacionado con una de las debilidades en el uso de los servicios financieros, que es la escasa canalización de operaciones monetarias dentro del sistema financiero formal y, como contrapartida, el elevado uso del dinero en efectivo. Debe tenerse en cuenta que la mayor limitación para el desarrollo de los medios de pago electrónicos¹⁶ se presenta por parte de los comercios, dados los costos asociados, tanto en términos impositivos como por el uso de tarjetas o terminales de cobro; para evitar dichos costos, resulta frecuente la aplicación de descuentos en el precio de compra a fin de desincentivar el uso de medios de pago electrónico por parte del comprador (FIEL, 2019). En base a ello podemos afirmar que la reducción de la informalidad, tal lo expresado en secciones anteriores, resulta vital para enfrentar esta debilidad. No obstante, esto debe estar acompañado por la generación de instrumentos de cobro electrónico para pequeños comercios que les permitan canalizar en forma creciente sus operaciones dentro del sistema bancario, con costos reducidos. Cabe mencionar que dentro de América Latina se han desarrollado experiencias que buscan incentivar el cobro electrónico por parte de los comercios, entre las cuales se destaca CoDi (Cobro Digital) en México (lanzada por el Banco de México en 2019). CoDi ofrece como atributos el no cobro de comisiones para los comercios y la acreditación inmediata de los fondos. Consideramos que la implementación de una plataforma de estas características, impulsada por el BCRA y orientada a los pequeños comercios, representaría una contribución relevante para incrementar las transacciones de pago dentro del sistema financiero. Además de las características de CoDi, cabe considerar la posibilidad de implementar un esquema impositivo con menores gravámenes, por un período inicial, para aquellos pequeños comercios que se encuentren fuera del sistema financiero y comiencen a utilizar una plataforma para cobros electrónicos.

El tercer lineamiento se presenta a partir de otra gran debilidad identificada dentro del uso de los servicios financieros, que es el desarrollo del crédito al sector privado, y especialmente hacia las pequeñas y medianas empresas. En primer lugar, expresamos que ello es un subproducto del bajísimo nivel de crédito con respecto al PBI que tiene Argentina. No obstante, consideramos que, al tratarse del sector productivo, esta dificultad tiene consecuencias aún más críticas. En este

¹⁶ Por “medios de pago electrónico” nos referimos a transferencias, tarjetas de débito y crédito y todas aquellas formas de pago que hacen innecesario el uso de efectivo.

sentido podemos afirmar que la inclusión financiera de las Pymes es un eje clave para la generación de un cambio estructural a nivel macro, meso y microeconómico, ampliando los límites de la restricción externa como así también contribuyendo a la generación de empleo. A su vez, la restricción al crédito hacia este segmento altera las trayectorias de la inversión y la productividad (Woyecheszen, 2018). Consideramos que algunas de las propuestas detalladas en la Política para el Acceso al Crédito Productivo (Ministerio de Hacienda de la Nación Argentina, 2019c) deben ser priorizadas para atender este problema, en especial el fortalecimiento de los instrumentos de garantías públicas disponibles (como el FOGAR) y la ampliación de información con la que cuentan las entidades financieras para evaluar riesgos crediticios (incluyendo información de AFIP, ANSES, IGJ, Registro de Propiedad del Automotor y la proveniente de gobiernos provinciales o municipales); esto último también facilitaría la tramitación de crédito bancario por parte de las empresas, al no tener que presentar a la entidad financiera información que ya fue presentada a otros entes.

Sin perjuicio de lo expuesto, consideramos que la inclusión financiera de las Pymes no sólo debe comprender los aspectos crediticios; de hecho, se verifica una alta proporción de Pymes que manifiestan no tener necesidades de financiamiento pero que, al mismo tiempo, tienen una baja o nula inclusión financiera. Algunos de los factores identificados por Pérez Caldentey y Titelman (2018) que inciden en ello son: los costos desde la mirada del empresario (todo lo que implica pasar a la formalidad, el cambio de estatus jurídico y costos fijos independientes del nivel de producción); la desconfianza hacia el sector financiero; la cultura empresarial, que suele ser de bajo riesgo; el desconocimiento de instrumentos financieros y la falta de adaptación de los mismos a su perfil. Consideramos que para abordar todos estos factores resulta imprescindible que desde el propio sistema financiero se puedan destinar mayores recursos al asesoramiento y la educación financiera orientada a las Pymes con el fin de promover mayores niveles de inclusión financiera en este segmento. La instrumentación de estas acciones puede realizarse mediante distintos modelos: ya sea a través de un mayor impulso a entidades como el Banco Nación y el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) para su asistencia a los sectores productivos, o bien estableciendo regulaciones desde el BCRA tendientes a que los principales bancos privados destinen recursos en mayor cuantía para facilitar la inclusión financiera de las Pymes.

