



BANCO CENTRAL DE BOLIVIA

Hacia una estrategia nacional de inclusión financiera en Bolivia (Documento para discusión)

Oscar A. Díaz Quevedo *

Martín Villegas Tufiño **

Documento de trabajo N.º 03/2016

Revisado por: Rolando Olmos

Diciembre 2016

* Analista Financiero Senior, Subgerencia de Análisis del Sistema Financiero. Correo: odiaz@bcb.gob.bo.

** Analista Financiero Senior, Subgerencia de Análisis del Sistema Financiero. Correo: mvillegas@bcb.gob.bo.

Resumen

En los últimos años, se ha reconocido que la inclusión financiera es un elemento fundamental para el buen funcionamiento de los sistemas financieros, desde una perspectiva de crecimiento económico inclusivo. A partir de 2013, el marco normativo de la actividad financiera en Bolivia ha priorizado la inclusión financiera como una herramienta para el logro del desarrollo económico y social, con importantes avances, pero aún existen diferencias importantes con relación al resto de países de la región.

Para obtener mejores resultados y desplegar esfuerzos específicos y coordinados relacionados con la inclusión financiera, en los últimos años, muchos países empezaron a formular Estrategias Nacionales de Inclusión Financiera (ENIF). Por tanto, a partir de las experiencias de otros países de la región, se recomienda la implementación de una ENIF y la realización de un diagnóstico inicial a través de una encuesta sobre inclusión financiera enfocada a recopilar información del lado de la demanda.

Clasificación JEL: *D14, E58, G28, I31, O16*

Palabras clave: *Inclusión financiera, Estrategia Nacional de Inclusión Financiera*

Towards a national strategy for financial inclusion in Bolivia

Abstract

In recent years it has been recognized that financial inclusion is a fundamental element for the proper functioning of financial systems from an inclusive economic growth perspective. Since 2013, the regulatory framework for financial activity in Bolivia has prioritized financial inclusion as a tool for achieving economic and social development with important advances. However, there are still important differences in relation to the rest of the countries of the region.

To obtain better results and to deploy specific and coordinated efforts related to financial inclusion, in the last years, many countries began to formulate National Strategies of Financial Inclusion (NSFI). Therefore, based on the experiences of other countries in the region, the implementation of an NSFI is recommended, and the realization of an initial diagnosis through a survey on financial inclusion focused on gathering information on the demand side.

JEL Classification: *D14, E58, G28, I31, O16*

Keywords: *Financial inclusion; National Strategy of Financial Inclusion*

I. Introducción

En el plano teórico y empírico, se ha reconocido que el buen funcionamiento de los sistemas financieros, es esencial para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Por otro lado, la reciente crisis financiera ha demostrado que la innovación financiera puede tener efectos sistémicos devastadores, por lo que los organismos internacionales y los reguladores nacionales han realizado esfuerzos concertados para reformar y fortalecer las regulaciones financieras. Por tanto, al llevar a cabo el diseño de regulaciones más estrictas, es crucial evitar una reacción contraria sobre la inclusión financiera.

Las teorías modernas de crecimiento económico hacen cada vez mayor hincapié en el rol de la inclusión financiera. Un acceso limitado a financiamiento, está generalmente asociado a la pobreza persistente, la desigualdad de ingresos y un menor crecimiento. Las imperfecciones del mercado, como las asimetrías de información y los costos de transacción, son características de los mercados financieros, que tienden a limitar las oportunidades de las personas talentosas de bajos ingresos y de las micro y pequeñas empresas, las cuales carecen de garantías, historial de crédito y conexiones (Beck et al., 2009).

Por ello, en los últimos años se ha reconocido que la inclusión financiera es fundamental para reducir la pobreza y la desigualdad en la distribución de los ingresos y lograr un crecimiento económico inclusivo¹. Existe evidencia sobre los beneficios de la inclusión financiera en el bienestar de las personas. Los estudios señalan que cuando las personas participan en el sistema financiero, están mejor preparadas para iniciar y expandir negocios, invertir en educación, gestionar riesgos, administrar fondos para la jubilación y absorber *shocks* financieros. El acceso a cuentas bancarias y a mecanismos de ahorro y pagos incrementa el ahorro, el empoderamiento de las mujeres, e impulsa la inversión productiva y el consumo (Demirgüç-Kunt et al., 2015). El acceso al crédito también tiene efectos positivos sobre el consumo, así como sobre la situación laboral, el ingreso y las perspectivas futuras de los agentes (Karlán y Zinman, 2010). En el caso de las empresas, el acceso a crédito es importante para financiar capital de trabajo y de inversión y por tanto para la expansión de sus actividades. Por otra parte, los hogares y las empresas necesitan productos de seguros para administrar los sucesos imprevisibles a un costo razonable². Además, el acceso a las tecnologías de pago a través de tarjetas de crédito o débito, cuentas

¹ Ver por ejemplo, Beck et al. (2007); King y Levine (1993); Beck et al. (2000); Klapper et al. (2006); y Demirgüç-Kunt y Levine (2009).

² En general, la inclusión financiera permite reducir costos de transacción para hogares y empresas y les permite mejorar la asignación intertemporal de sus recursos.

corrientes y transferencias electrónicas, entre otros mecanismos, es esencial para facilitar las transacciones, las cuales permiten reducir costos transaccionales (tiempo) y mejoran la seguridad de las mismas (García, 2011).³

De acuerdo con Cano et al. (2014) la inclusión financiera, al menos tiene cinco efectos positivos: la suavización del ingreso y el consumo; la eficiencia en la asignación de recursos; el crecimiento económico; la desigualdad y la pobreza; y la transmisión de la política monetaria.

Por tanto, la inclusión financiera se ha convertido en un tema de creciente interés para académicos, formuladores de políticas y organismos internacionales⁴ como una opción de política pública para combatir la pobreza⁵. El interés proviene, entre otros factores, de la mayor evidencia sobre los nexos que existen entre la inclusión financiera y las oportunidades para reducir la vulnerabilidad de los hogares de menores ingresos y la desigualdad de los países, así como del potencial que ofrecen nuevas tecnologías y modelos de negocio en el mercado para superar los obstáculos que han restringido el acceso a los servicios financieros y su uso para la mayor parte de la población. Por su parte, el sector privado empezó a ver oportunidades de negocio en la atención de empresas y hogares de bajos ingresos que no están incluidos en el sistema financiero.

“Para los bancos centrales, la inclusión financiera es de gran importancia para que la política monetaria sea eficaz; en la medida en que un amplio porcentaje de la población tenga acceso a servicios financieros formales, se potencia la transmisión de la política monetaria y su papel anticíclico.” (García et al., 2014, p. 7).

³ Por tanto un acceso limitado a productos y servicios financieros, incluso con un sistema financiero bien desarrollado, disminuirá el beneficio de dicho desarrollo para muchas familias y empresas. En consecuencia, es necesario el diseño de las políticas que permitan eliminar las barreras de acceso y uso.

⁴ En 2014 la Asociación Mundial para la Inclusión Financiera – AFI, liderada por el G-20 que proporciona un marco institucional que fomenta y coordina las políticas e intervenciones promotoras de inclusión financiera, propuso un plan de trabajo con cuatro componentes principales: financiamiento a Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), regulación y estándares, protección, y educación al consumidor financiero y sistemas de pagos. Además, fijó una serie de principios orientadores que deben observar los países para la masificación de los servicios financieros dentro de los cuales se destaca la innovación, la competencia y la coordinación (Ávila y Rodríguez, 2017).

⁵ El mayor interés refleja una mayor comprensión de la importancia de la inclusión financiera para el desarrollo económico y social. La mayor atención también se debe al reconocimiento de las importantes brechas en temas de inclusión financiera. En 2003, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha promovido una declaración definiendo metas de inclusión financiera; el G-20, por su parte, impulsa la inclusión financiera como un objetivo de política pública, induciendo a que varios bancos centrales se fijen objetivos en este campo.

Este impulso ha motivado una serie de iniciativas públicas y privadas para generar cambios importantes en los sistemas financieros de América Latina y el Caribe, con el propósito de mejorar el acceso y uso de servicios financieros⁶. Estas incluyen: reformas regulatorias para el suministro de dinero electrónico, la creciente cobertura por parte de intermediarios financieros en puntos físicos de acceso, y el uso de los sistemas de pago para realizar pagos gubernamentales. En algunos países estos esfuerzos se han conjugado con estrategias nacionales de inclusión financiera.

Sin embargo, cuando se plantean políticas que promuevan un mayor uso de servicios financieros, se debe considerar que altos niveles de inclusión financiera no necesariamente son deseables. En general, una mayor disponibilidad de servicios financieros, permite a las personas y las empresas aprovechar oportunidades de negocio, invertir en educación, ahorrar para su retiro, y contar con seguro contra riesgos. Pero no todos los servicios financieros son apropiados para todo el mundo, especialmente en el caso de la otorgación de créditos. Asimismo, los proveedores no deben pasar por alto los riesgos y costes cuando se deciden a ofrecer ciertos tipos de servicios. Por otra parte, si el proceso de inclusión financiera no tiene en cuenta las fallas de mercado y de la regulación, estas pueden tener efectos adversos en la estabilidad financiera.

Sahay et al. (2015) hallaron evidencia que la inclusión financiera aumenta el crecimiento económico hasta un cierto punto, pero que los beneficios marginales sobre el crecimiento disminuyen a medida que la inclusión y la profundización financiera aumentan. Por otra parte, muestran que los riesgos sobre la estabilidad financiera aumentan cuando el acceso al crédito se amplía sin la supervisión adecuada. Finalmente, los autores encuentran que, a diferencia del crédito, un mayor acceso a otro tipo de servicios financieros no afecta negativamente a la estabilidad financiera, y que por el contrario, el cierre de las brechas de género en el uso de cuentas bancarias y la promoción de la diversidad en la base de depositantes, ayudaría a mejorar el crecimiento sin perjudicar la estabilidad financiera. Por lo tanto, estos servicios pueden ser promovidos ampliamente, desde una perspectiva de estabilidad financiera.

II. Inclusión financiera

Un sistema financiero que funciona adecuadamente, cumple el rol importante de ofrecer productos y servicios de ahorro, medios de pago, prestación de créditos y la

⁶ Sin embargo, la evidencia empírica muestra que muchos países de la región aún presentan bajos indicadores de profundización financiera y que existen disparidades importantes entre los países y dentro de ellos (Demigürç-Kunt et al., 2015; Trujillo y Navajas, 2014; Rojas-Suárez y Amado, 2014; De Olloui et al., 2015).

administración de riesgos a personas y empresas. Demigürç-Kunt (2014, p. 15) señala que los sistemas financieros inclusivos son aquellos en los cuales existe una elevada participación de personas y empresas que utilizan servicios financieros. Si los sistemas financieros no fueran inclusivos, los hogares dependerían de sus ahorros limitados para invertir en educación, la compra de viviendas o convertirse en emprendedores. Por su parte, las empresas nuevas dependerían de sus ingresos limitados para aprovechar oportunidades de crecimiento. Tal situación contribuiría a la desigualdad persistente de ingresos y un lento crecimiento económico.

En el análisis de la Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2015), se indica que instituciones como la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI), la Asociación Mundial para la Inclusión Financiera (Global Partnership for Financial Inclusion - GPFi) del Grupo de los Veinte (G-20), el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (Consultative Group to Assist the Poor - CGAP), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros, comenzaron a ensayar sus propias definiciones de inclusión financiera, y a partir del desarrollo de éstas, iniciaron diversos esfuerzos para promover y aconsejar a los distintos países sobre la adopción de políticas públicas que incentiven la inclusión y educación financiera.

Sin embargo, la inclusión financiera es un tema complejo y difícil de analizar, debido a las diversas dimensiones que tienen que ser consideradas para su medición y entendimiento. Aunque no existe un consenso sobre la definición de la inclusión financiera⁷, hay tres características que deben ser consideradas: acceso, uso y calidad de los servicios financieros, las cuales están estrechamente relacionadas con el nivel de desarrollo del sistema financiero de cada país y cualquier brecha de mercado existente (Trujillo y Navajas, 2014, p. 1).

Por acceso se entiende la existencia de canales de provisión de servicios financieros de las entidades financieras formales a los diferentes segmentos de la población: sucursales, cajeros automáticos, corresponsales, banca móvil y banca por internet⁸. El uso se refiere a la acción de utilización de los servicios financieros (crédito, depósitos, medios de pago, seguros, giros, etc.) de manera regular y permanente; para medir el uso, es fundamental que la información refleje el punto de vista del usuario, es decir,

⁷ En el Apéndice A se presentan definiciones de inclusión financiera elaboradas por distintos organismos internacionales.

⁸ En la normativa financiera boliviana, estos canales se denominan Puntos de Atención Financiera (PAF).

se requieren datos recogidos a través de una encuesta a la demanda⁹. La dimensión calidad se refiere a la adecuación de los productos y servicios financieros a las necesidades del consumidor. La calidad engloba la experiencia del consumidor, verificada a través de sus actitudes y opiniones con relación a los productos que se encuentran actualmente a su disposición. La dimensión de calidad, por lo tanto se utiliza para medir la naturaleza y la profundidad de la relación entre el proveedor de servicios financieros y el consumidor, así como las opciones disponibles y los niveles de comprensión de los consumidores con relación a los productos financieros y sus implicaciones (Hannig y Jansen, 2010, p. 3).

De acuerdo con Roa (2015) p. 8, tradicionalmente la falta de acceso, se define como un obstáculo o barrera que resulta de fricciones asociadas al sector financiero, entre las cuales se tienen: altos costos de transacción, incertidumbre asociada a los resultados/rentabilidad de los proyectos que serán financiados y la asimetría de información entre prestamistas y prestatarios. De acuerdo con Beck y De la Torre (2007), las barreras pueden ser clasificadas de acuerdo a su naturaleza geográfica (zonas rurales remotas y dispersas), socioeconómica (costos altos y discriminación de género, étnica, generacional o de cualquier otro tipo) y de oportunidad (falta de garantías o de pertenencia a una red bien contactada)¹⁰. Honohan (2004) distingue entre barreras de precios (servicios financieros de alto costo), barreras de información (existencia de asimetrías de información) y las barreras de productos y servicios (servicios que no son ofrecidos a pesar de ser muy demandados por ciertos grupos).

Con relación al uso de servicios y productos financieros, cuando la decisión de no utilizarlos está determinada por las preferencias inter-temporales de los agentes y las oportunidades de inversión, la falta de uso no necesariamente es un problema (Beck y De la Torre, 2007). Sin embargo, como señala Roa (2015) p. 9, *“cuando los agentes tienen acceso a servicios financieros, pero hacen poco o ningún uso de ellos por falta de conocimientos o educación financiera, bajos niveles de ahorros, empleo o ingresos, desconfianza en las instituciones financieras, el miedo a endeudarse, o como*

⁹ Existen aspectos transversales del acceso y uso de servicios financieros: regulación, educación financiera y protección al consumidor (Marconi, 2014).

¹⁰ Beck et al. (2007) introducen dos tipos de indicadores que corresponden a los conceptos de acceso y uso de los servicios financieros. En el caso del primer concepto, presentan datos sobre el número de sucursales bancarias y cajeros automáticos con relación a la población y superficie, para capturar la penetración geográfica y demográfica del sistema bancario. Por otro lado, para medir el uso de servicios bancarios, presentan indicadores del número de cuentas de préstamos y depósitos con relación a la población y el préstamo promedio y el tamaño del depósito con relación al PIB per cápita.

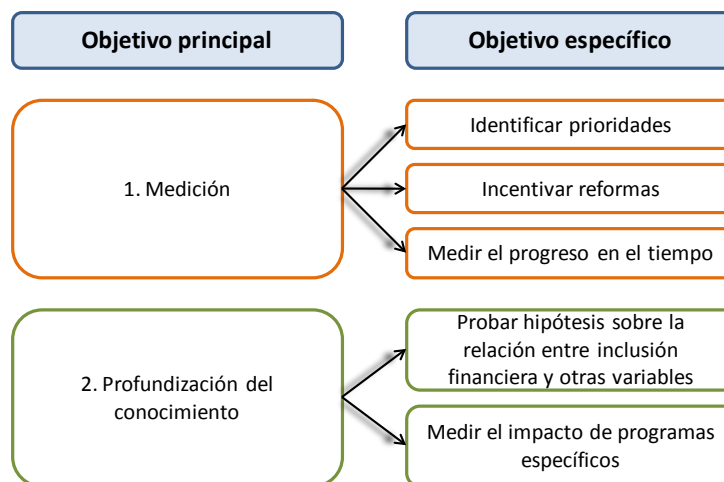
resultado psicológico de discriminación sistemática en el pasado (estas razones se las denomina barreras de uso); la falta o poco uso es un problema de inclusión financiera. Por tanto, los problemas de acceso y uso son de naturaleza diferente. Mientras que el problema del acceso se deriva esencialmente de las fallas del mercado que limitan la oferta de servicios financieros, el problema de uso se explica principalmente por factores de demanda y oferta de servicios financieros.”

Según De Ollóqui et al. (2015), además de las barreras sobre el acceso, uso y calidad de productos y servicios financieros también existen obstáculos transversales sobre las dimensiones de la inclusión financiera, como los marcos regulatorios e institucionales poco efectivos para lograr los objetivos de política pública propuestos.

