



## Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
3 de septiembre de 2014  
Español  
Original: inglés

### Junta de Comercio y Desarrollo

#### Comisión de Comercio y Desarrollo

#### Reunión de expertos sobre las repercusiones del acceso a los servicios financieros, en particular los efectos de las remesas en el desarrollo: empoderamiento económico de las mujeres y los jóvenes

Ginebra, 12 a 14 de noviembre de 2014

Tema 3 del programa provisional

### Repercusiones del acceso a los servicios financieros, en particular los efectos de las remesas en el desarrollo: empoderamiento económico de las mujeres y los jóvenes

#### Nota de la secretaría de la UNCTAD

##### *Resumen*

Como la comunidad internacional se ha propuesto definir un marco para el desarrollo sostenible después de 2015, la inclusión financiera ha pasado a ocupar un importante lugar en la agenda de las políticas internacionales. La inclusión financiera puede contribuir a la reducción de la pobreza, el desarrollo económico y social y la estabilidad financiera. La falta de acceso a los servicios financieros se debe a factores físicos, económicos, normativos y culturales. Los pobres, las mujeres, los jóvenes, la población rural y las personas que trabajan en la economía informal se ven particularmente afectados. El uso de nuevas tecnologías y de modelos empresariales innovadores que contribuyan a superar los obstáculos que impiden ese acceso podría contribuir a mejorar la inclusión.

Como se ha destacado en las cumbres y plataformas internacionales más importantes, como el Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, las remesas podrían convertirse en una prometedora fuente de demanda de servicios financieros y contribuir de manera significativa a la inclusión financiera. Para ello será necesario reducir los costos de transacción de las transferencias de remesas a fin de facilitar y acelerar las transferencias y reforzar su seguridad, entre otras cosas mediante la creación de nuevos productos financieros.



Los gobiernos pueden contribuir de manera importante a aplicar políticas integrales bien concebidas. Estas pueden consistir en establecer marcos reguladores adecuados y ofrecer incentivos para ampliar la oferta y asequibilidad de los servicios, así como en generar más demanda de servicios financieros, por ejemplo mediante la educación financiera y el empoderamiento de los consumidores.

## Introducción

1. La inclusión financiera ha pasado a ocupar un lugar esencial en la agenda de las políticas internacionales al disponerse la comunidad internacional a adoptar un marco para el desarrollo después de 2015 y objetivos de desarrollo sostenible. Su importancia para el desarrollo sostenible ha sido cada vez más reconocida en foros internacionales como el Grupo de los 20, en cuya agenda de regulación y supervisión financieras se ha incorporado la inclusión financiera con metas y objetivos específicos. El interés en la inclusión financiera también surgió en el marco de las iniciativas de reforma de la regulación financiera después de la crisis, en las que se considera cada vez más esencial para la estabilidad financiera y la regulación prudencial. Para las economías que dependen en gran medida de las remesas, la inclusión financiera contribuye a maximizar los efectos de las remesas en el desarrollo mediante la formalización de las corrientes de remesas, la reducción de los costos de transferencia y la canalización de las remesas hacia actividades productivas a través del sistema bancario.

## I. Tendencias y problemas de la inclusión financiera

### Evolución reciente de los servicios financieros

2. Los servicios financieros desempeñan un papel fundamental en el funcionamiento de los mercados y la economía y contribuyen al desarrollo económico y social. Su importancia para la economía se debe a múltiples factores. Al igual que los servicios de infraestructura, los servicios financieros tienen importantes vínculos con la economía en general, y aportan elementos valiosos para las actividades de los sectores primario, industrial y terciario, así como para las personas. Los servicios financieros, mediante diversos servicios bancarios, de valores y de seguros, facilitan las transacciones nacionales e internacionales, movilizan y canalizan el ahorro interno y amplían la disponibilidad de crédito para las pequeñas y medianas empresas (pymes) y las familias. El comercio también se ve facilitado, no solo por un entorno empresarial más favorable, sino también por productos específicos, como las cartas de crédito y los seguros<sup>1</sup>.