Como cuarto y último lineamiento, se torna imperioso priorizar y potenciar el Plan Nacional de Educación Financiera (PNEF), estableciendo metas, responsables y seguimiento periódico sobre

las métricas allí establecidas (Ministerio de Hacienda de la Nación Argentina, 2019b). En este sentido, resulta de interés avanzar en dos grandes ejes, que también se mencionan en el PNEF: por un lado, la incorporación de educación financiera dentro del currículo de las escuelas secundarias; por otra parte, combinar acciones dirigidas hacia los adultos, tanto en lo referido al uso de servicios financieros formales y los pagos digitales como así también al estímulo a la planificación financiera y el ahorro.

En cuanto al primer eje, dentro del PNEF se menciona la necesidad de capacitar a los docentes en materia de educación financiera, además de desarrollar contenido didáctico de educación tributaria y financiera con sugerencias de evaluación, además de identificar oportunidades de enlace con el sector privado para complementar esta formación. En nuestra opinión, y en línea con las buenas prácticas a nivel internacional (OCDE, 2005), este enfoque requiere, además:

- incorporar nociones de educación financiera desde las edades más tempranas posibles (preferentemente desde la escuela primaria).
- darle un sentido práctico a la educación financiera escolar. Esto puede llevarse a cabo, por ejemplo, a través de la apertura de cajas de ahorro virtuales en las cuales los y las estudiantes puedan simular, de una forma lúdica, acciones financieras básicas como el ahorro para un determinado proyecto, la solicitud de un crédito o una compra en cuotas.
- establecer el rol activo de todas las instituciones financieras reguladas por el BCRA, contemplando que cada institución tenga en sus portales web un espacio dedicado a este tema, con información, ejercicios, cuestionarios y juegos orientados a niños y adolescentes.

Con respecto al segundo eje, el PNEF hace hincapié en la importancia de difundir los beneficios de usar los servicios financieros formales, de realizar pagos digitales, de los esquemas de ahorro a largo plazo y del acceso al mercado de capitales, entre otros. Dicho plan también señala la relevancia de segmentar el contenido por grupo específico (por ejemplo, difundir las herramientas de pago digital en adultos mayores o realizar talleres prácticos sobre el manejo de canales digitales de atención para beneficiarios de programas de asistencia social y jubilados). Consideramos que en forma adicional resulta deseable, en forma análoga a lo establecido para la Protección de Usuarios de Servicios Financieros, establecer en cada institución financiera bajo la órbita del BCRA un área responsable de Educación Financiera hacia los Usuarios, la cual brinde atención exclusiva y multicanal en esta temática a los usuarios, además de llevar a cabo talleres, cursos y

actividades que promuevan los conocimientos financieros en los usuarios de cada entidad, bajo la supervisión y guía del BCRA.

Tal como se expuso en diversos pasajes del trabajo, la bancarización o inclusión financiera tiene múltiples impactos en la vida económica y social de los países, favoreciendo los procesos de crecimiento y desarrollo económico. Por un lado, la inclusión financiera del sector productivo, y en especial de las Pymes, impacta positivamente en el desarrollo de proyectos de inversión, a la vez que contribuye a la formalización de sus actividades, generando así una mayor sostenibilidad en los niveles de empleo. Por otra parte, en cuanto a las personas humanas, señalamos que la inclusión financiera contribuye a la reducción de la pobreza, genera una menor vulnerabilidad ante shocks negativos, reduce los costos de transacción y posibilita el acceso al crédito, entre sus principales beneficios. Los indicadores de inclusión financiera en Argentina evidencian las notorias debilidades en esta materia; por consiguiente, contar con lineamientos estratégicos concretos al respecto y monitorear activamente la evolución de los indicadores debe entenderse como una prioridad de las políticas públicas, toda vez que representa un factor clave para contribuir al crecimiento económico con inclusión social y la mejora de las condiciones de vida de la población.