Un aspecto que se debe considerar al analizar la inclusión financiera, es la disponibilidad y calidad de la información. Es importante destacar que los datos que capturan las diferentes dimensiones de la inclusión financiera deben ser confiables y comprensibles, esta es una condición crítica para la formulación de políticas. Por tanto, es necesario definir indicadores de inclusión financiera consistentes que permitan establecer una dirección clara para la formulación de políticas orientadas a una mayor inclusión financiera, faciliten el seguimiento de las metas alcanzadas y ayuden a medir los resultados de las reformas implementadas. *“Con estos elementos en mente, se puede afirmar que la medición de la inclusión financiera tiene dos objetivos principales que implican diferentes necesidades de datos: en primer lugar, medir y monitorear los niveles de inclusión financiera, y segundo, profundizar el conocimiento sobre los factores que se correlacionan con la inclusión financiera y, posteriormente, verificar el impacto de las políticas”* (Hannig y Jansen, 2010, p. 4).

“La recolección de datos puede ser utilizada para aproximar el número de personas que tienen acceso o utilizan actualmente algún tipo de servicio o producto financiero. Si estos datos pueden relacionarse con otros factores, tales como características de la población, también pueden ayudar a identificar prioridades y catalizar los cambios en la política. Si la información es recopilada periódicamente, estos datos también pueden ser utilizados para monitorear la evolución de la inclusión financiera. Por otra parte, los datos pueden ayudar a profundizar la comprensión del problema de la inclusión financiera. Esto típicamente implica un método más complejo de diseño y recolección. Este tipo de datos es más apropiado para apoyar la construcción de soluciones y la medición del impacto de las políticas” (Idem) (Diagrama 1).

Diagrama 1: OBJETIVOS DE MEDICIÓN



Fuente: Extraído de Porteous (2009)

III. Estudios sobre la inclusión financiera en Bolivia

A partir de la revisión bibliográfica llevada a cabo, se verificó que la mayor parte de los estudios para Bolivia analiza la dimensión de acceso de la inclusión financiera.

Díaz (2008), a partir de la información de la Encuesta de Hogares 2005, analizó los factores que influyen en la probabilidad que un agente del sector informal pueda acceder al financiamiento de una entidad de intermediación financiera con el objetivo de emprender un negocio, empresa o actividad económica. El autor halló evidencia que el ingreso, el historial crediticio, el género, entre otras, son variables que incidirán en el acceso al crédito de estos agentes.

Nogales y Foronda (2010) analizaron la evolución del grado de inclusión del sistema financiero boliviano en el periodo 2001-2009 “empleando un panel de datos elaborado en base a información de la ASFI [Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero] y FINRURAL.” Utilizando análisis factorial, los autores construyeron una medida sintética del desempeño financiero y otra del desempeño social para 56 instituciones financieras. El indicador del desempeño social fue empleado como una medida del grado de inclusión social alcanzado por el sistema financiero. Uno de los resultados del trabajo muestra que “el aumento del grado de inclusión del sistema ha tenido como actores principales a las instituciones financieras con mayor vocación social (microfinancieras no reguladas y reguladas por la ASFI), sin comprometer de manera alguna su desempeño financiero. [Finalmente,] mediante un modelo de datos de panel [los autores muestran que] un desempeño financiero sobresaliente por parte de estas instituciones es una de las principales causas del grado de inclusión financiera observada en el sistema financiero. El estudio concluye con algunas recomendaciones de política para mejorar el acceso a servicios financieros.”

Sucre (2014) revisa literatura relacionada con el tema del acceso a financiamiento y sus efectos sobre el crecimiento y la pobreza. Además, analiza las relaciones del sector financiero con el crecimiento económico y con la pobreza, con énfasis en la dimensión de acceso a financiamiento. Para ello, la autora utiliza el método de sección cruzada a nivel sub-nacional. *“Los principales resultados sugieren que el acceso a financiamiento es un factor importante para estimular el crecimiento económico y reducir la pobreza en Bolivia. Los resultados son robustos utilizando diferentes mediciones para variable de acceso y otras variables de control. Además, las instituciones de microfinanzas parecen tener un papel importante en la promoción del crecimiento y la reducción de la pobreza”*.

Díaz (2014), *“a partir de información recolectada mediante encuestas, [estudia] las características socioeconómicas y factores espaciales que podrían influir sobre la inclusión financiera de los hogares bolivianos... en el caso de las personas no bancarizadas, [el autor estudia] la relación entre las barreras percibidas por las personas para acceder a una cuenta y sus características individuales. De acuerdo con los resultados obtenidos a partir de la Encuesta de Hogares 2012, se observa una baja probabilidad de acceso al crédito aún de los hogares de los quintiles de ingreso más alto; sin embargo, al considerar la encuesta Global Findex [del Banco Mundial] que recoge una mayor cantidad de información financiera de las personas, se observa que la probabilidad de acceso a servicios financieros tanto de hogares de ingresos bajos como altos sería mayor. Pese a ello, los grupos tradicionalmente más vulnerables son aquellos que encuentran mayores dificultades para acceder al sistema financiero formal. Finalmente, para aquellos individuos excluidos del sistema financiero se observa que factores tales como edad, género, educación y nivel de ingreso influirían en su percepción de las barreras existentes para acceder a la banca”*.

Marconi (2014) analiza la evolución de la inclusión financiera del sistema microfinanciero en Bolivia. El autor señala que a comienzos de la década de los noventa del siglo pasado, las manifestaciones de exclusión y discriminación financiera se traducían en los siguientes hechos: a) acceso restringido y privilegiado al crédito; b) ahorro popular y microahorro inexistente; c) cobertura restringida e insuficiente de PAF; y d) bancarización precaria a nivel urbano e inexistente a nivel rural. Asimismo, reconoce al menos cuatro factores que explican dicha situación: a) el cierre y liquidación de la banca estatal en 1991; b) el proceso de recuperación de la banca comercial de la crisis de la década de los ochenta y su aún renuente disposición a trabajar con los sectores como la micro y pequeña empresa y la pequeña producción agropecuaria; c) el sector microfinanciero recién empezaba a emerger; y d) el

predominio de mecanismos informales para la otorgación de créditos (usureros y rescatistas). Además en dicho período la regulación financiera se encontraba en proceso de renovación, puesto que la ley de bancos vigente regía desde 1928, y por tanto, se sentía una carencia de políticas públicas que incentiven la inclusión social y financiera y la inexistencia de regulación para las microfinanzas.

A partir de mediados de la década de los noventa Marconi (2014) *op. cit.* reconoce factores de oferta y demanda que permitieron una mayor inclusión financiera en Bolivia, lo cual se tradujo en: a) acceso masivo al crédito de micros y pequeñas empresas y la pequeña producción agropecuaria; b) multiplicación y masificación del ahorro popular y micro-ahorro; c) desarrollo de la intermediación financiera local; d) crecimiento y expansión de la cobertura de PAF; y e) aumento de la bancarización y penetración financiera.

Mejía, Pallotta, Egúsquiza, Virreira (2015), en el marco del “Proyecto de inclusión productiva y educación financiera para mujeres microempendedoras” impulsado por la Corporación Andina de Fomento (CAF), presentan los resultados de la encuesta de medición de capacidades financieras en los países andinos: Informe Bolivia 2014¹¹, los cuales se dividen en cinco grandes grupos: 1) economía familiar (decisiones sobre el gasto familiar, elaboración de presupuesto familiar e ingresos); 2) conocimiento, tenencia y elección de productos financieros; 3) actitudes hacia el dinero (económicos y financieros); 4) evaluación y comprensión de conceptos; y 5) uso de otras tecnologías. Al realizar la comparación de los resultados de los países en los que se llevó a cabo a la encuesta, pese a que el trabajo no pretende establecer un *ranking* de educación financiera entre los países participantes, los resultados muestran que Bolivia, a pesar de tener un puntaje de conocimiento financiero ligeramente inferior a Colombia y Ecuador, revela el mayor puntaje de comportamiento financiero, mientras que el Perú ocupa el último lugar en ambos casos (Mejía, Pallotta, Egúsquiza, 2015).

IV. La inclusión financiera en Bolivia

El actual marco normativo de la actividad financiera en Bolivia presenta aspectos explícitos relacionados con la inclusión financiera. En la Constitución Política del Estado (Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009), la Ley de Servicios Financieros (Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 2013), el Plan Nacional de Desarrollo (Ministerio de Planificación del Desarrollo de Bolivia, 2016) e inclusive en

¹¹ La encuesta fue llevada a cabo en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. El informe detalla los aspectos más resaltantes sobre la educación financiera en Bolivia, tales como la planificación financiera, el conocimiento sobre los productos financieros, las conductas y actitudes hacia el dinero y, finalmente, la evaluación de conceptos básicos sobre finanzas.

el Plan Estratégico Institucional del Banco Central de Bolivia (BCB, 2016), se prioriza la inclusión financiera como una herramienta para el logro de desarrollo económico y social.¹²

Por tanto, el Estado ha reconocido la importancia de la inclusión financiera como una herramienta para reducir la pobreza. El gobierno enfatizó la necesidad de incrementar el acceso a servicios financieros, principalmente de la población en áreas rurales y de las micro, pequeñas y medianas empresas productivas. Entre las medidas adoptadas, se destaca la inclusión de las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD) y cooperativas cerradas al ámbito de regulación, la emisión de normativa para estimular la apertura de agencias rurales, la otorgación de recursos para el financiamiento de actividades productivas a través de la banca pública de segundo piso, y finalmente, la promulgación de la Ley de Servicios Financieros, la cual además de velar la protección del consumidor financiero, determina la participación del Estado como rector del sistema financiero, velando por la universalidad de los servicios financieros y orientando su funcionamiento en apoyo de las políticas de desarrollo económico y social del país.

Una medida que incidió en la mayor cobertura de servicios financieros fue la modificación del Reglamento para la apertura, traslado y cierre de sucursales, agencias y otros puntos de atención en 2010, lo cual permitió mejorar y ampliar el acceso a servicios financieros de regiones con nula o baja bancarización. De acuerdo con la normativa vigente, en tanto existan localidades con más de dos mil habitantes que no tengan PAF (nula bancarización), todas las entidades de intermediación financiera, deben cumplir una meta anual de apertura de PAF (que no incluye cajeros automáticos, ventanillas de cobranza, puntos promocionales ni oficinas feriales temporales) en localidades con baja y nula bancarización de acuerdo al mapa de bancarización que la ASFI publica y actualiza.¹³

En este sentido, estas acciones emprendidas por el gobierno central tuvieron un impacto importante, por ejemplo en 2007 los municipios con cobertura de servicios financieros con relación al total de municipios en Bolivia alcanzaba al 25%, mientras

¹² En el Apéndice B se presenta el énfasis otorgado a la inclusión financiera en el marco normativo boliviano.

¹³ Para la evaluación de la solicitud de apertura de cualquier PAF, salvo lo señalado en la normativa, ASFI toma en cuenta el cumplimiento de la meta anual de bancarización y sus avances trimestrales. La entidad supervisada que no cumpla con la meta anual de bancarización y sus avances trimestrales, no puede abrir agencias o sucursales en localidades con media y alta bancarización.

que en 2015 esta cifra llegó a 47%¹⁴ (Gráfico 1). En el mismo período el número de PAF por cada 100 mil habitantes pasó de 17 a 43. En la actualidad, existen 196 localidades con una población mayor a 2.000 habitantes con cobertura de PAF, cifra que representa el 62% del total de localidades con dicha cantidad de habitantes¹⁵. En 2015, el número de PAF alcanzó a 4.946, tres veces mayor que el nivel observado en 2007 (1,673 PAF), de los cuales el 80% se situó en el área urbana (ciudades capitales, incluida la ciudad de El Alto) y el restante 20% en el área rural (localidades provinciales). El número de cajeros automáticos también tuvo un incremento significativo, pasando de 806 en diciembre de 2007 a 2.775 en diciembre de 2015. El incremento se registró tanto en áreas urbanas como rurales.

El número de cuentas de depósito también se incrementó situándose por encima de los 8,6 millones (3,2 veces mayor al registrado en 2007), mientras que el número de cuentas de depósito con relación a la población mayor a 18 años pasó de 0,51 en 2007 a 1,25 en 2015. El número de prestatarios también aumentó, alcanzando a más de 1,3 millones en 2015 (1,5 veces mayor al nivel de 2010) y equivalente al 24% de la PEA. De acuerdo con la ASFI, el 53% de los prestatarios corresponde a los micro y pequeños prestatarios, lo cual se explica por el importante desarrollo de la actividad microcrediticia en el país, que se encuentra regulada hace tres décadas.

Precisamente una característica particular de la intermediación financiera boliviana que debe destacarse, es el desarrollo del sector de las microfinanzas. Su crecimiento ha estado acompañado por el desarrollo de la capacidad y la disposición de las instituciones de microfinanzas para servir a los pobres, bajo un esquema comercial, dejando en muchos casos la dependencia de los recursos de donación. El entorno normativo jugó un papel importante para el éxito de las microfinanzas en Bolivia, el cual es considerado como uno de los mejores a nivel regional y mundial (Hannig y Jansen, 2010).

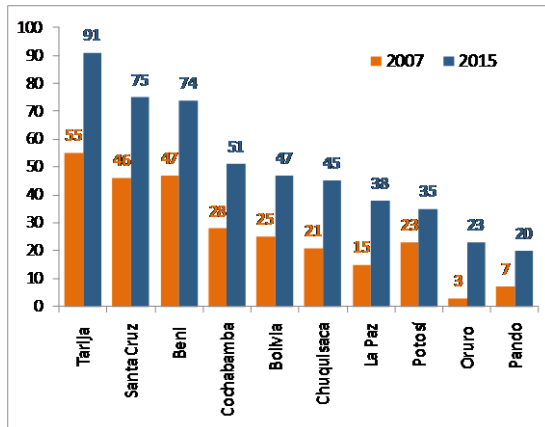
La mayor cantidad de PAF y el incremento de las cuentas de depósitos y número de prestatarios, propiciados por un entorno económico favorable y políticas públicas orientadas a fortalecer los niveles de intermediación financiera, se reflejó en mayores niveles de profundización financiera, medidos como la relación entre cartera y depósitos con respecto al PIB.

¹⁴ La cobertura de PAF por municipio con una o varias localidades, con población mayor a 2.000 habitantes alcanzó a 85% en 2015.

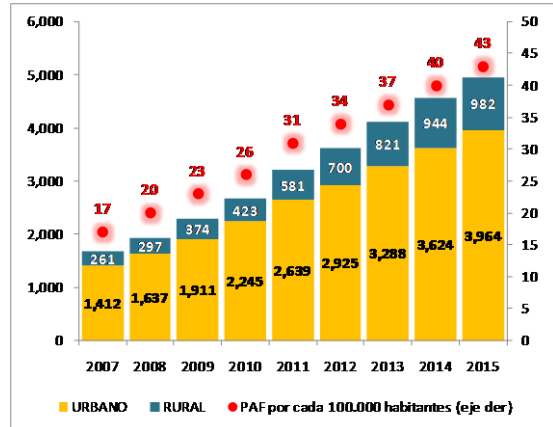
¹⁵ En estas 196 localidades con cobertura se concentra el 95% de la población.

Gráfico 1: PRINCIPALES INDICADORES DE PROFUNDIZACIÓN FINANCIERA, DE ACCESO Y USO DE SERVICIOS FINANCIEROS

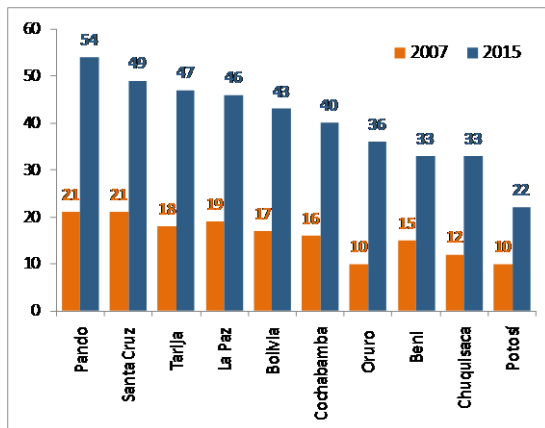
Cobertura de servicios financieros según municipio (%)



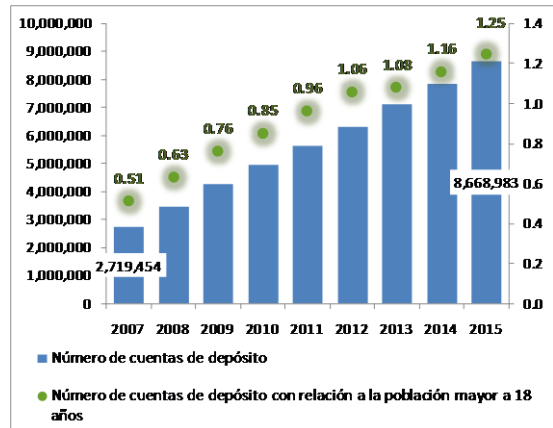
PAF (en número)



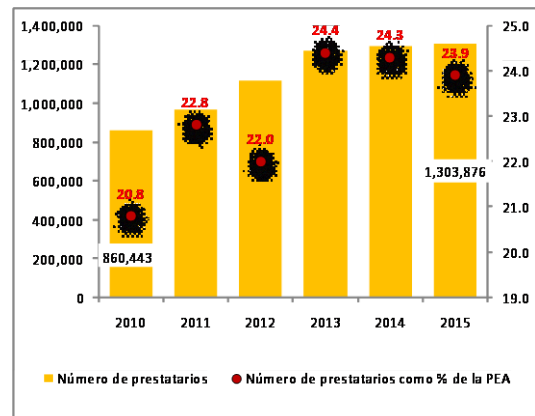
PAF por cada 100,000 habitantes según departamento



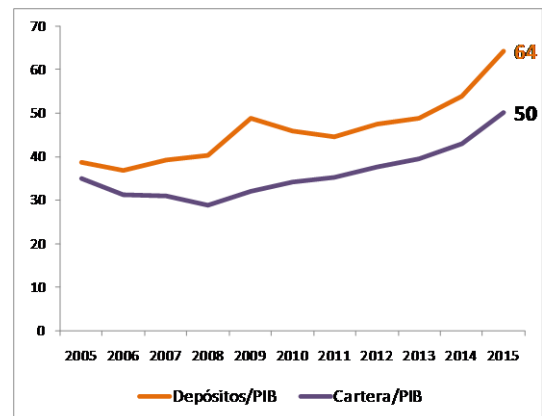
Número de cuentas de depósito



Número de prestatarios



Profundización financiera (en % del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ASFI

En 2015, la ASFI llevó a cabo la 1ra Encuesta Nacional de Servicios Financieros (Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero, 2015) con el objetivo de evaluar las necesidades de los consumidores financieros, establecer su nivel de satisfacción y conocer la percepción de la población con relación al grado de cumplimiento de la

función social. La encuesta identificó necesidades en materia financiera, siendo una de las principales demandas latentes, la educación financiera como medio para mejorar el uso eficiente de diversos productos ofrecidos por las entidades financieras, especialmente los instrumentos electrónicos de pago. Este resultado, refleja la importancia de la educación financiera, considerando que las necesidades de los consumidores financieros son cada vez más complejas, diversas y vinculadas al uso de tecnologías de información y comunicación.