3. Como industria de servicios económicos propiamente dicha, los servicios financieros contribuyen a la producción y el empleo. Se estima que los ingresos de la banca comercial aumentaron un 4,2% en 2013, con un modesto crecimiento medio anual del 1,3%, hasta situarse en alrededor de 3,5 billones de dólares, entre 2008 y 2013<sup>2</sup>. Varias actividades de servicios financieros tienen un alto valor añadido y requieren mano de obra calificada. Por lo general, los servicios financieros han crecido más rápidamente que el producto interno bruto (PIB) en el período anterior a la crisis (gráfico 1). En los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), los servicios financieros crecieron a una tasa media anual del 6,3% entre 2001 y 2012, más rápido que todo el sector de los servicios y el PIB<sup>3</sup>. Si bien alcanzó impresionantes niveles antes de la crisis mundial, la tasa de crecimiento disminuyó considerablemente después de esta.

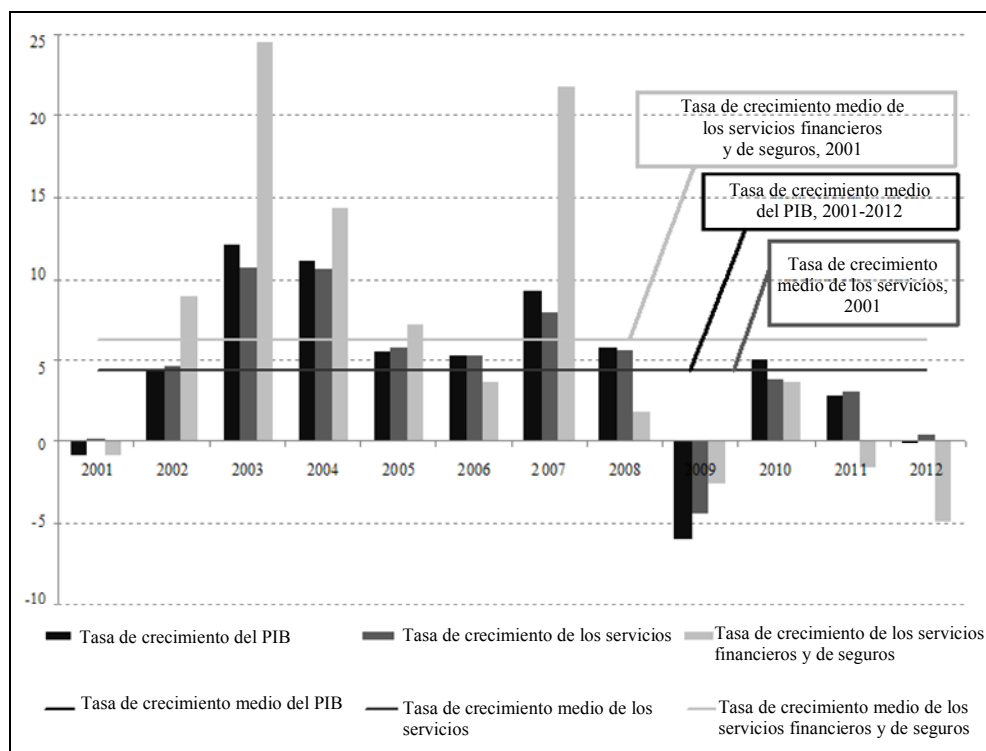
<sup>1</sup> UNCTAD, 2007, Consecuencias de los servicios financieros en el comercio y el desarrollo, TD/B/COM.1/EM.33/3, 3 de agosto.

<sup>2</sup> UNCTAD, 2014, Servicios, desarrollo y comercio: la dimensión reguladora e institucional, TD/B/C.I/MEM.4/5, 3 de febrero.

<sup>3</sup> Base de datos estadísticos de la OCDE.

Gráfico 1  
**Variación anual del producto interno bruto, los servicios y los servicios financieros y de seguros en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2001-2012**

(En porcentaje)



Fuente: OCDE.