Referencias

- Abeles, M., Lavarello, P., & Montagu, H. (2013). Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina. En CEPAL-OIT, *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de la Argentina* (págs. 23-96). Santiago de Chile.
- Albrieu, R., & Fanelli, J. M. (2011). Fluctuaciones macroeconómicas y crecimiento en Argentina: una visión de largo plazo. En P. d. Desarrollo, *La Argentina del largo plazo: crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural* (págs. 45-81). Buenos Aires.
- Alstadsæter, A., Johannesen, N., & Zucman, G. (2017). *Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Ámbito Financiero. (2012). *El BCRA creó un área para defensa del usuario de servicios financieros*. Obtenido de <https://www.ambito.com/economia/el-bcra-creo-un-area-defensa-del-usuario-servicios-financieros-n3743916>
- Anastasi, A., Blanco, E., Elosegui, P., & Sangiácomo, M. (2010). La bancarización y los determinantes de la disponibilidad de servicios bancarios en Argentina. *Ensayos Económicos. Banco Central de la República Argentina*, 60, 137-209.
- Asobancaria. (2019). Dinámica reciente de los corresponsales bancarios en Colombia. *Semana Económica*(1197).
- Banca de las Oportunidades - Superintendencia Financiera de Colombia . (Julio de 2018). *Reporte de Inclusión Financiera 2017*. Obtenido de http://bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2018-07/RIF%202017%20LIBRO%20FINAL_WEB%2002_2.pdf
- Banco Central de la República Argentina. (2019a). *Informe de Inclusión Financiera*. Obtenido de <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/iif0119.pdf>
- Banco Central de la República Argentina. (2019b). *Informe de Pagos Minoristas*. Obtenido de http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/Informe_Pagos_Minoristas_012019.pdf
- Banco Central de la República Argentina. (2020). *Informe de Inclusión Financiera*. Obtenido de <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/iif0219.pdf>
- Banco Central de la República Argentina. (s.f.). *Buscador de comunicaciones*. Obtenido de http://www.bcra.gov.ar/SistemasFinancierosYdePagos/Buscador_de_comunicaciones.asp
- Banco Central de la República Argentina. (s.f.). *Cuadros estandarizados de series estadísticas*. Obtenido de https://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Cuadros_estandarizados_series_estadisticas.asp
- Banco Central de la República Argentina. (s.f.). *Encuesta de medición de capacidades financieras*. Obtenido de http://www.bcra.gov.ar/BCRAyVos/encuesta_caf.asp
- Banco Central de la República Argentina. (s.f.). *Información sobre entidades financieras*. Obtenido de http://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Entidades_financieras.asp
- Banco Central de la República Argentina. (s.f.). *Objetivos y planes*. Obtenido de http://www.bcra.gov.ar/Institucional/Objetivos_y_Planes.asp
- Banco Central de la República Argentina. (s.f.). *Ordenamientos y resúmenes*. Obtenido de http://www.bcra.gov.ar/SistemasFinancierosYdePagos/Ordenamiento_y_resumenes.asp
- Banco Central do Brasil. (2018). *Relatório de Cidadania Financeira 2018*. Obtenido de https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/RIF/Relatorio%20Cidadania%20Financeira_BCB_16jan_2019.pdf

- Banco de México. (s.f.). *Información sobre CoDi® Cobro Digital*. Obtenido de <https://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/codi-cobro-digital-banco-me.html>
- Banco Mundial. (2012). *Buenas Prácticas para la Protección al Consumidor Financiero*. Obtenido de <http://documents1.worldbank.org/curated/en/447021493843704521/pdf/70157-SPANISH-FinConsumerProtection-GoodPractices-SPANISH-FINAL.pdf>
- Banco Mundial. (2018a). *Banco de datos*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/FB.CBK.BRCH.P5>
- Banco Mundial. (2018b). *Global Findex Database*. Obtenido de <https://globalfindex.worldbank.org/>
- Bank for International Settlements. (s.f.). *BIS Statistics Explorer - Payments and financial market infrastructures*. Obtenido de <https://stats.bis.org/statx/toc/CPMI.html>
- BID-FOMIN. (2013). *Banca corresponsal e inclusión financiera: marcos regulatorios en América Latina*.
- CAF-BCRA. (2018). *Encuesta de medición de capacidades financieras en Argentina - año 2017*. Obtenido de <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1341/Encuesta%20de%20Medici%C3%B3n%20de%20Capacidades%20Financieras%20en%20Argentina.%20A%C3%B1o%202017..pdf?sequence=1>
- Carabarán, M., De la Garza, A., González, J. P., & Pompa, A. (2018). Corresponsales bancarios e inclusión financiera en México. En C. d. Latinoamericanos, *Decisiones financieras de los hogares e inclusión financiera: evidencia para América Latina y el Caribe* (págs. 407-447).
- Casa Rosada. (2011). *Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario*. Obtenido de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/25209-programa-de-financiamiento-productivo-del-bicentenario>
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores. (2018). *Medición del Impacto de los Corresponsales Bancarios en la Inclusión Financiera en México*.
- Consejo Nacional de Inclusión Financiera. (2018). *Reporte Nacional de Inclusión Financiera*. Obtenido de <https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Reportes%20de%20IF/Reporte%20de%20Inclusion%20Financiera%209.pdf>
- Dabla-Norris, E., Deng, Y., Ivanova, A., Karpowicz, I., Unsal, F., VanLeemput, E., & Wong, J. (2015). Inclusión financiera: un enfoque centrado en América Latina. *Boletín CEMLA*, LXI(4), 244-281.
- Diamand, M. (1972). La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio. *Desarrollo Económico*, 12(45).
- Fanelli, J. M. (2004). *Desarrollo Financiero, Volatilidad e Instituciones. Reflexiones sobre la Experiencia Argentina*. : Fundación PENT.
- Federación Latinoamericana de Bancos. (s.f.). *Indicadores FELABAN*. Obtenido de https://indicadores.felaban.net/indicadores_homologados/
- Fondo Monetario Internacional. (s.f.). *Financial Access Survey (FAS)*. Obtenido de <https://data.imf.org/?sk=E5DCAB7E-A5CA-4892-A6EA-598B5463A34C>
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. (2019). *Inclusión financiera en la Argentina. Diagnóstico y propuestas de política*.