Precisamente, uno de los resultados de la encuesta muestra que del total de consumidores financieros con cuentas de ahorro en la entidad evaluada, 58% tiene tarjetas de débito; sin embargo, se observa que el acceso a las tarjetas de débito está limitado por el nivel de educación, sólo el 44% de las personas que señalaron tener educación secundaria o menos tiene una tarjeta de débito, mientras que del total de personas con un nivel educativo de licenciatura o mayor, 66% indicó poseer una tarjeta de débito.¹⁶

La encuesta reveló que el uso de la banca por internet aún es limitado, sólo el 13% de los encuestados señaló haber utilizado este servicio, siendo las principales razones para no hacerlo, el no saber cómo emplear dicho servicio (39%), la persona indicó que no le interesa usar el servicio, no lo necesita o no lo solicitó (36%). También se observó que su uso está correlacionado de forma positiva con el nivel de educación. En el caso de la banca por celular, sólo el 8% indicó haber utilizado el servicio y las principales razones para no hacerlo son las mismas que en el caso de la banca por internet. El 99% de los encuestados indicó no haber utilizado billetera móvil, principalmente porque no conocen este servicio. Finalmente, se observó un mayor uso de cajeros automáticos (34% del total de personas entrevistadas); sin embargo, aún se registró un importante porcentaje de personas (29%) que no los emplea porque no sabe cómo usarlos.

Entre los resultados, destacan el bajo uso de medios electrónicos de pago, debido a la falta de conocimiento, desconfianza, o preferencia por el uso de efectivo, lo cual refleja la importancia de profundizar la educación financiera con el objetivo de incentivar el uso de los productos y servicios ofrecidos por las entidades financieras.

Es importante señalar que la evolución del número de instrumentos electrónicos en poder del público y el volumen de operaciones, refleja el acceso de la población a

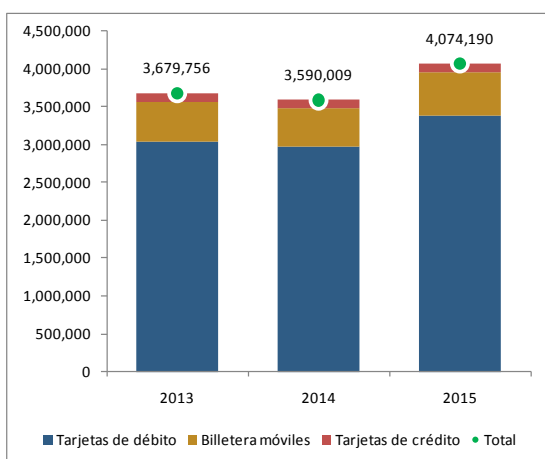
¹⁶ Sin embargo, los porcentajes son menores cuando se consultó a las personas si utilizan sus tarjetas de débito para realizar compras: 12% en el primer grupo y 48% en el segundo.

servicios financieros y de pago¹⁷. A diciembre de 2015, el número global de instrumentos electrónicos de pago vigentes fue cercano a 4 millones, de los cuales las tarjetas de débito representaron el 83%, las billeteras móviles el 14% y las tarjetas de crédito el 3%. El uso de la billetera móvil aumentó gradualmente desde su implementación en 2013 gracias al sólido marco legal implementado y las campañas informativas llevadas a cabo por las empresas proveedoras de este servicio.

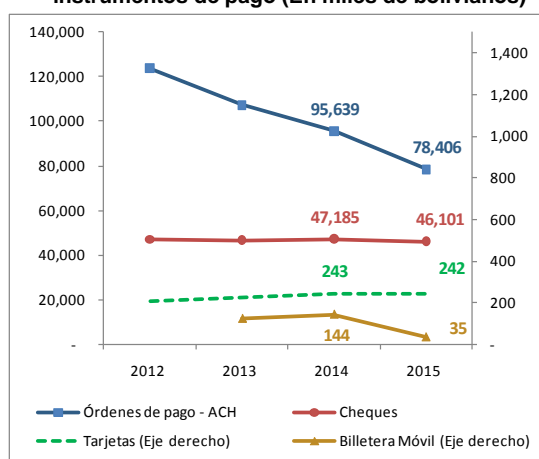
Por otra parte, en los últimos tres años se evidenció una menor preferencia de la población por el uso de instrumentos físicos de pago. Con relación al volumen de operaciones, las correspondientes a billeteras móvil registraron un importante dinamismo, principalmente en la gestión 2015. Mientras que en términos de valor, el importe de las operaciones con órdenes de pago se constituye en el más importante desde 2014¹⁸. Finalmente, las tarjetas electrónicas se constituyen en el instrumento más utilizado entre la población para efectuar pagos domésticos (Gráfico 2).

Gráfico 2: EVOLUCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS ELECTRÓNICOS DE PAGO

Número de tarjeta de pago y billeteras móviles vigentes



Importe promedio por transacción según instrumentos de pago (En miles de bolivianos)

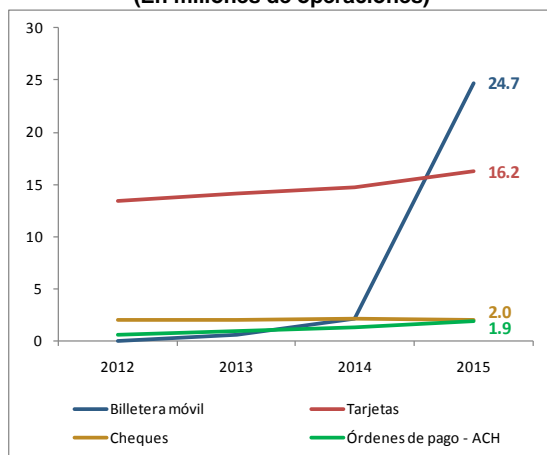


¹⁷ Banco Central de Bolivia (2015).

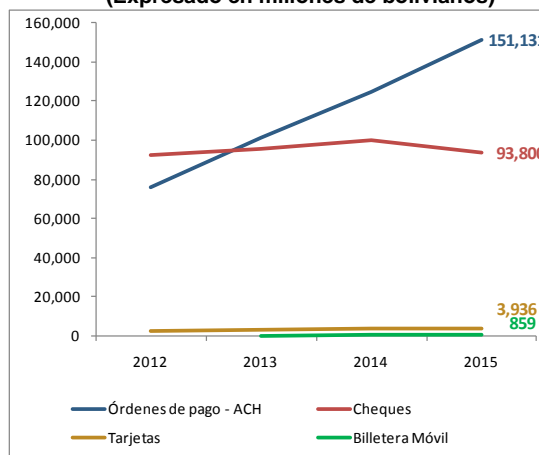
¹⁸ Entre los principales beneficios de efectuar transferencias interbancarias (de cuenta a cuenta) con órdenes de pago, están la gratuidad en el costo del servicio (hasta Bs5.000) y la reducción de costos de transacción y oportunidad.

Gráfico 2: EVOLUCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS ELECTRÓNICOS DE PAGO (Cont.)

Número de operaciones con tarjetas, cheques ajenos, de billeteras móviles y órdenes de pago
(En millones de operaciones)



Valor de operaciones con cheques ajenos, órdenes de pago, tarjetas y billeteras móviles
(Expresado en millones de bolivianos)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCB (2015)

Con relación al mercado de seguros en Bolivia, es importante señalar que el 25 de junio de 1998, se emitió la Ley de Seguros N° 1883 (Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 1998) y en el mismo año se estableció la ex Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros como la autoridad reguladora de estos servicios financieros.

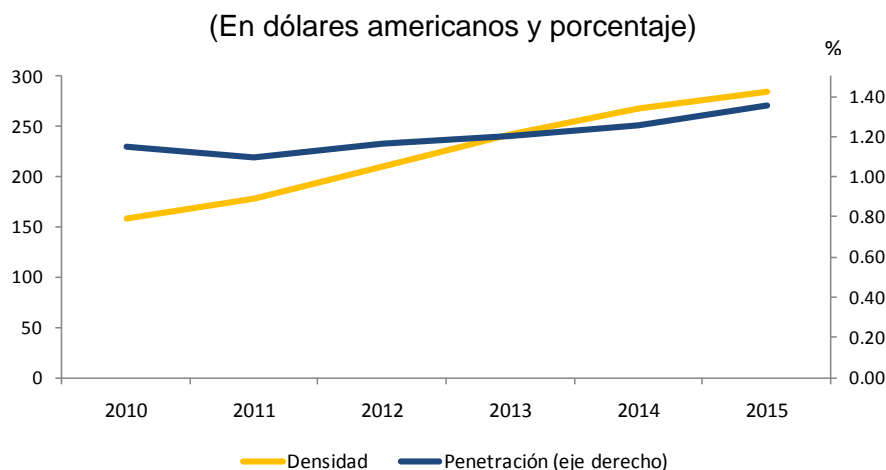
La Ley de Seguros reestructuró el mercado con la adecuación de las entidades en sociedades anónimas y entidades de prepago. Se establecieron además el margen de solvencia para el cálculo del patrimonio; niveles mínimos de capital para aseguradores, reaseguradores e intermediarios; reservas técnicas y nuevas normas para inversiones. Asimismo, estableció tres modalidades de seguros permitidas en las que pueden operar las compañías de seguros en Bolivia: seguros generales y de fianzas, y seguros de personas.

En mayo de 2009, la sección de seguros fue transferida a la Dirección de Supervisión de Seguros de la ASFI, y en abril de 2011 se volvió a transferir dicha Dirección a la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS).

La estructura del mercado de seguros en Bolivia está dividida en dos grupos: compañías de seguros generales y fianzas (patrimoniales), y compañías de seguros de personas (vida). Estos dos grupos están conformados por entidades que en su mayoría pertenecen a conglomerados financieros y/o empresariales.

En los últimos años, el mercado de seguros registró un importante crecimiento que refleja la mayor fortaleza económica del país. Los indicadores de penetración¹⁹ mejoraron, pero se encuentran entre los más bajos de la región, lo cual muestra el importante potencial de crecimiento del mercado de seguros en el país (Gráfico 3).

Gráfico 3: INDICADORES DE PENETRACIÓN Y DENSIDAD (2010 – 2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de la APS y el Instituto Nacional de Estadística (INE)

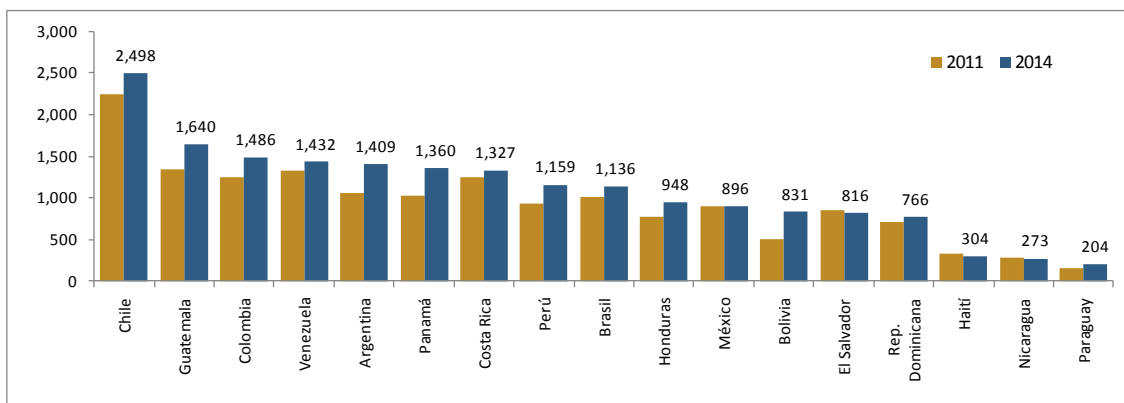
Pese a que los principales indicadores de profundización financiera mostraron una mejoría notable en los últimos años, los indicadores de acceso y uso de servicios financieros aún deben mejorarse. De acuerdo con información del Fondo Monetario Internacional (FMI) recopilada a través de la Encuesta de Acceso Financiero (FAS, por sus siglas en inglés), los indicadores de alcance geográfico de Bolivia, se encuentran entre los más bajos de la región. Asimismo los datos que recopila el Banco Mundial a partir de encuestas financieras y que se almacenan en la base de datos Global Findex Database, muestran que aún existe espacio para mejorar el acceso y uso de servicios financieros.

La encuesta FAS del FMI recolecta información desde el lado de la oferta, principalmente referida al acceso a servicios financieros, aunque también existen algunos indicadores referidos al uso de los mismos. Con relación a los países de la región, si bien se observa un incremento significativo en los indicadores, aún existen brechas importantes (Gráfico 4). Sin embargo, se debe considerar que en el caso de Bolivia las entidades no bancarias (formales y en proceso de incorporarse al ámbito de la regulación) tienen una importante cobertura en áreas urbanas y rurales, así como un nivel significativo de clientes y cartera de créditos y depósitos.

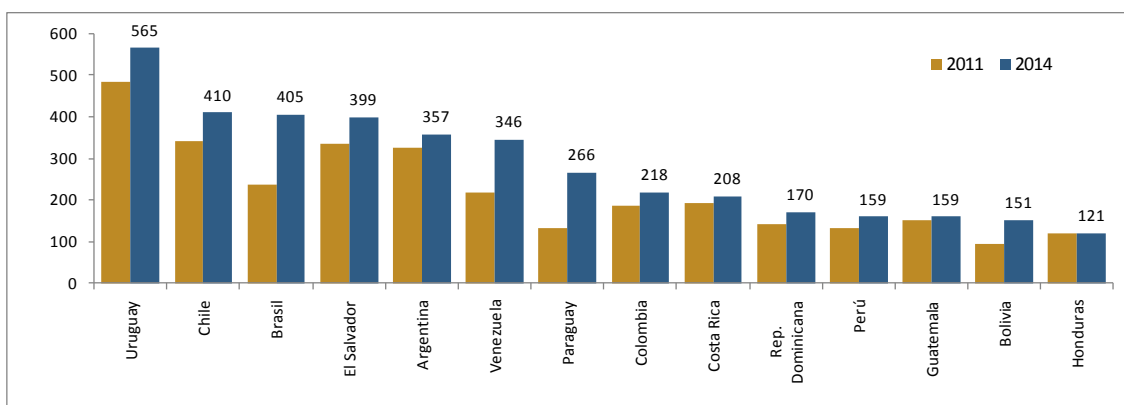
¹⁹ Indicador de penetración = (Producción directa neta de anulaciones / PIB)×100.