4. El aumento de las corrientes y transacciones financieras internacionales se ha convertido en un componente esencial del sector, lo que pone de relieve la importancia de la dimensión internacional en la prestación de servicios financieros básicos. Los países en desarrollo son importadores netos de servicios financieros, ya que las exportaciones mundiales están dominadas en gran medida por países desarrollados, aunque algunos países en desarrollo han aumentado su presencia recientemente. Ello pone de manifiesto la importancia de tener en cuenta la prestación de servicios financieros extranjeros en las medidas destinadas a ampliar el acceso de las personas y las empresas a los servicios financieros. Las exportaciones transfronterizas de servicios financieros llegaron a cifrarse en 445.000 millones de dólares en 2013, registrando una tasa de crecimiento anual del 10% entre 2000 y 2013. Los países desarrollados concentran el 80% de las exportaciones mundiales de servicios financieros, que se situaron en 357.000 millones de dólares en 2013. Ese mismo año, la participación de los países en desarrollo fue del 19%, es decir, 85.000 millones de dólares, la proporción más alta desde 2000, y sus exportaciones aumentaron a una tasa de crecimiento anual del 12%, superior a la de los países desarrollados (10%).

5. Los países en desarrollo de Asia, que realizaron exportaciones de servicios financieros por valor de 68.000 millones de dólares en 2013, representan casi el 80% de las exportaciones de los países en desarrollo. Hay heterogeneidad entre las economías en desarrollo, dado que los diez principales países en desarrollo exportadores de servicios financieros representan más del 87% del total de las exportaciones de los países en

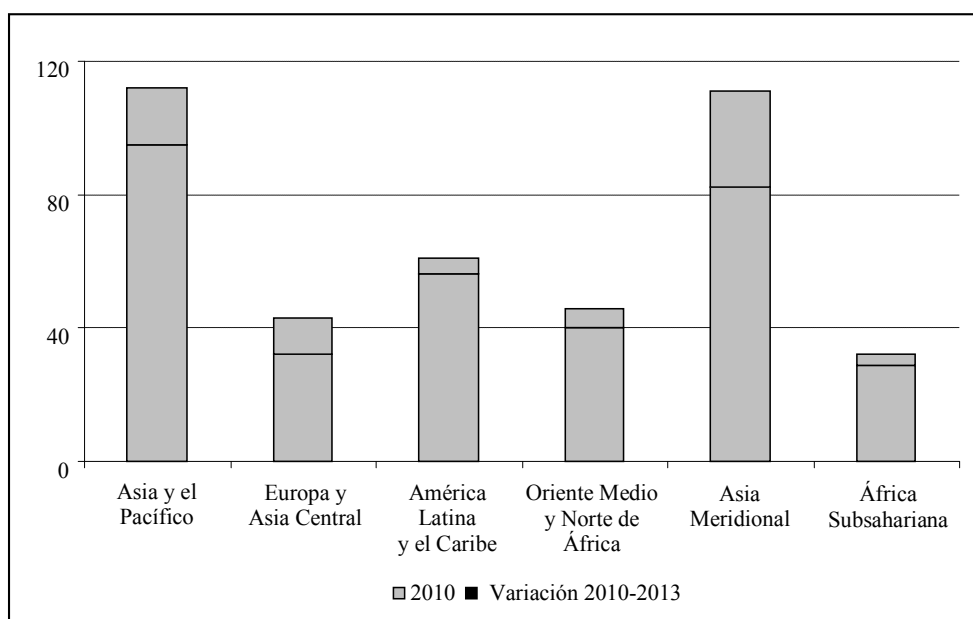
desarrollo. Entre 2000 y 2013, en los países en desarrollo los servicios financieros crecieron más rápidamente que todo el sector de los servicios.