- Fundación Observatorio Pyme. (2013). *Informe Especial: Inversiones y acceso al financiamiento de las PyME industriales*.
- Gaggero, A., Gaggero, J., & Rua, M. (2013). *Fuga de capitales III. Argentina (2002-2012). Magnitudes, evolución, políticas públicas y cuestiones fiscales relevantes*. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de Argentina (CEFID-AR).
- Infoleg. (2008). *Programa de Alfabetización Económica y Financiera*. Obtenido de http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno20-10-2008-2.htm
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2019). *Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2017-2018. Resultados preliminares*. Obtenido de https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/engho_2017_2018_resultados_preliminares.pdf
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2020). *Acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación. EPH*. Obtenido de https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/mautic_05_20A36AF16B31.pdf
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (s.f.). *Proyecciones nacionales*. Obtenido de https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/c2_proyecciones_nac_2010_2040.xls
- King, R., & Levine, R. (1993). Finance and Growth: Schumpeter might be right. *The Quarterly Journal of Economics*, 108(3), 717-737.
- Levine, R. (2004). *Finance and Growth: Theory and Evidence*. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. Obtenido de <https://www.nber.org/papers/w10766.pdf>
- Lucas, R. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, XXII, 3-42.
- Medina, L., & Schneider, F. (2018). *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?* International Monetary Fund.
- Ministerio de Hacienda de la Nación Argentina. (2019a). *Estrategia Nacional de Inclusión Financiera*.
- Ministerio de Hacienda de la Nación Argentina. (2019b). *Plan Nacional de Educación Financiera Argentina 2019*. Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/3.2_pnef-plan_nacional_de_educacion_financiera-vf.pdf
- Ministerio de Hacienda de la Nación Argentina. (2019c). *Política para el Acceso al Crédito Productivo*. Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/3.1_pacp-politica_de_acceso_al_credito_productivo_vf.pdf
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación Argentina. (s.f.). *Estadísticas e indicadores nacionales*. Obtenido de <http://www.trabajo.gov.ar/estadisticas/oede/estadisticasnacionales.asp>
- OCDE. (2002). *Measuring the Non-Observed Economy. A Handbook*. Paris: OECD Publications.
- OCDE. (2005). *Recommendation on Principles and Good Practices for Financial Education and Awareness*. Obtenido de <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/35108560.pdf>
- OCDE. (2020). *Financing SMEs and Entrepreneurs 2020: An OECD Scoreboard*. (O. Publishing, Ed.) Obtenido de <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/061fe03d-en/index.html?itemId=/content/publication/061fe03d-en>
- Pérez Caldentey, E., & Titelman, D. (2018). *La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo*. (C. E. (CEPAL), Ed.) Santiago: Libros de la CEPAL.

- Red Link. (2019). *Uso Dinero Electrónico Link*. Obtenido de https://www.redlink.com.ar/data/uploads/mayo2019/UDE_LINK_9_MAYO2019.pdf
- Roa, M. J. (2013). Inclusión financiera en América Latina y el Caribe: acceso, uso y calidad. *Boletín del CEMLA, LVIII*(3), 121-148.
- Roa, M., Alonso Másmela, G., García Bohórquez, N., & Rodríguez Pinilla, D. (2014). *Educación e inclusión financieras en América Latina y el Caribe. Programas de los bancos centrales y las superintendencias financieras*. México D.F.: CEMLA.
- Robinson, J. (1952). The generalisation of the general theory. En J. Robinson, *The rate of interest and other essays*. London: Macmillan.
- Rua, M., & Zeolla, N. (2018). Desregulación cambiaria, fuga de capitales y deuda: la experiencia argentina reciente. *Revista Problemas del Desarrollo, 49*(194), 5-30.
- Schorr, M., & Wainer, A. (2014). El dilema de la restricción externa. *Diario Página 12*. Obtenido de <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-7652-2014-05-11.html>
- Schumpeter, J. (1911). *The theory of economic development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Woyecheszen, S. (2018). *Inclusión financiera en las pequeñas y medianas empresas en la Argentina*. Santiago: CEPAL.