Gráfico 4: INDICADORES DE PROFUNDIZACIÓN FINANCIERA

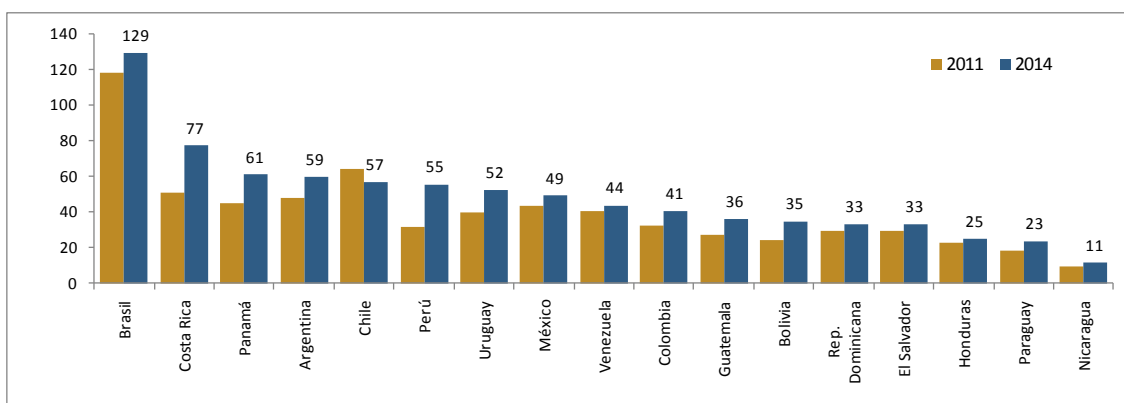
Número de cuentas de depósitos de bancos comerciales por cada 1.000 adultos



Número de prestatarios de bancos comerciales por cada 1.000 adultos



ATM/* por cada 100,000 habitantes



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Acceso Financiero - FMI

Nota. (*) Cajeros automáticos (*Automated Teller Machine – ATM*)

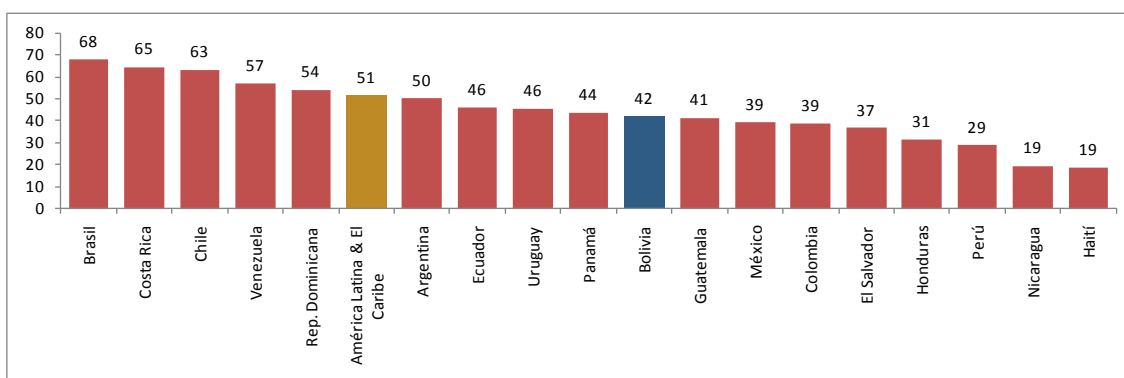
Por su parte, la base de datos Global Findex del Banco Mundial recopila información a partir de encuestas realizadas a personas mayores de 15 años en 143 países (perspectiva de la demanda), la misma que proporciona indicadores comparables que muestran cómo la gente de todo el mundo ahorra, solicita créditos, realiza pagos, y

gestiona riesgos. A la fecha, se han realizado dos rondas de la encuesta, en 2011 y 2014, y se tiene prevista una tercera en 2017.

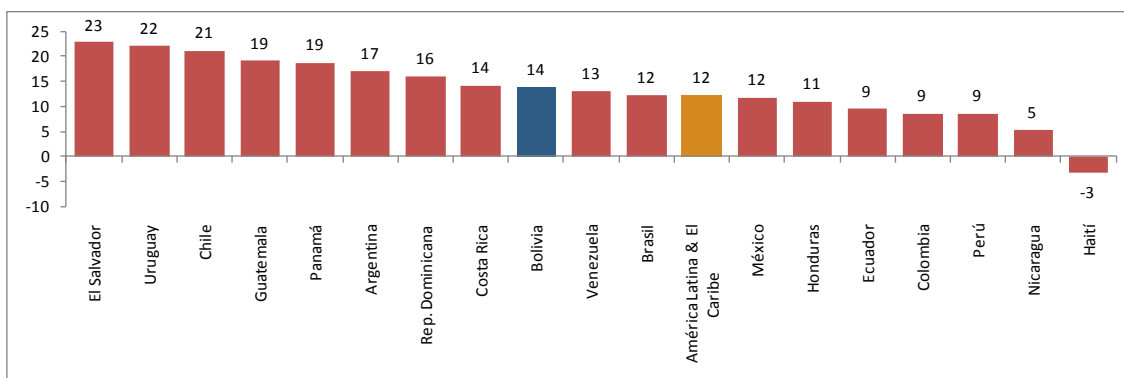
Con relación al porcentaje de la población que posee una cuenta en una entidad financiera, se observa que en 2014 Bolivia estuvo por debajo del promedio de la región de América Latina y el Caribe; sin embargo, entre 2011 y 2014 la variación de este indicador se situó por encima del promedio de la región (Gráfico 5).

Gráfico 5: CUENTAS EN ENTIDADES FINANCIERAS

Porcentaje de personas con una cuenta en 2014



Variación del porcentaje de personas con una cuenta entre 2011 y 2014



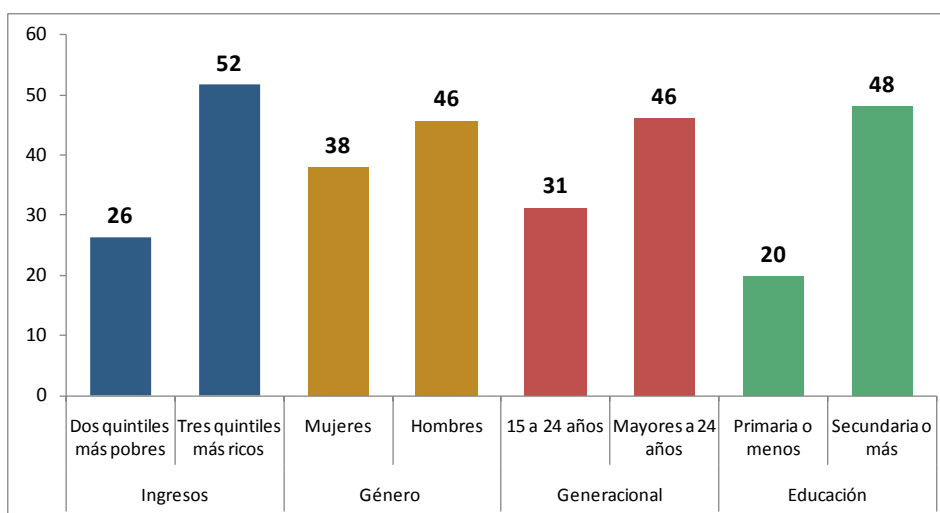
Fuente: Elaboración propia con datos de Global Findex, 2014 – Banco Mundial

Al considerar características de las personas como ingreso, género, edad, nivel educativo, se observan brechas importantes (Gráfico 6). Con relación al ingreso se observa que sólo el 26% de las personas que se encuentra en los dos quintiles más pobres poseen una cuenta, uno de los porcentajes más bajos de la región;²⁰ sin embargo, este indicador mejoró frente al nivel observado en 2011, año en el cual el porcentaje fue de 15%. La brecha entre el porcentaje de hombres y mujeres que poseen una cuenta (8pp) se encuentra cercana al promedio de la región (6pp). En el

²⁰ En 2014 el promedio de América Latina y el Caribe alcanzó a 41% y a 46% en economías en desarrollo.

caso de la brecha generacional se observa una diferencia de 15pp entre los grupos de edad considerados en la encuesta. Se destaca el hecho de que el porcentaje de la población menor edad es similar a la mayoría de los países de la región; sin embargo en el caso del grupo de mayor edad se observan diferencias de mayor magnitud. Finalmente, cuando se analiza el nivel educativo se encuentra la mayor brecha, sólo el 20% de las personas que sólo culminaron la primaria o tiene un menor nivel educativo, poseen una cuenta, frente al 48% de las personas que se encuentran en el grupo con mayor nivel de instrucción; asimismo, se constituye en la segunda brecha más importante de la región (28pp), sólo por detrás de la observada en República Dominicana (32pp).

Gráfico 6: BOLIVIA: PORCENTAJE DE PERSONAS CON UNA CUENTA EN 2014, SEGÚN CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN



Fuente: Elaboración propia con datos de Global Findex, 2014 – Banco Mundial

De acuerdo con la encuesta Global Findex, el 80% de los encuestados respondieron haber realizado depósitos o retiros de sus cuentas en los últimos 12 meses, lo que implicaría que un 20% de las personas tendrían cuentas inactivas; esto significaría que además de no utilizar sus cuentas para realizar depósitos o retiros en efectivo, tampoco las emplean para recibir salarios, realizar pagos, o realizar transferencias o compras electrónicas.²¹

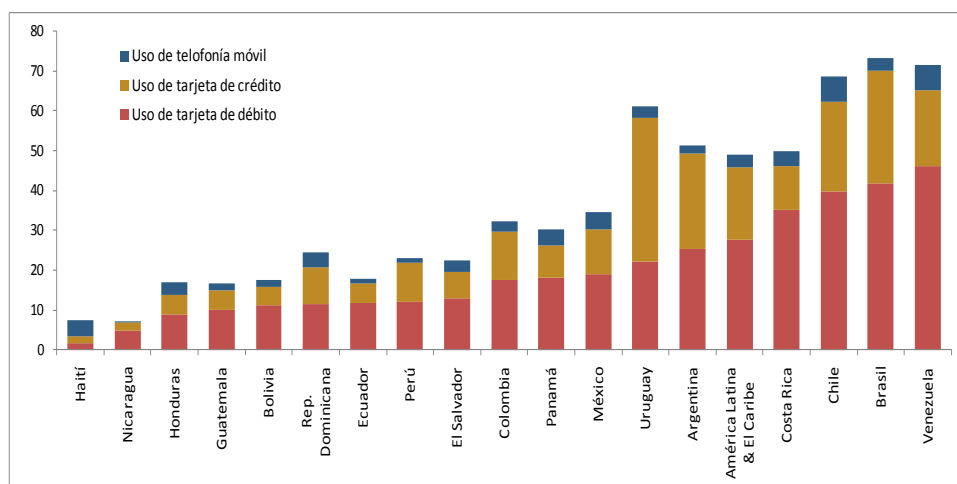
Una de las estadísticas que llama la atención, es el bajo porcentaje de titulares de cuentas que retiran su dinero a través de cajeros automáticos. Sólo el 40% de las personas realizan retiros a través de ATM, uno de los porcentajes más bajos de la

²¹ A nivel mundial este porcentaje se sitúa en 15% y en América Latina y El Caribe sería cercano al 10%.

región²². El medio más utilizado es a través de los cajeros que se encuentran en las oficinas de las propias entidades financieras (54%).

Con relación a la tenencia y uso de tarjetas de débito y crédito, se observa que en el período en el cual se realizaron las encuestas del Banco Mundial, se incrementó el porcentaje de personas que cuentan con estos medios de pago²³; sin embargo su uso aún se encuentra entre los más bajos de la región; 11% de los encuestados señaló haber utilizado una tarjeta de débito en los últimos doce meses y sólo 5% en el caso de tarjetas de crédito ²⁴. Asimismo, el uso de telefonía móvil para realizar pagos electrónicos directos aún es bajo en el país (Gráfico 7).²⁵

Gráfico 7: USO DE DISTINTOS MEDIOS PARA REALIZAR PAGOS ELECTRÓNICOS EN 2014
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de Global Findex, 2014 – Banco Mundial

La encuesta Global Findex también permite analizar la forma en que las personas realizan pagos (pagos de colegios y servicios públicos y envío de remesas) y reciben pagos (salarios, venta de productos agrícolas, transferencias gubernamentales y remesas). Con relación a los salarios, cerca del 31% de las personas señaló haber recibido salarios de empleadores en los últimos doce meses; de dicho porcentaje el

²² Sólo superior a los niveles registrados en República Dominicana, Guatemala, Honduras y Haití. En promedio, el 71% de las personas en América Latina y El Caribe emplean ATM para realizar retiros de sus cuentas.

²³ En 2014 el 23% de los encuestados señaló poseer un tarjeta de débito y sólo 6% una tarjeta de crédito

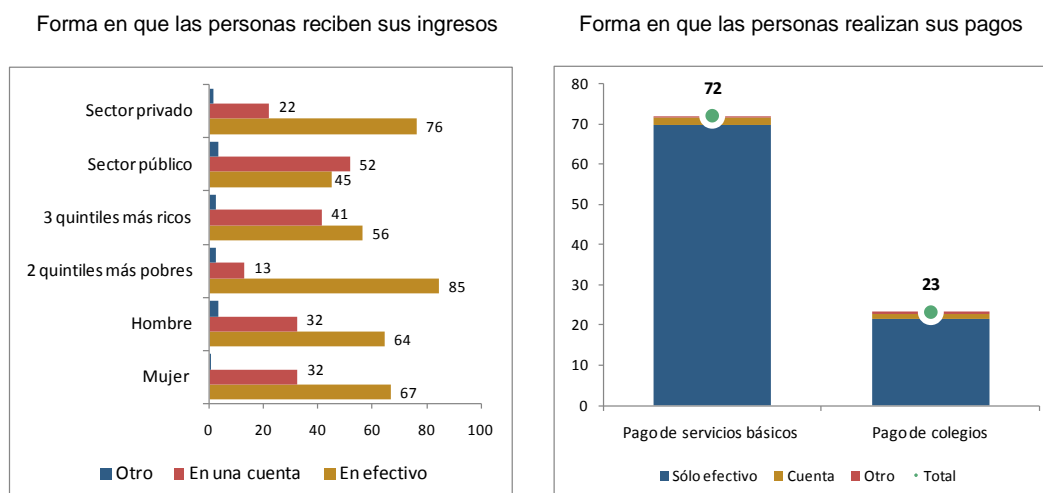
²⁴ En América Latina estos porcentajes son de 28% y 18% respectivamente.

²⁵ El uso de internet para realizar pagos o hacer compras también es muy bajo (1%).

67% habría sido en efectivo. En el caso de pagos que realizan las personas, también se observa que prevalece el efectivo (Gráfico 8).

Gráfico 8: BOLIVIA: FORMA EN QUE LAS PERSONAS REALIZAN Y RECIBEN PAGOS EN 2014

(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de Global Findex – Banco Mundial

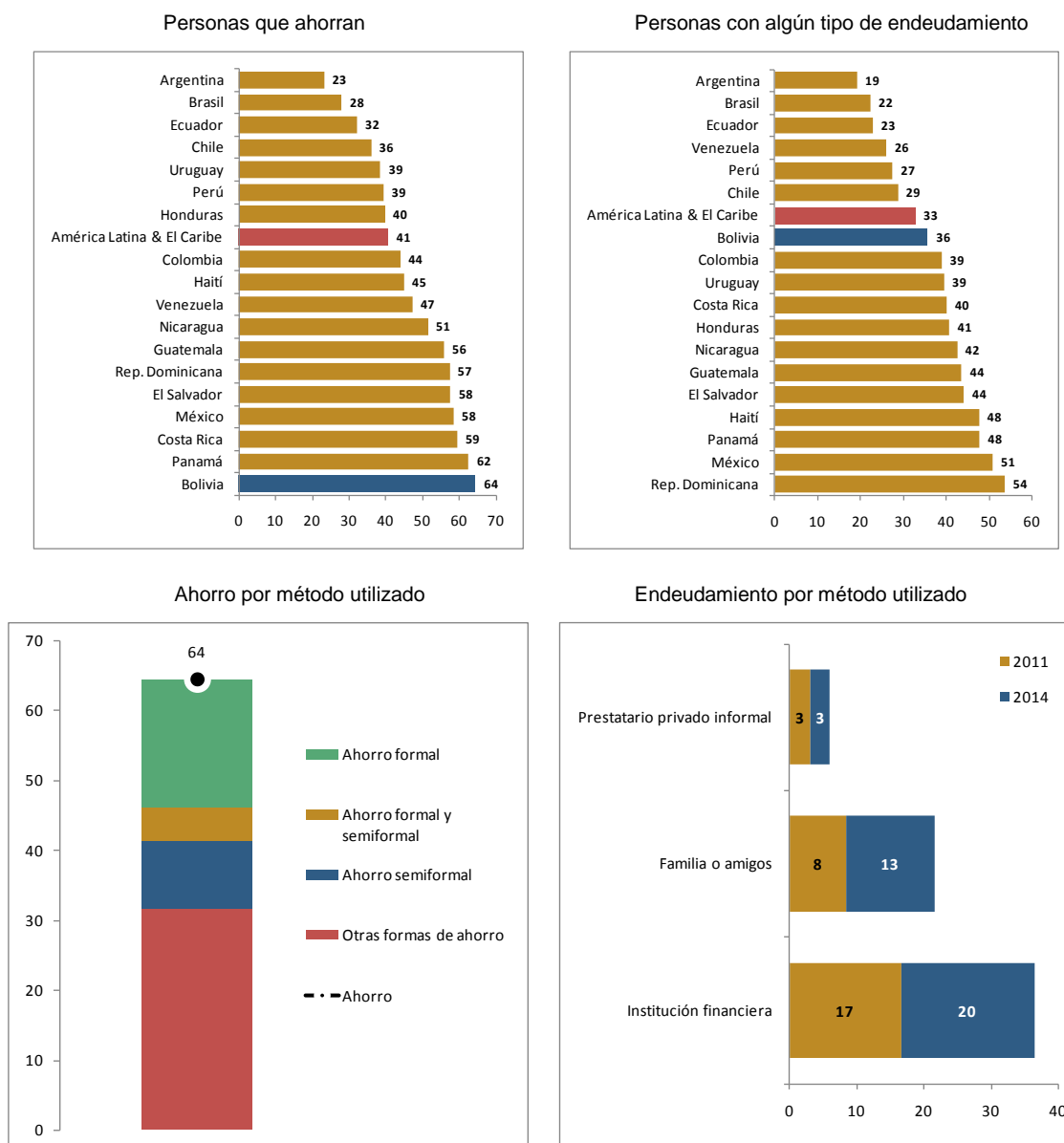
Por otra parte, la encuesta del Banco Mundial ofrece información sobre cómo y por qué las personas ahorran y solicitan créditos. En 2014, el 64% de las personas entrevistadas en Bolivia señalaron haber ahorrado en los últimos doce meses, porcentaje superior al promedio observado en la región (41%); de dicha cifra 24% ahorró formalmente en un banco u otro tipo de entidad financiera y 14% lo hizo de manera informal²⁶. Por otra parte, la principal razón que motiva a las personas a ahorrar es cubrir gastos educativos. Con relación a los préstamos, el 36% de las personas indicó haber contraído algún tipo de endeudamiento, 20% señaló contar con financiamiento de entidades financieras (crédito formal) y 13% de parientes y amigos²⁷. La principal razón para solicitar un crédito es para empezar, operar o expandir el negocio (Gráfico 9). Bolivia se ubica entre los países con indicadores más altos de ahorro y crédito formal de la región, lo cual muestra el importante efecto de la industria de las microfinanzas en las últimas décadas, especialmente su incorporación al ámbito de la regulación en la última década del siglo pasado.