6. Las corrientes internacionales de remesas han sido considerables y cada vez mayores, en particular las dirigidas a países en desarrollo, para los que representan una importante fuente de financiación externa. En 2013, las corrientes mundiales de remesas alcanzaron 542.000 millones de dólares, de los cuales 404.000 millones se enviaron a países en desarrollo. Está previsto que las remesas aumenten a 680.000 millones de dólares para 2016<sup>4</sup>. Ello refleja el aumento constante del número de migrantes. En 2013 había 232 millones de migrantes internacionales, es decir, un 3,2% de la población mundial, un 48% de ellos mujeres. Esta cifra representa un aumento significativo respecto de los 175 millones que había en 2000<sup>5</sup> y podría llegar a 405 millones en 2050. La migración Sur-Sur (36%) es mayor que la migración Sur-Norte (35%). Entre 2010 y 2013, todas las regiones en desarrollo registraron un aumento de las entradas de remesas, observándose la mayor variación en Asia Meridional (gráfico 2). En los países menos adelantados (PMA), las remesas representaron más del 4% del PIB, más que la inversión extranjera directa en 2011<sup>6</sup>. Entre 2003 y 2012, las remesas aumentaron más rápidamente que la inversión extranjera directa y la asistencia oficial para el desarrollo en esas economías, gracias al mayor aumento registrado en los PMA asiáticos. El incremento de las corrientes de remesas parece venir impulsado por el rápido crecimiento económico de los países de acogida de los migrantes.

Gráfico 2

### Evolución de las entradas de remesas en los países en desarrollo por región, 2010 y 2013

(En miles de millones de dólares)



Fuente: Banco Mundial (2014), *Migration and Development Brief No. 22*.

<sup>4</sup> Ratha, S. De, E. Dervisevic, C. Eigen-Zucchi, S. Plaza, H. Wyss, S. Y. y S. R. Yousefi, 2014, "Migration and remittances: Recent developments and outlook", *Migration and Development Brief N° 22*, Banco Mundial.

<sup>5</sup> Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2013, "Trends in International Migrant Stock: The 2013 revision – migrants by destination and origin", POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013/Origin, diciembre.

<sup>6</sup> Base de datos *UNCTADStat*.

## Situación actual de la inclusión financiera

7. Dado el aumento de la magnitud e importancia de los servicios financieros, y el fuerte crecimiento de las corrientes internacionales de remesas, la falta de acceso a servicios financieros representa un importante obstáculo para las oportunidades de generación de ingresos y el bienestar económico de las personas, en particular los pobres, las mujeres y los jóvenes, así como para las empresas, en particular las pymes y las microempresas. Se suele definir la inclusión financiera como la proporción de personas y empresas que utilizan servicios financieros. Se refiere a una situación en que todos los adultos en edad de trabajar tienen acceso efectivo (prestación oportuna y responsable de servicios a los clientes a un costo asequible y sostenible) a servicios de crédito, ahorro, pago y seguros de proveedores formales<sup>7</sup>.

8. Se ha observado que los pobres se benefician enormemente de los servicios de pago, ahorro, pago automatizado y seguros. Si bien se está estudiando la forma de mejorar la medición de la inclusión, por lo general se mide la densidad. Son particularmente útiles las estadísticas relativas al número de personas que tienen una cuenta bancaria en una institución financiera formal, puesto que toda actividad financiera formal está vinculada a cuentas. El grado de inclusión financiera varía enormemente en todo el mundo. En 2011, solo el 50% de las personas mayores de 15 años tenían una cuenta en una institución financiera formal (gráfico 3). Más de 2.500 millones de adultos —alrededor de la mitad de la población adulta mundial— carecen de cuenta bancaria. Existen notables disparidades entre los países desarrollados y en desarrollo en el uso de los servicios financieros. La proporción de adultos de países desarrollados que tienen una cuenta en una institución financiera formal duplica con creces la de los países en desarrollo.