²⁶ Entre las formas informales de ahorro reconocidas en la encuesta de Global Findex se tienen: los clubs de ahorro, a través de un pariente, y las asociaciones rotativas de ahorro y crédito (ROSCA por sus siglas en inglés).

²⁷ Un resultado que llama la atención con relación a la otorgación de créditos formales, es que en Bolivia, el 21% de las personas encuestadas indicó tener un préstamo vigente para la compra de casa, departamento o terreno, el porcentaje más alto de la región.

Gráfico 9: LATINOAMÉRICA: AHORRO Y CRÉDITO EN 2014

(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de Global Findex, 2014 – Banco Mundial

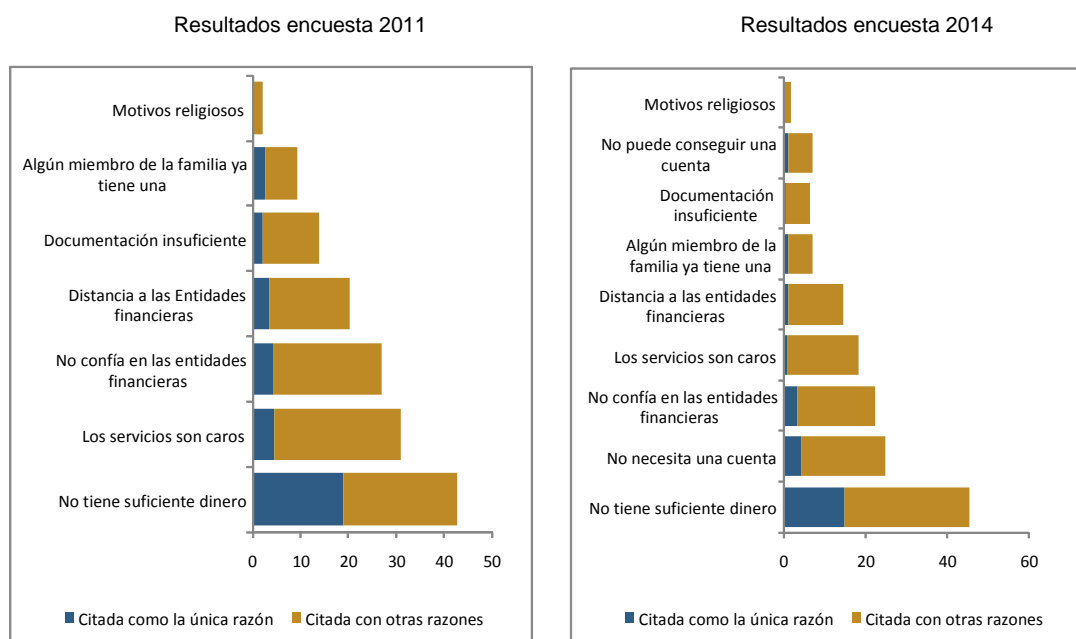
Como lo señala Demirgüç-Kunt et al. (2015), la inclusión financiera no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar un fin, y cuando la gente tiene un lugar seguro para ahorrar dinero, así como acceso al crédito cuando tienen alguna necesidad, son más capaces de gestionar los riesgos. En este sentido, la encuesta Global Findex 2014 recogió información sobre las fuentes de financiamiento a las que acuden las personas en caso de una emergencia. En concreto, la encuesta preguntó si sería muy posible, posible, no muy posible, o imposible obtener una cantidad equivalente al 1/20 del ingreso nacional bruto (INB) per cápita en moneda local en el próximo mes. También pidió a los encuestados indicar cuál sería su principal fuente de financiación.

En el caso de Bolivia se observa que un alto porcentaje de personas (76%) señalaron que sería posible o muy posible obtener recursos en caso de una emergencia, porcentaje incluso superior al registrado en los países de ingresos altos (71%); sin embargo, sólo el 3% señaló que la fuente para obtener dicho financiamiento sería a través de alguna institución financiera, siendo las fuentes más importantes la familia o los amigos (32%), algún tipo de financiamiento laboral (32%) y los ahorros propios (28%).

La encuesta también recoge información de las causas por las cuales las personas deciden no tener una cuenta en una entidad financiera. A los encuestados que no poseen una cuenta, se les da la oportunidad de dar múltiples razones. De manera general, la falta de dinero es la razón más citada (45%) y 15% de los adultos la citan como la única razón (Gráfico 10).

Gráfico 10: BOLIVIA: BARRERAS PARA EL USO DE UNA CUENTA EN UNA ENTIDAD FINANCIERA

(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de Global Findex, 2014 – Banco Mundial

En el caso de empresas, el Banco Mundial lleva a cabo la encuesta a empresas (*Enterprise Surveys*)²⁸. Estas encuestas ofrecen un gran rango de datos económicos sobre más de 130.000 empresas en 135 países y se focalizan en la identificación de factores que influyen en el entorno empresarial, ya sea que favorezcan o restrinjan los

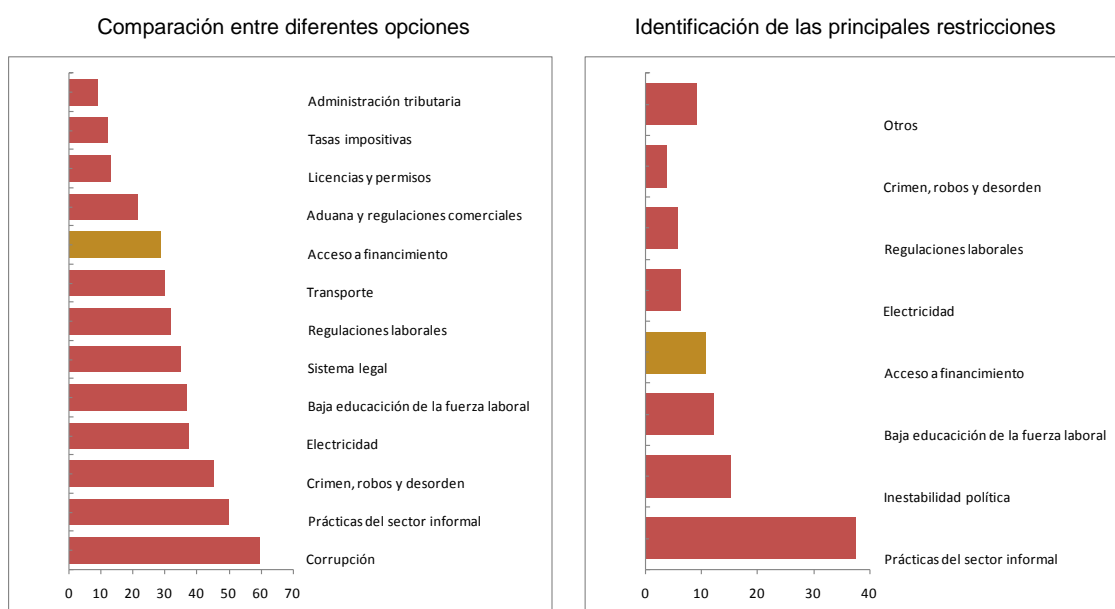
²⁸ Las encuestas se realizan sobre una muestra representativa de empresas (pequeñas, medianas y grandes) en el sector formal no agrícola de la economía e incluye al sector manufacturero, servicios, transporte y construcción.

negocios y, por tanto, juegan un papel importante en el desarrollo de un país. En el caso de Bolivia, el Banco Mundial publicó los resultados de las encuestas llevadas a cabo en 2006 y 2010.

De acuerdo con los resultados de la encuesta llevada a cabo en 2010, el mayor obstáculo en el entorno empresarial identificado por las empresas, fue la opción de las prácticas del sector informal (38%), seguida por la inestabilidad política (15%), bajo nivel educativo de la fuerza laboral (12%), y el acceso a financiamiento (10%) principalmente las pequeñas empresas (de 1 a 19 empleados). Sin embargo, cuando se consultó a las empresas si el acceso a financiamiento afectaba sus operaciones, al realizar comparaciones con otras opciones el porcentaje fue mayor (29%, Gráfico 11).

Gráfico 11: BOLIVIA: OBSTÁCULOS IDENTIFICADOS POR LAS EMPRESAS QUE AFECTAN EL ENTORNO EMPRESARIAL EN 2014

(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de Enterprise Surveys, 2014 – Banco Mundial

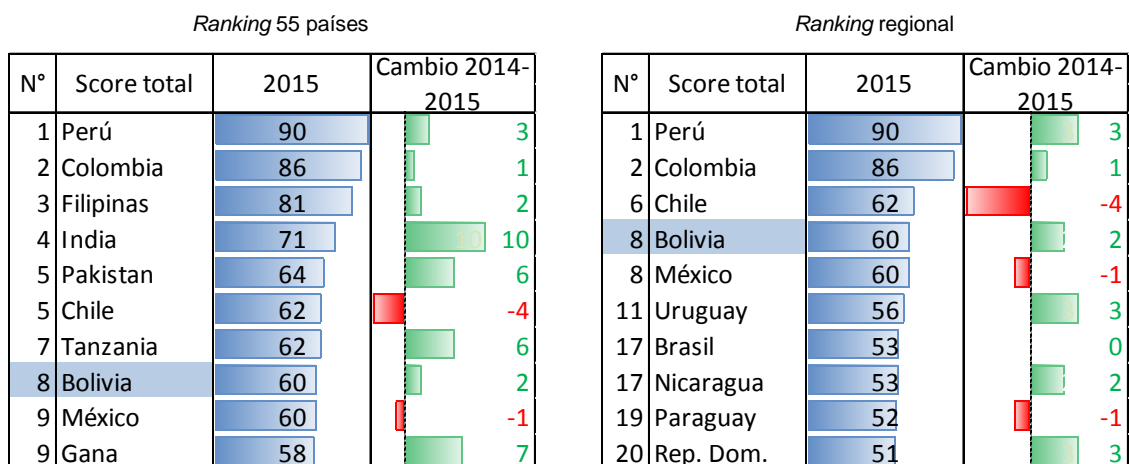
Por otra parte, el 48% de las empresas indicó que no necesitaban de créditos, mientras que el 49% señaló que tenían un crédito o una línea de crédito y 96% poseía una cuenta en una entidad financiera. Finalmente, del total de inversión de las empresas, el 65% fue financiado con fuentes internas, 14% con financiamiento bancario, 10% a través del mercado de valores, y 7% a través de proveedores.

Además de analizar los distintos indicadores de acceso y uso de servicios financieros, también se puede evaluar el entorno para el desarrollo de la inclusión financiera. Para

ello se presentan las principales conclusiones del informe Microscopio Global²⁹ (The Economist Intelligence Unit, 2015).

A partir de 2014, este informe se enfoca en la inclusión financiera y evalúa las condiciones y factores que propician un mayor acceso al financiamiento para poder hacer una comparación entre países.³⁰ En 2015, Bolivia se ubicó en la posición 8 en el *ranking* general y 4 a nivel regional. Con relación a 2014, se mejoró 2 puntos en la puntuación final (Figura 2).

Figura 2: RESULTADOS GLOBAL MICROSCOPE, 2015



Fuente: Extraído de *The Economist Intelligence Unit* (2015)

De las 12 categorías analizadas en el reporte, cuatro registraron un mayor puntaje con relación al informe de la gestión 2014, en tres no se presentaron cambios y en cinco se observaron menores puntajes (Figura 3).

²⁹ Desde 2009, *The Economist Intelligence Unit*, con el apoyo de la CAF – Banco de Desarrollo para América Latina, el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID-FOMIN), el Centro para la Inclusión Financiera en Acción y Metlife Foundation, elaboran el informe anual Microscopio Global.

³⁰ A partir de la edición del 2014, el reporte incluye un nuevo conjunto de indicadores que toma en consideración más productos e instituciones y no únicamente a entidades microfinancieras. Al igual que el Microscopio Global 2014, la edición de 2015 evalúa el ambiente normativo para la inclusión financiera con base a 12 indicadores en 55 países.

Figura 3: RESULTADOS POR CATEGORÍA

Categorías	Score	Cambios 2014-2015	Ranking	Cambios 2014-2015
Score Total	60	2	8	-1
1) Apoyo del gobierno a la inclusión financiera	61	39	13	18
2) Capacidad de regulación y supervisión para la inclusión financiera	33	-6	37	-2
3) Regulación Prudencial	88	0	9	1
4) Regulación y supervisión de carteras de crédito	67	-11	18	-8
5) Regulación y supervisión de actividades de captación de depósitos	75	17	25	13
6) Regulación de seguros dirigidos a poblaciones de bajos ingresos	31	-19	23	-12
7) Regulación y supervisión de sucursales y agentes	69	-14	30	-19
8) Requisitos para entidades de crédito no reguladas	83	-17	5	-4
9) Regulación de pagos electrónicos	100	12	1	0
10) Sistemas de información crediticia	100	0	1	0
11) Reglas de conducta de mercado	100	0	1	0
12) Mecanismos de reclamación y operación de los mecanismos de resolución de controversias	100	17	1	4
A) Factor de ajuste: Estabilidad	15	0	52	-4

Fuente: Extraído de The Economist Intelligence Unit (2015)

A partir de los datos obtenidos de las distintas fuentes de información se pueden extraer algunas conclusiones. Primero, en los últimos años, en línea con las tendencias mundiales, en Bolivia se registró un importante incremento en varios indicadores de acceso y uso de servicios financieros y existe un adecuado entorno para una mayor inclusión financiera; sin embargo, aún existe diferencias importantes con relación al resto de países de la región, especialmente en el uso de servicios financieros. Por otra parte, a nivel interno se observan brechas de género, generacionales, educativas e ingresos en el uso de cuentas, como señalan Sahay et al. (2015), al cerrar la brecha de género en el uso de cuentas bancarias y la promoción de una base de depositantes más diversa, ayudaría a promover el crecimiento, sin efectos adversos sobre la estabilidad financiera. Finalmente, el porcentaje de la población que estaría utilizando medios alternativos de pago como tarjetas de débito, crédito y transferencias electrónicas, aún es bajo y la falta de conocimiento de dichos instrumentos estaría afectando su mayor uso. Con relación al ámbito empresarial, las empresas - principalmente las pequeñas – aún identifican el acceso a financiamiento como un obstáculo para el desarrollo de sus actividades.

V. Estrategia de inclusión financiera

El sector financiero es propenso a fallas del mercado, y por lo tanto, generalmente está sujeto a regulación. En el segmento de la población de bajos ingresos existe un alto grado de asimetrías de información, principalmente porque no posee historial crediticio o colateral. Por su parte, las entidades financieras carecen de experiencia en

los mercados que se hallan en la parte inferior de la pirámide y enfrentan costos de ajuste. Al mismo tiempo, el tamaño limitado de las transacciones individuales y el mercado en general plantean desafíos a los proveedores.

Sin embargo, el desarrollo de las microfinanzas alrededor del mundo y particularmente en Bolivia, demostró que existen oportunidades tangibles de mercado, a partir de nuevas tecnologías que permiten atender las necesidades de la población tradicionalmente excluida de los productos y servicios financieros formales, favoreciendo la expansión de la frontera de posibilidades de acceso (Hannig y Jansen, 2010). Asimismo, la creciente innovación tecnológica de las últimas dos décadas, permitió reducir notablemente los costos fijos asociados a la atención de los segmentos de bajos ingresos, lo cual atrajo un amplio rango de nuevos oferentes, así como la creación de productos y servicios más adecuados a dicho segmento.

Por otra parte, las políticas públicas desempeñan un rol importante en el objetivo de una mayor inclusión financiera. Los marcos regulatorios determinan el conjunto de instituciones que participan en el mercado, definen el alcance de los servicios disponibles, y afectan el costo de hacer negocios de las instituciones. Las medidas públicas orientadas a una rápida innovación deben facilitar la experimentación dentro de un marco de regulación que limite cuidadosamente los riesgos potenciales. En algunos casos, las autoridades incluso han tomado la delantera en la introducción de nuevas soluciones para el mercado a través de medidas legislativas o reglamentarias, o la participación directa en el mercado.

Para De Ollouqui et al. (2015) la inclusión financiera involucra a varias instituciones públicas, desde bancos centrales, superintendencias financieras e instituciones financieras públicas hasta ministerios de economía, de protección social (para la coordinación con la política social y también para el pago electrónico de transferencias sociales) y de educación (para integrar las capacidades de los beneficiarios de los servicios financieros, dentro de la política pública de educación). Asimismo, es necesario articular los intereses de los intermediarios financieros tradicionales y de los nuevos actores privados, incluidas empresas de dinero electrónico y redes de agentes no bancarios. Lo anterior resalta la importancia de crear mecanismos de consulta y coordinación intra-institucional a nivel de las agencias públicas, e interinstitucional con los agentes privados.

Varios países han buscado crear dichos mecanismos, ya sea mediante normativa o grupos de trabajo *ad-hoc*. Algunos países han creado consejos sobre inclusión financiera y también de educación financiera. Sin embargo, en muchos casos se han

presentado dificultades en la ejecución de los mecanismos, tanto por la rigidez de los mismos, como por la falta de un órgano ejecutivo dedicado y con poder decisorio para diseñar herramientas de política pública e implementar una estrategia que especifique las acciones necesarias para alcanzar los objetivos relacionados con la inclusión financiera.

“Para responder a la necesidad de desplegar esfuerzos específicos y coordinados relacionados con la inclusión financiera” en los últimos años muchos países empezaron a formular Estrategias Nacionales de Inclusión Financiera (ENIF). “Actores del gobierno y reguladores implementan paquetes exhaustivos de reformas en las ENIF para fomentar la actividad del sector financiero y la innovación para alcanzar los objetivos y compromisos de inclusión financiera.” (Pearce, 2014, p. 5).

Las ENIF se constituyen en una *“oportunidad para presentar un enfoque integral, basado en los datos, priorizado, y con recursos suficientes para la ampliación del acceso y uso de servicios financieros.”* Por otra parte, permiten mejorar *“la coordinación entre las autoridades, y pueden ser utilizadas para colaborar con el sector privado”* (Pearce, 2014, p.7. *op. cit*) (tanto con las entidades financieras como con los usuarios de los servicios financieros). De acuerdo con información de la base de datos Findex, entre 2011 y 2014, se registró una mejora más visible en los indicadores de inclusión financiera en aquellos países que contaban con una ENIF.

De acuerdo con AFI (2015), una ENIF *“es un documento público integral que presenta una estrategia desarrollada en el ámbito nacional para acelerar de forma sistemática el nivel de inclusión financiera. Una ENIF se desarrolla a través de un amplio proceso consultivo con la participación de actores, entre otros, del sector público y privado, que están dedicados al desarrollo del sector financiero. Típicamente, una ENIF incluye un análisis de la situación actual y las limitaciones sobre la inclusión financiera en un país, una meta medible de inclusión financiera, es decir, cómo y en cuánto tiempo un país propone alcanzar este objetivo, y cómo se medirá el progreso y los logros de la ENIF.”*³¹ (Traducción libre de Alliance for Financial Inclusion, 2015, p. 2).

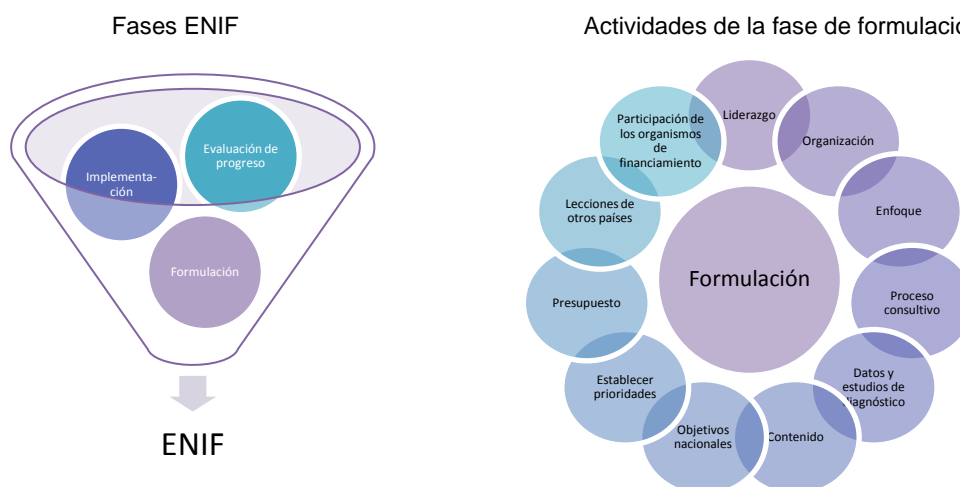
a. Fases en el diseño de una ENIF

Como señala la AFI (2015) existen al menos cuatro fases en una ENIF: formulación, implementación, monitoreo y evaluación del progreso. Tomando en cuenta la eventual implementación de una ENIF en Bolivia, es importante considerar las posibles

³¹ The World Bank (2012) p. 6 define una estrategia de inclusión financiera como "un mapa de acciones, acordadas y definidas a nivel nacional o subnacional, el cual las partes interesadas seguirán para alcanzar los objetivos de inclusión financiera".

acciones o sub-categorías de la primera fase, las cuales también están estrechamente relacionadas con la segunda etapa (Figura 2).³²

Figura 2: FASES DE LA ENIF Y ACTIVIDADES DE LA FASE DE FORMULACIÓN



Fuente: Elaboración propia en base a Alliance for Financial Inclusion (2015)

Con relación a la implementación de la ENIF, se reconocen distintas prácticas que permiten su puesta en marcha, las cuales varían entre países, pero es posible identificar algunas prácticas comunes, las cuales se presentan en el Fase 3:

Figura 3: ACTIVIDADES DE LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN



Fuente: Elaboración propia en base a Alliance for Financial Inclusion (2015)

Las últimas fases de una ENIF corresponden al monitoreo y evaluación de progreso de la estrategia. La mayoría de las estrategias nacionales detallan cómo se realizará esta

³² En el Apéndice C se describen cada una de estas actividades así como las correspondientes a la fase de implementación de la ENIF.

etapa, quiénes serán los responsables y qué indicadores y mecanismos serán empleados. Uno de los principales objetivos de esta etapa, es determinar si la estrategia que se está implementado necesita ser perfeccionada en alguna determinada etapa.

b. ENIF en Latinoamérica³³

De acuerdo a Pearce (2014), en América Latina los esfuerzos de inclusión financiera se concentraron, principalmente en la inclusión electrónica y la adopción de ENIF. Este tipo de estrategias se destacaron como la herramienta más efectiva para lograr avances contundentes en la masificación financiera. Hoy más de 50 países, incluidos Perú, Brasil, México y Paraguay que adoptaron planes de trabajo de esta naturaleza, en los cuales se priorizan las poblaciones y productos a trabajar, se definen metas y esquemas de seguimiento y se formulan estructuras institucionales para coordinar y liderar las líneas de acción. Se estima que entre 2011 y 2014 los países que adoptaron estrategias de inclusión, lograron aumentar en 10 puntos porcentuales el indicador de acceso a una cuenta de ahorros de la población adulta, mientras que en aquellas naciones que no estructuraron un plan de trabajo, el aumento fue tan solo de 5 puntos porcentuales.

En este sentido y con el propósito de analizar los aspectos claves para la formulación de una ENIF, a continuación se realiza un análisis de las estrategias implementadas en un grupo de países seleccionados de Latinoamérica.

Brasil

En Brasil los resultados del Foro para la Inclusión Financiera organizado por el Banco Central de Brasil (2010) indican que es necesario organizar y compilar la información disponible en un mapa de inclusión financiera que permitirá ser la base para la formulación de políticas de inclusión financiera.

De acuerdo con el Banco Central de Brasil (2012), la Asociación Nacional para la Inclusión Financiera coordinará las actuaciones de los diferentes órganos de gobierno y otras entidades, de acuerdo con las directrices del G-20, con los siguientes objetivos: evaluación para profundizar la comprensión de cuestiones relativas al acceso y uso de servicios financieros; fomento de la prestación de los servicios financieros que se adapten a las necesidades de los diferentes segmentos de la sociedad; información para favorecer el uso responsable de los servicios financieros; fomento al desarrollo de

³³ En el Apéndice D se presenta un resumen de las estrategias de inclusión financiera en los países seleccionados.

canales y productos para aumentar el acceso de distribución, y promoción de la oferta de microcréditos de forma sostenible.

Chile

De acuerdo a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile (2016) p. 17, durante la última década, Chile logró avances importantes en materia de inclusión financiera con políticas en las que *“se destacan las iniciativas impulsadas por el banco estatal y aquellas destinadas a dotar a este país de una infraestructura institucional en la materia”*.

De manera general en Chile, la estrategia de inclusión financiera se basa en una agenda que contiene cuatro pilares: dos de ellos se enfocan en las condiciones de oferta en lo que se refiere al acceso y uso de los servicios financieros, y los otros dos se enfocan en la demanda en lo que se refiere a la educación financiera y protección al consumidor.

En esta línea, en marzo de 2014 Chile creó el Consejo Nacional de Inclusión Financiera para dar cumplimiento a los compromisos asumidos en el G-20 y a las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y del Banco Mundial. El Consejo tiene como objetivo la coordinación de todas las estrategias de inclusión y educación financiera que se hacen a nivel de gobierno, lo cual otorga institucionalidad a la implementación de políticas de mejoramiento de los niveles de inclusión.

*“Dentro de las tareas que corresponderán a la Comisión Nacional de Inclusión y Educación Financiera estará el diseño e implementación de una estrategia orientada a los siguientes aspectos principales: i) potenciar el desarrollo de productos y servicios financieros que se adecuen a las necesidades de la población más vulnerable, (ii) incrementar puntos de acceso a dichos productos y servicios financieros, procurando que alcance a amplios sectores de la población, (iii) avanzar en una regulación innovadora que permita el desarrollo de productos financieros de forma armónica y competitiva, con adecuados estándares de protección del consumidor y (iv) potenciar el desarrollo de una estrategia nacional en materia de educación financiera, que promueva una mejor comprensión de los conceptos y productos financieros por parte de la ciudadanía, fomentando el desarrollo de habilidades y conocimientos que les permitan mejorar su bienestar.”*³⁴

³⁴ Periódico La Tercera, “Gobierno anuncia creación del Consejo Nacional de Inclusión Financiera”, 7 de marzo de 2014

Colombia³⁵

“Desde 2006 [Colombia viene emprendiendo acciones para] una estrategia [de inclusión financiera] con el apoyo [del programa denominado] “Banca de las Oportunidades” [el cual puso en marcha] diversas iniciativas, [entre ellas], ampliar la cobertura geográfica regional y crear productos de ahorro simplificados con menores costos y requisitos de acceso. Igualmente le dio un impulso significativo al otorgamiento del crédito mediante la diferenciación del límite máximo de la tasa de interés del microcrédito, la revisión al régimen de garantías y la implementación de medidas regulatorias para [promover el desarrollo] del factoring. También se [implementaron] medidas [para el] desarrollo de seguros inclusivos [a través de] redes y corresponsales.” (Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera de Colombia, 2016, p. 4)

Es importante remarcar que la política de inclusión financiera, fomentó una intervención coordinada entre el sector público y el privado. El trabajo conjunto de ambos sectores y el marco legal e institucional implementado permitió resolver las restricciones más urgentes de la inclusión financiera.

En esta dirección el Gobierno introdujo “reformas regulatorias para facilitar la prestación de los servicios y [proporcionó] incentivos a las entidades financieras para promover el desarrollo de productos especializados y la adopción de metodologías de distribución ajustadas a las necesidades de la población de menores ingresos.” (Ibid, p.5) Del lado de las entidades financieras, se implementaron políticas para llevar los servicios financieros a la población, tradicionalmente excluida del sistema financiero.

Las políticas de inclusión financiera se fortalecieron a través de los planes nacionales de desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 fijó la estrategia de inclusión financiera “como una acción de largo plazo dirigida a crear las condiciones necesarias para facilitar el acceso y uso de servicios financieros integrales y se fortaleció la institucionalidad de “Banca de Oportunidades”. [El Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014], adoptó por primera vez una meta concreta de inclusión y adicionó medidas para garantizar la oferta en regiones apartadas, diseñar productos adecuados para los diferentes segmentos poblacionales y promover la educación económica y financiera. Finalmente, [el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018] adicionó una serie de metas que complementan el esquema de monitoreo y seguimiento de los avances de la inclusión financiera.” (Idem).

³⁵ Sección basada en Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera de Colombia (2016).

“Como complemento, el Gobierno [colombiano apoyó] la elaboración de estudios para profundizar en el conocimiento de la demanda de servicios financiero y medir los resultados en materia de inclusión financiera a través de encuestas [realizadas previamente] por la “Banca de las Oportunidades” y los reportes de inclusión elaborados por la misma entidad y por la Superintendencia Financiera.”

Finalmente, en 2016 Colombia lanzó su ENIF donde se priorizan cuatro frentes de trabajo: promover el uso de servicios financieros, estimular el acceso y uso de servicios financieros para el sector rural, implementar nuevos esquemas de financiación para las MIPyME, y desarrollar la estrategia de educación financiera.

México

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía llevaron a cabo la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2012. La ENIF 2012, tuvo como objetivo generar información fundamental para diseñar políticas públicas en materia de uso y acceso a servicios y productos financieros, así como indicadores oficiales a nivel nacional que permitan a las dependencias públicas realizar el diagnóstico y establecimiento de metas a corto y largo plazo.

Según la CNBV (2010), para lograr una mayor inclusión financiera en México se diseñó una estrategia basada en cuatro objetivos: el primero es el de establecer instrumentos de medición de los componentes de inclusión financiera; el segundo es formular políticas públicas de acuerdo a información estadística; el tercer objetivo es el de medir el impacto de las políticas implementadas, y el cuarto objetivo es el de diseminar la información relevante para atraer nuevos actores. En esta estrategia, para obtener la información necesaria, se hace notar que es indispensable la realización de una encuesta nacional sobre el acceso y uso de servicios financieros.

Paraguay

“En el 2013, el Gobierno de Paraguay comenzó a trabajar en el desarrollo de una [ENIF bajo] una iniciativa del Banco Central del Paraguay solicitando el apoyo del Banco Mundial; y luego, formando un equipo técnico interinstitucional que ayudó a redactar la encuesta de inclusión financiera implementada en Paraguay a fines de ese año y la promoción de medidas para reforzar el compromiso con la inclusión financiera. A mediados de 2014 se llevó a cabo un intensivo diagnóstico, análisis y mapeo de actividades bajo la dirección del Equipo Técnico de Inclusión Financiera.” (Gobierno de Paraguay y Banco Mundial, 2014, p. 8).

“[De acuerdo con su] *Plan Nacional de Desarrollo y en reconocimiento a su compromiso con el proceso de la Declaración Maya para la inclusión financiera, el Banco Central del Paraguay, el Ministerio de Hacienda, la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social y el Instituto Nacional de Cooperativismo*, [presentaron la ENIF] *con el objetivo final de (...) reducir la pobreza e impulsar el crecimiento económico [del país].*” (*Ibidem*, p. 4). “*Esta Estrategia Nacional de Inclusión Financiera es un componente crucial [de la amplia estrategia de desarrollo nacional del gobierno paraguayo] y establece los [objetivos] intermedios de inclusión financiera para el 2018.*” (*Ibidem*, 2014, p. 17).

La Estrategia reconoce que para el logro de este objetivo se debe aprovechar las iniciativas combinadas de los sectores público, privado, organismos sin fines de lucro, y la sociedad civil. “[El involucramiento de los] *actores locales y la investigación derivada de las notas técnicas sobre la demanda, la oferta, el ambiente legal-regulatorio y de protección al consumidor de servicios financieros en Paraguay*” fueron insumos críticos para el desarrollo de esta estrategia. *En su conjunto* estos insumos permitieron proporcionar *metas basadas en evidencia* [que se desarrollaron dentro de la formulación de la estrategia]. (*Idem*).

“*El primer paso de la estrategia es el establecimiento de los objetivos de alto nivel para la inclusión financiera. Luego, se [efectuará] un análisis de [la brecha entre] los perfiles financieros actuales versus las necesidades financieras de los cinco grupos de ingreso primario de Paraguay. Tras el análisis de [la brecha], se identificarán los indicadores clave de [rendimiento] y las acciones de [“victoria rápida”] necesarias para cerrar [esas brechas] y así alcanzar los objetivos [propuestos]. Por último, la [estrategia] establece... un proceso de monitoreo, [marco de gobierno] y un plan de acción detallado para [ayudar a su ejecución].*” (*Ibidem*, p. 18).

Perú

En Perú, “*las instituciones dedicadas al diseño de políticas económicas como las autoridades reguladoras de los mercados financieros vienen trabajando coordinadamente con el sector privado para la promoción de la inclusión financiera desde hace [varios años]*” (Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera del Perú, 2015). En 2006, se inició el Programa de Fomento de la Cultura Financiera, el cual principalmente capacitaba a profesores de los colegios en temas referidos al sistema financiero, seguros y pensiones usando la metodología pedagógica de juego de roles y simulaciones.

En febrero de 2014 se creó la Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera con la finalidad de elaborar y dar seguimiento a la ENIF. Esta estrategia establece las principales líneas de acción, actividades e indicadores con el objetivo de que el Perú alcance en 2021 elevados estándares de inclusión financiera.

Se establece siete líneas de acción en la que los sectores público y privado deberán trabajar articuladamente para llevar a cabo actividades relacionadas a promover el uso de los pagos electrónicos, desarrollar productos financieros y de seguros adecuados, fortalecer la protección al consumidor, mejorar la educación financiera, entre otros (Vega et al., 2015).

Uruguay

De acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay (2014), la estrategia de inclusión financiera forma parte de un diagnóstico en todas sus dimensiones básicas, es decir, profundidad financiera, cobertura de los servicios financieros e intensidad en el uso de los servicios financieros. Asimismo, analiza las dificultades de acceso según segmento de población, tipo de empresas y zona geográfica o región. Finalmente, el diagnóstico evalúa el funcionamiento del sistema de pagos.

Con base en los resultados obtenidos, la estrategia nacional de promoción de la inclusión financiera y la modernización del sistema de pagos de Uruguay, se postularon tres objetivos: *“promover el acceso universal a los servicios financieros, en particular de los sectores (...) excluidos o que acceden a ellos en muy malas condiciones, permitiendo una efectiva utilización de los mismos, en un entorno regulado y supervisado”*; transformar y modernizar el sistema de pagos, fomentando la competencia y eficiencia del sistema de pagos y promoviendo el uso de medios de pago electrónicos en sustitución del efectivo; y el tercer objetivo consiste en la implementación de incentivos tributarios con la rebaja del impuesto al valor agregado por la utilización de medios electrónicos de pago. Esta estrategia se encuentra normada por la Ley 19210 de Inclusión Financiera que fue promulgada el 29 de abril de 2014.