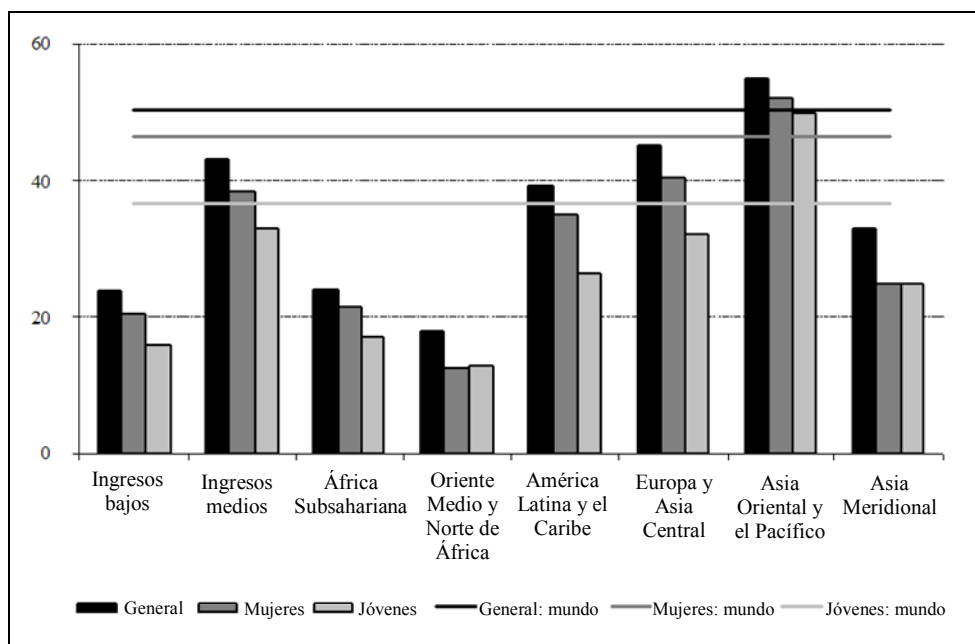
9. El nivel de inclusión financiera varía ampliamente entre los países en desarrollo, según el grupo de ingresos y la región. El grado de penetración de las cuentas está asociado al nivel de ingresos, ya que en los países de renta media el coeficiente de penetración duplica al de los países de renta baja. Las investigaciones indican que la variación del coeficiente de penetración guarda una relación positiva con la igualdad de ingresos. Asia Oriental y el Pacífico destaca como la única región con un coeficiente de penetración de cuentas superior a la media mundial. Oriente Medio y el Norte de África, así como el África Subsahariana, se sitúan por debajo de la media mundial.

---

<sup>7</sup> Global Partnership for Financial Inclusion, 2011, "Global standard-setting bodies and financial inclusion for the poor: Towards proportionate standards and guidance", Libro Blanco, octubre.

Gráfico 3  
**Proporción de personas con una cuenta bancaria formal por ingresos y región, 2011**

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la UNCTAD basados en la *Global Findex Database* del Banco Mundial.

Nota: "General" designa a los mayores de 15 años, y "jóvenes" a las personas de entre 15 y 24 años.

10. Dentro de los países, se observa una gran disparidad entre géneros y grupos de edad, y entre regiones geográficas. En todas las regiones y grupos de ingresos, la proporción de mujeres con cuentas bancarias formales es inferior a la de ambos géneros y, en la mayoría de los casos, los jóvenes presentan un coeficiente aún menor. A nivel mundial, solo el 47% de las mujeres y el 37% de los jóvenes disponen de una cuenta bancaria formal y, una vez más, Asia Oriental y el Pacífico destaca como la región que supera la media mundial en ambas categorías. La mayor disparidad entre las mujeres y la población total se observa en Asia Meridional. En cambio, en América Latina y el Caribe y en Europa y Asia Central hay una mayor diferencia entre los jóvenes y todas las categorías. Las poblaciones urbanas con mayor densidad de población pueden acceder más fácilmente a los puntos de atención minorista (oficinas bancarias, cajeros automáticos) que las poblaciones rurales.

11. Para las empresas, la falta de acceso a financiación es el mayor obstáculo que afecta a las pymes, las microempresas y las nuevas empresas de los países en desarrollo. El acceso a financiación asequible trae consigo innovación, creación de empleo y crecimiento. Tres cuartas partes de las microempresas y pymes del mundo son microempresas, y el 80% de las microempresas y pymes son informales. En las encuestas del Banco Mundial se observa que solo un 34% de las empresas de las economías en desarrollo contraen préstamos bancarios, en comparación con el 51% en las economías desarrolladas. A las empresas jóvenes, empresas innovadoras y empresas de servicios nuevas les resulta particularmente difícil conseguir crédito, ya que los prestamistas apenas tienen información sobre su desempeño o solvencia crediticia. Las empresas del sector informal tienen enormes dificultades para acceder a financiación, puesto que muchas no disponen de cuentas bancarias para administrar sus negocios.