Como se puede evidenciar en los últimos años, la inclusión financiera se volvió en una prioridad para las economías de América Latina, debido a su capacidad de generar efectos positivos sobre el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad y la pobreza. Pese a que las medidas adoptadas son de distinta naturaleza, los países priorizaron el desarrollo de ENIF. En muchos casos el punto de partida de dichas estrategias fue un diagnóstico inicial.

Por otra parte, es importante el posicionamiento de la temática de la inclusión financiera en los planes de desarrollo nacionales. La inclusión financiera es responsabilidad de todos los actores de la economía, por eso es importante un arreglo institucional adecuado que articule las iniciativas públicas, privadas y de las organizaciones de cooperación. Finalmente, la estrategia debe contener objetivos claros que tomen en cuenta el carácter multidimensional de la inclusión financiera.

VI. Conclusiones y recomendaciones

En los últimos años, el análisis y promoción de la inclusión financiera ha empezado a ser un tema central en las agendas de gobierno, así como de reguladores y supervisores financieros en diversos países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo. Existe un consenso generalizado acerca de la relación positiva que se establece entre sistemas financieros más incluyentes y el nivel de desarrollo económico de los países y el bienestar de la población. Por tanto, para que un sistema financiero cumpla su rol de manera adecuada, debe caracterizarse por ser inclusivo, lo cual permite una elevada participación de las empresas y hogares en la utilización de los servicios financieros.

En el caso de la inclusión financiera en Bolivia, en los últimos años, se registró un avance significativo de los indicadores, los cuales fueron impulsados por el entorno económico nacional favorable para la expansión de la actividad de intermediación financiera y las acciones promovidas por el Estado a partir de la constitución de un marco legal e institucional orientado a promover el acceso de los hogares y empresas a servicios financieros.

Sin embargo, pese a la mejora de los indicadores de acceso y uso, se observa que un porcentaje importante de la población aún no accede o utiliza servicios financieros. Existen brechas con relación a los niveles de inclusión observados en otros países de la región, considerando también las características de la población. Entre las barreras identificadas, se tienen la falta de información sobre las características de los productos y servicios financieros, los bajos niveles de educación financiera, y factores culturales que impiden un mayor uso de instrumentos de pago alternativos al dinero en efectivo.

Por tanto, aún existe espacio para implementar políticas orientadas a lograr una mayor inclusión financiera. Por otra parte, a pesar del posicionamiento de la inclusión financiera en el marco legal y normativo, es necesario lograr mejores mecanismos de articulación entre los organismos del Estado involucrados en el desarrollo del sistema financiero.

En este sentido, cómo lo muestra las experiencias de los países analizados de la región, las iniciativas sobre inclusión financiera están siendo articuladas a través de las ENIF. Las ENIF se constituyen en una oportunidad para presentar un enfoque integral para la ampliación del acceso y uso de servicios financieros. Por otra parte, permiten mejorar la coordinación entre las autoridades y pueden ser utilizadas para colaborar con el sector privado, tanto con las entidades financieras como con los usuarios de los servicios financieros. *“Una ENIF es un documento público integral que presenta una estrategia desarrollada en el ámbito nacional para acelerar de forma sistemática el nivel de inclusión financiera y se desarrolla a través de un amplio proceso consultivo entre los actores involucrados. Típicamente, una ENIF incluye un análisis de la situación actual y las limitaciones de la inclusión financiera; la formulación de objetivos y el establecimiento de indicadores para medir el resultados de las políticas implementadas sobre la inclusión financiera.”* (Traducción libre de Alliance for Financial Inclusion, 2015, p. 2).

A partir de las conclusiones señaladas se recomienda impulsar la elaboración de una ENIF, para lo cual se pone a consideración dos aspectos fundamentales para el inicio de esta tarea:

- Proponer al Consejo de Estabilidad Financiera que en el marco de sus atribuciones estipuladas en la Ley 393 de Servicios Financieros, se constituya en el organismo impulsor y articulador para la formulación de la ENIF, para lo cual se sugiere constituir un equipo interinstitucional – multisectorial, que determine las acciones a seguir para el desarrollo de la Estrategia. En este punto es importante definir aspectos claves como el contenido de la estrategia, los objetivos nacionales, la definición del presupuesto, entre otros.
- Un aspecto fundamental para definir los objetivos de una ENIF, es contar con un diagnóstico que permita determinar, como punto de partida, la situación inicial de las diferentes dimensiones de la inclusión financiera, vale decir, acceso, uso y calidad de los servicios financieros. En este sentido, se recomienda la realización de una encuesta sobre inclusión financiera que podría ser llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadísticas.

Referencias bibliográficas

ALLIANCE FOR FINANCIAL INCLUSION (2011). "Measuring Financial Inclusion. Core Set of Financial Inclusion Indicators", Financial Inclusion Data Working Group, April

ALLIANCE FOR FINANCIAL INCLUSION (2012). "Measuring Financial Inclusion. Core Set of Financial Inclusion Indicators", Financial Inclusion Data Working Group, April

ALLIANCE FOR FINANCIAL INCLUSION (2013). "Financial Inclusion Strategy Peer Learning Group. A Timeline of Achievement", August

ALLIANCE FOR FINANCIAL INCLUSION (2015). "National Financial Inclusion Strategies. Current State of Practice", AFI FISPLG Publication, October

AUTORIDAD DE SUPERVISIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO (2015). *1ra Encuesta Nacional de Servicios Financieros. Informe de resultados*

BANCO CENTRAL DE BOLIVIA (2011). *Resolución de Directorio N° 121/2011, Reglamento de servicios de pago*, septiembre

BANCO CENTRAL DE BOLIVIA (2013). *Informe de Estabilidad Financiera*, febrero

BANCO CENTRAL DE BOLIVIA (2015). *Resolución de Directorio N° 134/2015, Reglamento de servicios de pago, instrumentos electrónicos de pago, compensación y liquidación*, de 28 de julio

BANCO CENTRAL DE BOLIVIA (2015). *Resolución de Directorio N° 166/2015, Modificación al reglamento de servicios de pago, instrumentos electrónicos de pago, compensación y liquidación*, de 1 de septiembre

BANCO CENTRAL DE BOLIVIA (2015). *Informe de vigilancia del sistema de pagos 2015*

BANCO CENTRAL DE BOLIVIA (2016). *Resolución de Directorio 121/2016*, de 5 de julio

BANCO CENTRAL DO BRASIL (2010). "Inclusão Financeira. Anais II Forum Banco Central sobre Inclusão Financeira", Brasília, de 17 a 19 de novembro de 2010

BECK, T. and A. DE LA TORRE (2007). "The Basic Analytics of Access to Financial Services", *Financial Markets, Institutions & Instruments*, 16 (2), pp. 79 - 117

BECK, T., A. DEMIRGÜÇ-KUNT, R. LEVINE (2007). "Finance, inequality and the poor", *Journal of Economic Growth*, 12 (1), pp. 27 - 49

- BECK, T., A. DEMIRGÜÇ-KUNT, P. HONOHAN (2009). "Access to Financial Services: Measurement, Impact, and Policies", *The World Bank Research Observer*, 24 (1), pp. 119 – 145
- BECK, T., A. DEMIRGÜÇ-KUNT, M. S. MARTINEZ (2007). "Reaching out: Access to and use of banking services across countries", *Journal of Financial Economics*, 85 (1), pp. 234 - 266
- BECK, T., R. LEVINE, N. LOAYZA (2000). "Finance and the sources of growth", *Journal of Financial Economics*, 58 (1-2), pp. 261 – 300
- CANO, C. G., M. del P. ESGUERRA, N. GARCÍA, J. L. RUEDA, A. M. VELASCO (2014). "Inclusión financiera en Colombia", documento presentado en el Seminario 357 del Banco de la República – Colombia, el 6 de agosto de 2014
- COMISIÓN INTERSECTORIAL PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA DE COLOMBIA (2016). "Estrategia Nacional de Inclusión Financiera en Colombia"
- COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES DE MÉXICO (2010). "Estrategia de inclusión financiera: el caso de México", presentación realizada en el II Forum Banco Central sobre Inclusão Financeira, Brasília, de 17 a 19 de novembro de 2010
- COMISIÓN MULTISECTORIAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA DE PERÚ (2015). "Estrategia Nacional de Inclusión Financiera", julio
- CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR and THE WORLD BANK GROUP (2010). "Financial Access 2010. The State of Financial Inclusion Through the Crisis", September
- DEMIRGÜÇ-KUNT, A., L. KLAPPER, D. SINGER, P. VAN OUDHEUSDEN (2015). "The Global Findex Database 2014: Measuring Financial Inclusion around the World", World Bank Group, Policy Research Working Paper 7255, April
- DEMIRGÜÇ-KUNT, A. and R. LEVINE (2009). "Finance and Inequality: Theory and Evidence", *Annual Review of Financial Economics*, 1, pp. 287 – 318
- DE OLLOQUI, F., G. ANDRADE, D. HERRERA (2015). "Inclusión financiera en América Latina y el Caribe. Coyuntura actual y desafíos para los próximos años", Banco Interamericano de Desarrollo, Documento para discusión N° IDB-DP-385, junio
- DÍAZ, O. (2008). "Determinantes del acceso al microcrédito para emprendedores bolivianos", Banco Central de Bolivia, Documento de trabajo No 01/2008, septiembre
- DÍAZ, O. (2014). "Factores que influyen en la profundización financiera de los hogares bolivianos: una perspectiva microeconómica", documento presentado en el 8vo

Encuentro de Economistas de Bolivia organizado por el Banco Central de Bolivia los días 10 y 11 de septiembre de 2015 en la ciudad de Sucre, Bolivia

GACETA OFICIAL DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (2009). *Constitución Política del Estado*, de 7 de febrero

GACETA OFICIAL DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (2013). *Ley No. 393, Ley de Servicios Financieros*, de 21 de agosto

GACETA OFICIAL DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (1998). *Ley No. 1883, Ley de seguros*, de 25 de junio

GARCÍA, E. “Prólogo” en CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (2011) *Servicios financieros para el desarrollo: promoviendo el acceso en América Latina*, Bogotá, Colombia, p. 4

GARCÍA, N., A. GRIFONI, J. C. LOPEZ, D. MEJÍA (2013). “Financial Education in Latin America and the Caribbean: Rationale, Overview and Way Forward”, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions No. 33

GLOBAL PARTNERSHIP FOR FINANCIAL INCLUSION and CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR (2011). “Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion for the Poor. Toward Proportionate Standards and Guidance” a White Paper prepared by CGAP on behalf of the G20’s Global Partnership for Financial Inclusion, October

GLOBAL PARTNERSHIP FOR FINANCIAL INCLUSION (2014). “2014 Financial Inclusion Action Plan”, September 2nd, 2014

GOBIERNO DE PARAGUAY y BANCO MUNDIAL (2014). “Estrategia Nacional de Inclusión Financiera 2014 – 2018”, diciembre

HANNIG, A. and S. JANSEN (2010). “Financial Inclusion and Financial Stability: Current Policy Issues”, Asian Development Bank Institute, Working paper No. 259, December

HONOHAN, P. (2004). “Financial Sector Policy and the Poor. Selected Findings and Issues”, The World Bank, Working Paper No. 43, September

KARLAN, D. and J. ZINMAN (2010). “Expanding Credit Access: Using Randomized Supply Decisions to Estimate the Impacts”, *The Review of Financial Studies*, 23 (1), pp. 433 – 464

KING, R. G. and R. LEVINE (1993). “Finance and Growth: Schumpeter Might be Right”, *The Quarterly Journal of Economics*, 108 (3), pp. 717 – 737

KLAPPER, L., L. LAEVEN, R. RAJAN (2006). "Entry regulation as a barrier to entrepreneurship", *Journal of Financial Economics*, 82 (3), pp. 591 – 629

MARCONI, R. (2014). *El milagro de inclusión financiera. La industria microfinanciera de Bolivia (1990-2013)*, Fundación PIEB, Plural Editores, La Paz, Bolivia

MEJÍA, D., A. PALLOTTA, E. EGÚSQUIZA (2015). *Encuesta de medición de capacidades financieras en los países andinos. Informe Comparativo 2014*, Corporación Andina de Fomento

MEJÍA, D., A. PALLOTTA, E. EGÚSQUIZA, R. VIRREIRA (2015). *Encuesta de medición de capacidades financieras en los países andinos. Informe para Bolivia 2014*, Corporación Andina de Fomento

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS DE URUGUAY (2014). "Uruguay: estrategia nacional de promoción de la inclusión financiera y la modernización del sistema de pagos", presentación realizada por Vallcorba, M. en las VII Jornadas Tributarias, Dirección General Impositiva, Montevideo Uruguay, 2 de octubre de 2014

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO DE BOLIVIA (2016). *Plan de Desarrollo Económico Social en el marco del desarrollo integral para Vivir Bien 2016-2020*

NOGALES, C. y C.A. FORONDA (2010). "La inclusión en el sistema financiero boliviano y las microfinanzas", Centro de Investigaciones Económicas y Empresariales – CIEE Universidad Privada Boliviana, *Investigación & Desarrollo*, 1 (10), pp. 5 - 18

PEARCE, D. (2015). "Estrategias Nacionales de Inclusión Financiera (ENIF) y Desarrollo Financiero", presentación realizada en la Conferencia internacional "Financial Inclusion: International Experiences and Peru Strategies", realizada los días 11 y 12 de junio de 2015 en Lima, Perú, Grupo Banco Mundial

PORTEOUS, D. (2009). "Key issues in design and implementation of surveys on financial inclusion", presentation for AFI Global Policy Forum, September 14th, 2009, Nairobi, Kenya

ROA, M. J. (2015). "Financial Inclusion in Latin America and the Caribbean: Access, Usage and Quality", CEMLA Research Paper 19, April

ROA, M. J., G. A. ALONSO, N. GARCÍA, D. A. RODRÍGUEZ (2014). *Educación e inclusión financieras en América Latina y el Caribe. Programas de los bancos centrales y las superintendencias financieras*, primera edición, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos y Banco de la República - Colombia y CEMLA, México

ROJAS-SUAREZ, L. and M. A. AMADO (2014). "Understanding Latin America's Financial Inclusion Gap", Center for Global Development, Working Paper 367, May

SAHAY, R., M. ČIHÁK, P. N'DIAYE, A. BARAJAS, S. MITRA, A. KYOBE, Y. N. MOOI, S. R. YOUSEFI (2015). "Financial Inclusion: Can It Meet Multiple Macroeconomic Goals?", IMF Staff Discussion Note SDN/15/17, September

SUCRE, M. A. (2014). "Access to finance, growth, and poverty: Assessing empirical evidence for Bolivia" paper presented at 6th Bolivian Conference on Development Economics organized by Institute for Advanced Development Studies (INESAD), Universidad Privada Boliviana (UPB), Society of Bolivian Economists (SEBOL), and Bolivian Academy of Economic Sciences (ABCE) on 28th - 29th August 2014, Cochabamba, Bolivia

SUPERINTENDENCIA DE BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS DE CHILE (2016). "Informe de inclusión financiera en Chile 2016", agosto

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (EIU) (2015). "Global Microscope 2015: The enabling environment for financial inclusion", sponsored by MIF/IDB, CAF, Accion and the Metlife Foundation

THE WORLD BANK (2012). "Financial Inclusion Strategies. Reference Framework", prepared for the G20 Mexico Presidency, August

THE WORLD BANK (2014). *Global financial development report 2014: Financial inclusion*, Washington DC

TOMBINI, A. (2012). "Financial inclusion in Brazil", presentation at G20 Finance Ministers and Central Bank Governors' Meeting, Washington DC, April 20, 2012

TRUJILLO, V. and S. NAVAJAS (2014). "Financial Inclusion in Latin America and the Caribbean: Data and Trends", Special Edition for FOROMIC, Multilateral Investment Fund, Member of the IDB Group, November

VEGA, M., J. L. VÁSQUEZ, L. ABAD (2015). "La estrategia de inclusión financiera y el rol del banco central", Banco Central de Reserva del Perú, *Revista Moneda*, pp. 17 - 20

APÉNDICES

APÉNDICE A: Definiciones de inclusión financiera

El GPFI y el CGAP definen la inclusión financiera como: *“una situación en que todos los adultos en edad de trabajar, incluidos los que actualmente están excluidos por el sistema financiero, tengan **acceso efectivo** a los siguientes servicios financieros prestados por las **instituciones formales**: crédito, ahorro (incluyendo cuentas corrientes), medios de pago y seguros”* (GPFI y CGAP, 2011, p. 8). La definición también señala que el acceso efectivo *“implica la prestación de **servicios responsables** y convenientes, a un coste asequible para el cliente y sostenible para el proveedor dando como resultado el uso de servicios financieros formales (en lugar de servicios informales) por parte de los clientes que sufren de **exclusión financiera**”* (Idem). El término financieramente excluidos *“se refiere a aquellas personas que no tienen acceso a servicios financieros formales o están poco atendidas”*. Mientras tanto, la prestación responsable *“implica tanto comportamiento o conducta de mercado responsable por parte de los proveedores y protección efectiva del consumidor financiero”*; y finalmente, el concepto de **instituciones formales** *“se refiere a proveedores de servicios financieros que tienen personalidad jurídica reconocida e incluye a entidades (en algunos casos incluso personas) con atributos de regulación muy diversos, sujetos a diferentes niveles y tipos de supervisión externa”*.

La OECD a través del subgrupo *International Network on Financial Education* (INFE), define la inclusión financiera como *“el proceso de promover el acceso asequible, oportuno y adecuado a una amplia gama de productos y servicios financieros regulados y expandir su uso a todos los segmentos de la sociedad a través de la aplicación de los enfoques existentes y/o innovadores, diseñados con base a las necesidades de la población y que incluyan actividades de sensibilización y educación financiera con el fin de promover el bienestar financiero así como la inclusión económica y social”*. [Traducción libre de Garcia et al., 2013, p. 17].

AFI establece que la inclusión financiera debe definirse sobre la base de cuatro dimensiones: el acceso, uso, calidad y bienestar. Esta entidad considera el acceso como *“la capacidad de utilizar los servicios financieros disponibles y los productos de las instituciones formales”* y su uso como *“el rendimiento y la profundidad o alcance de los servicios financieros y el uso de productos”*. La calidad debe demostrar si los atributos de los productos y servicios están en línea con las necesidades del cliente y si el desarrollo de productos toma en cuenta esas necesidades: *“Por lo tanto, la dimensión de la calidad se utiliza para medir la naturaleza y la profundidad de la*

relación entre el proveedor de servicios financieros y el consumidor, así como las opciones disponibles, el grado de su comprensión y sus implicaciones". Por último, el bienestar se entiende como "el impacto que un dispositivo o servicio financiero ha tenido en la vida de los consumidores" (AFI, 2011).

En 2013 AFI indicó que la inclusión financiera se desarrolla principalmente en cuatro dimensiones: acceso a servicios y productos de instituciones financieras; uso, profundidad y alcance de servicios y productos financieros; calidad, que se refiere a la relevancia que tiene del servicio o producto para las necesidades del consumidor, y en ese sentido propiciar un mayor bienestar en la población, y finalmente la evaluación del impacto.

Como se puede evidenciar, las diversas definiciones de inclusión financiera coinciden en aceptar su naturaleza multidimensional, identificando las dimensiones básicas de acceso y uso, y posteriormente, calidad, recogiendo para ello elementos desde el lado de la oferta y de la demanda.³⁶

³⁶ El acceso se refiere esencialmente a la oferta de servicios, mientras que el uso está determinado tanto por factores de oferta como de demanda.

APÉNDICE B: Marco normativo en Bolivia para la inclusión financiera

En la Constitución Política del Estado (2009) el artículo 330, párrafo I indica que el Estado regulará el sistema financiero con criterios de igualdad de oportunidades, solidaridad, distribución y redistribución equitativa.

En la Ley 393 de Servicios Financieros el párrafo I del artículo 4 establece que: *“Los servicios financieros deben cumplir la función social de contribuir al logro de objetivos de desarrollo integral para el vivir bien, eliminar la pobreza y la exclusión social y económica de la población”*. El inciso b) del párrafo II de dicho artículo define que uno de los objetivos de los servicios financieros es el de *“facilitar el acceso universal a todos sus servicios”*. El artículo 7 en su único párrafo indica que: *“El Estado en ejercicio de sus competencias privativas sobre el sistema financiero, atribuidas por la Constitución Política del Estado, es el rector del sistema financiero que, a través de instancias del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, definirá y ejecutará políticas financieras destinadas a orientar y promover el funcionamiento del sistema financiero en apoyo principalmente, a las actividades productivas del país y al crecimiento de la economía nacional con equidad social; fomentará el ahorro y su adecuada canalización hacia la inversión productiva; promoverá la inclusión financiera y preservará la estabilidad del sistema financiero. El Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, a través del Consejo de Estabilidad Financiera a la cabeza del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, es el rector del sistema financiero y asume la responsabilidad de definir los objetivos de la política financiera en el marco de los principios y valores establecidos en la Constitución Política del Estado”*.

En esta dirección y de acuerdo al artículo 10 párrafo I de la Ley 393 de Servicios Financieros, uno de los objetos del Consejo de Estabilidad Financiera es: *“Como órgano rector, definir, proponer y ejecutar políticas financieras destinadas a orientar y promover el funcionamiento del sistema financiero en apoyo principalmente, a las actividades productivas del país y al crecimiento de la economía nacional con equidad social; fomentar el ahorro y su adecuada canalización hacia la inversión productiva; promover la inclusión financiera y preservar la estabilidad del sistema financiero”*.

Finalmente en el artículo 17 inciso b) de dicha Ley se indica que uno de los objetivos de la de la regulación y supervisión financiera es el de *“promover el acceso universal a los servicios financieros.”*

El Plan de Desarrollo Económico Social 2016-2020 también busca profundizar el rol social del sistema financiero para que sus servicios contribuyan al desarrollo productivo y a la satisfacción de otras necesidades que tienen que ver con el

desarrollo integral de la población. Al respecto, el Plan señala que los resultados esperados para 2020 son el logro de un sistema financiero para el desarrollo integral que haya alcanzado mayores índices de profundización financiera con un 60% de la cartera destinada a los sectores productivos y vivienda de interés social para la banca múltiple; un 50% de la cartera destinada a micro, pequeñas y medianas empresas del sector productivo para la Banca PYME; un 50% de la cartera destinada a Vivienda en las Entidades Financieras de Vivienda, y el 75% del total de municipios cubiertos con atención de servicios financieros.

En lo que se refiere al plan estratégico institucional del BCB, en su objetivo estratégico 2 se señala que se debe: *“Contribuir al desarrollo económico y social del país a través de investigaciones, propuestas y acciones que profundicen el modelo de economía plural”*. Para lo cual la estrategia planteada es: *“Promover la inclusión financiera priorizando la utilización de instrumentos de pago alternativos al efectivo y nuevos servicios de pago”*.

El Informe del Estabilidad Financiera del BCB (2013) destaca que si bien los instrumentos que están asociados a cuentas de ahorro y operaciones de créditos, como las tarjetas de pago u órdenes electrónicas de transferencias de fondos, permiten afianzar las relaciones entre el público y las entidades financieras, existen instrumentos y servicios de pago que no están ligados necesariamente a cuentas de ahorro u operaciones de crédito (como las billeteras móviles, tarjetas pre-pagadas, transferencias de remesas, giros nacionales), los que contribuyen a la inclusión financiera e inician nuevas relaciones del público con las entidades que proveen este servicio. Estos servicios reducen los costos de transacción y proporcionan mayores beneficios en términos de oportunidad y eficiencia, los cuales a su vez tienen un impacto social positivo.

Consciente de estos elementos y el efecto inclusivo que representa para sociedad la difusión de los servicios e instrumentos de pago, el BCB inició acciones orientadas a incrementar el acceso de la población a servicios e instrumentos de pago. En esta dirección el Reglamento de Servicios de Pago (Resolución de Directorio 121/2011) creó la figura de Empresa Proveedora de Servicio de Pago, figura a la cual las empresas como casas de cambio, empresas remesadoras y empresas de telecomunicaciones, entre otras, podrían adecuarse para prestar los siguientes servicios: emisión de billeteras móviles, administración de instrumentos de pago, procesamiento de órdenes de pago, envío y recepción de giros internos, pago y envío de remesas, cambio de divisas y otras como la adquirencia de instrumentos de pago. Posteriormente, el Reglamento de Servicios de Pago, Instrumentos Electrónicos de

Pago, Compensación y Liquidación (Resolución de Directorio 134/2015 y su modificación con la Resolución de Directorios 166/2015), que norma los servicios e instrumentos electrónicos de pago y su compensación y liquidación, además de establecer un marco general para la creación, constitución y funcionamiento de las cámaras de compensación y liquidación de las empresas de servicios de pago.

La intención del BCB es que a través de este marco jurídico, se pueda ampliar la cobertura geográfica del acceso de la población a servicios de pago, generando confianza de la población en estos servicios, por estar enmarcados en el ámbito de la regulación financiera.

APÉNDICE C: Actividades para la implementación de una ENIF

Formulación

- **Liderazgo:** Se refiere a la entidad o entidades encargadas de llevar a cabo el proceso para impulsar la ENIF. En los países que cuentan con una estrategia, el Banco Central y/o el Ministerio de Finanzas fueron quienes desarrollaron la visión nacional y estrategia sobre inclusión financiera.
- **Organización:** Existen diversas formas en que las entidades que impulsan le ENIF se organizan para llevarla a cabo. En el caso de países de la región, Brasil, por ejemplo, inició el proceso mediante la creación de un proyecto de inclusión financiera en el Banco Central en 2009, mientras que México estableció un Consejo Nacional de Inclusión Financiera en 2011. El Banco Central de Paraguay creó el Departamento de Inclusión Financiera y un equipo técnico interinstitucional en 2013, y en 2014, la Oficina del Presidente de Paraguay estableció un Comité Nacional de Inclusión Financiera, que a su vez nombró un secretario ejecutivo como responsable de la supervisión, coordinación e implementación de la estrategia. El Ministerio de Planificación de Chile creó una Unidad de Inclusión Financiera en 2011 para dirigir el proceso.
- **Enfoques:** Se pueden reconocer dos enfoques utilizados por los países que cuentan con una ENIF, la primera consiste en una estrategia autónoma (el enfoque más utilizado) y la segunda se refiere a una estrategia derivada, la cual se sitúa dentro de una estrategia de desarrollo global del sector financiero u otras estrategias macro como planes de desarrollo económicos que tienen los países.
- **Proceso consultivo:** Los enfoques participativos se consideran de importancia crítica para la implementación exitosa de cualquier estrategia. En el caso de las ENIF, esto significa un proceso amplio y profundo de coordinación y consulta con las partes interesadas de los sectores público y privado, así como con la sociedad civil. De acuerdo con AFI (2015) que estos procesos consultivos es una práctica muy utilizada en los países que cuentan con una ENIF.
- **Los datos y los estudios de diagnóstico:** Existe consenso en las entidades públicas, privadas y organismos internacionales involucrados en la importancia de los datos y diagnósticos de calidad para el desarrollo e implementación de las ENIF. La mayoría de los países realizan esfuerzos significativos y concertados para utilizar datos fiables, actualizados y completos para la formulación de su estrategia. Por la naturaleza multidimensional de la

inclusión financiera, se reconoce la importancia de recopilar información tanto de oferta como de la demanda de productos y servicios financieros. En general, las autoridades de los países con ENIF se han basado en estudios de diagnóstico integral para identificar las principales limitaciones en materia de inclusión financiera en determinados períodos del tiempo, para recibir una mejor orientación sobre la selección de los grupos destinatarios de las políticas y programas de inclusión financiera, para establecer objetivos y diseñar medidas para hacer frente a estas limitaciones.

- Contenido: El contenido de una Estrategia Nacional en general, abarca diferentes áreas, desde cuestiones básicas pero fundamentales como la justificación de llevar a cabo la estrategia y la visión³⁷ de la misma, hasta el análisis de la situación de la inclusión financiera en el país, y los aspectos fundamentales que abarcará la estrategia. Por tanto, el alcance del contenido de las ENIF puede variar ampliamente entre países. La evidencia sugiere que el alcance de las estrategias aumentó sustancialmente en los últimos cinco años (AFI, 2015). En las estrategias nacionales de primera generación, Liberia y Malawi, por ejemplo, se centraron en la inclusión financiera en el contexto del sector de las microfinanzas, mientras que en estrategias de segunda generación, el ámbito va mucho más allá de las microfinanzas.
- Objetivos nacionales: Los países que recientemente han puesto en marcha una ENIF, no incluyen en sus estrategias sólo un objetivo principal (sea de carácter cualitativo o cuantitativo), y en su lugar establecen un conjunto de objetivos secundarios o metas intermedias que permiten alcanzar el objetivo central para la inclusión financiera.
- Establecer prioridades: Es importante realizar una priorización de: las barreras para la inclusión financiera que deben abordarse; las políticas para hacer frente a las barreras elegidas; las actividades dentro de las políticas establecidas; los grupos destinatarios de las medidas que se llevarán a cabo.
- Presupuesto: Se reconoce que debe existir un fuerte vínculo entre la estrategia y el presupuesto necesario para ejecutarla. Muchos diseñadores de políticas de inclusión financiera y otros actores involucrados en la formulación de estrategias coinciden en este punto de vista. Sin embargo, en la mayoría de las ENIF no se presentan detalles sobre el presupuesto para su ejecución.

³⁷ La literatura sobre ENIF describe "visión" como la base de una estrategia. Por lo general, la visión es una declaración concisa que define la(s) meta(s) de mediano a largo plazo.

- Lecciones de otros países: Para la formulación de una ENIF generalmente se consideran las experiencias de otros países.
- Participación de los organismos de financiamiento: Dado el creciente interés en la temática de inclusión financiera a nivel mundial y regional, se observa una mayor predisposición de los organismos internacionales en financiar las ENIF y una importante demanda de asistencia para la formulación de dichas estrategias por parte de los países. Sin embargo, el apoyo de dichos organismos de financiación debe apoyar el proceso de desarrollo de la ENIF sin afectar la participación y empoderamiento de la estrategia por parte de los países, los cuales crean incentivos poderosos para su implementación.

Implementación

- Mecanismos de coordinación: En la formulación de políticas de inclusión financiera están involucradas diversas instituciones del sector público. Asimismo, la regulación y normativa introducida por las agencias reguladoras estatales, inciden significativamente sobre las acciones del sector privado y los usuarios de productos y servicios financieros. Por otra parte, las instituciones del sector privado tienen diferentes e importantes funciones que desempeñar para el logro de una mayor inclusión financiera. Por tanto, las alianzas público-privadas se han convertido de vital importancia para el logro de los objetivos en materia de acceso y uso de servicios financieros, por lo que es necesario una coordinación eficaz en el fomento de este tipo de alianzas.³⁸
- Grupos de trabajo y comités técnicos: Los primeros países que implementaron ENIF constituyeron un único comité técnico para facilitar su aplicación; sin embargo un creciente número de países cuentan con una serie de comités técnicos o grupos de trabajo que analizan temas específicos durante la fase de implementación, como por ejemplo, educación financiera, sistemas de pagos.
- Comunicación de la estrategia: Los expertos en gestión destacan la importancia de una adecuada comunicación de la estrategia a todos los actores involucrados en la ENIF para crear una comprensión compartida de la estrategia y el logro de los resultados esperados.
- Planes de acción: De acuerdo con AFI (2015) los planes mejoran la aplicación de una estrategia. Existen planes que detallan los plazos y acciones que los distintos actores deben seguir para la ejecución de la ENIF. También se

³⁸ Diversos mecanismos de coordinación llevados a cabo en países que implementaron ENIF se presentan en AFI (2015).

detallan las acciones prioritarias. Los planes de acción deben ser realistas en términos de abordar la complejidad de las tareas que se deben desarrollar, el tiempo asignado para completar algunas tareas, las restricciones de recursos y las limitaciones de capacidades institucionales.

APÉNDICE D

Cuadro D.1: RESUMEN DE LAS ESTRATEGIAS DE INCLUSIÓN FINANCIERA EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS

País	Iniciativas previas a la formulación de la estrategia	Institución encargada de coordinar las iniciativas de inclusión financiera	Aspectos centrales de la estrategia
Brasil	Realización de un mapa de inclusión financiera	Asociación Nacional para la Inclusión Financiera	Evaluación de acceso y uso de servicios financieros. Fomento de la prestación de los servicios financieros acordes a las necesidades de la población Educación para el uso responsable de los servicios financieros.
Chile	Programas impulsados por el banco central. Políticas para dotar de una infraestructura institucional para la inclusión financiera.	El Consejo Nacional de Inclusión Financiera	Se basa en cuatro pilares: Dos de ellos se enfocan en las condiciones de oferta: acceso y uso de los servicios financieros. Los otros dos se enfocan en la demanda en lo que se refiere a la educación financiera y protección al consumidor.
Colombia	Creación del programa de Banca de las Oportunidades	Banca de las Oportunidades	Prioriza el uso de servicios financieros. Estimular el acceso y uso de servicios financieros para el sector rural, Implementa nuevos esquemas de financiación para PYMES Desarrolla la estrategia de Educación Financiera
México	Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF).	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	Está basada en cuatro objetivos: Establecer instrumentos de medición de los componentes de inclusión financiera; Formular políticas públicas de acuerdo a información estadística; Medir el impacto de las políticas implementadas; Diseminar la información relevante para atraer nuevos actores.
Paraguay	Encuesta de inclusión financiera para realizar un intensivo diagnóstico, análisis y mapeo de actividades.	Banco Central del Paraguay, el Ministerio de Hacienda, la Secretaría Técnica de Planificación y el Instituto Nacional de Cooperativismo	Establecimiento de los objetivos de alto nivel. Análisis de la brecha entre los perfiles financieros actuales versus las necesidades financieras Establece un proceso de monitoreo, marco de gobierno y un plan de acción detallado.

**Cuadro D.1: RESUMEN DE LAS ESTRATEGIAS DE INCLUSIÓN FINANCIERA EN
LOS PAÍSES SELECCIONADOS (Cont.)**

País	Iniciativas previas a la formulación de la estrategia	Institución encargada de coordinar las iniciativas de inclusión financiera	Aspectos centrales de la estrategia
Perú	Programa de Fomento de la Cultura Financiera.	Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera	Se establece líneas de acción para llevar a cabo actividades relacionadas a promover el uso de los pagos electrónicos, desarrollar productos financieros y de seguros, fortalecer la protección al consumidor y mejorar la educación financiera.
Uruguay	Diagnóstico en profundidad financiera y funcionamiento del sistema de pagos.	Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay	Contempla tres objetivos: Promover el acceso universal a los servicios financieros. Transformar y modernizar el sistema de pagos Implementar incentivos tributarios por la utilización de medios electrónicos de pago.

Fuente: Elaboración propia