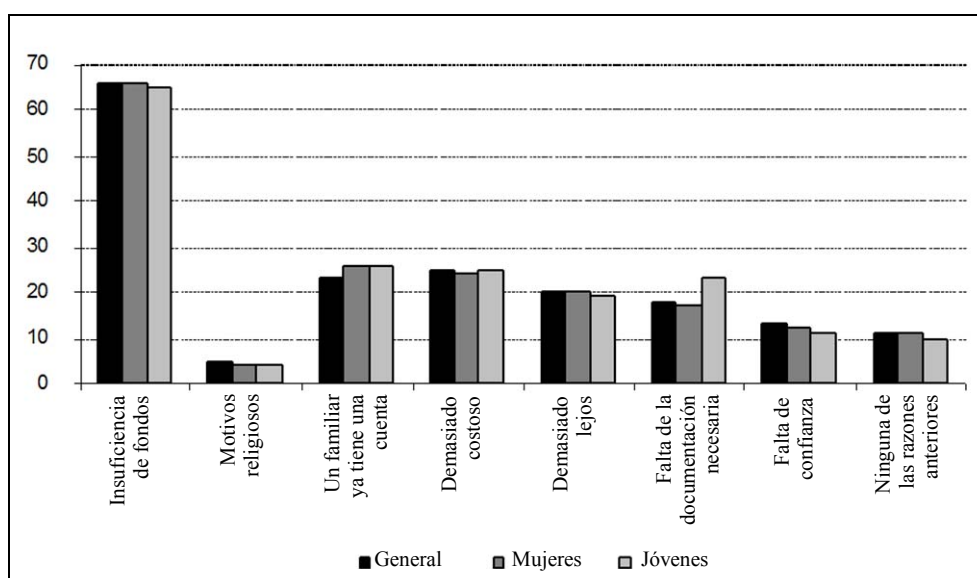
## Obstáculos a la inclusión financiera

12. Diversos factores que inciden en la oferta y la demanda de servicios financieros impiden el acceso de las personas y las empresas a los servicios financieros. Si bien algunas de las personas y empresas sin acceso a cuentas bancarias no muestran ningún interés en abrir una cuenta, la mayoría se ve marginada debido a obstáculos físicos, económicos, administrativos y psicológicos, como el costo, la distancia, la cantidad de documentación necesaria y la falta de confianza. Más del 60% de los adultos citan la falta de fondos disponibles como motivo por el que carecen de cuentas; muchos consideran que esos obstáculos les impiden acceder a los servicios financieros (gráfico 4). Esos obstáculos suelen afectar de manera desproporcionada a los pobres, las mujeres, los jóvenes, las poblaciones rurales, los trabajadores del sector informal y los migrantes. Una limitación importante es la asequibilidad de las cuentas, ya que los costos fijos de transacción cuando se trata de pequeñas cantidades pueden representar una carga desproporcionada. La escasa penetración de sucursales bancarias en las zonas rurales podría aumentar considerablemente los costos de acceso. La documentación necesaria para abrir una cuenta puede marginar a los trabajadores de las zonas rurales, del sector informal o migrantes debido a la falta de certificados oficiales de pago, de desembolsos tributarios o de residencia. En los casos en que el sector financiero está subdesarrollado, es posible que las personas no confíen en las instituciones financieras o que sus conocimientos y formación financieros sean limitados.

Gráfico 4

### Obstáculos aducidos a la utilización de cuentas formales, 2011

(En porcentaje)



Fuente: Demircug-Kunt y otros (2012), Measuring Financial Inclusion: The World Bank's Global Findex Database.

13. A un nivel más estructural, en la inclusión financiera influyen el grado de desarrollo del sector financiero, la estructura del mercado y el marco regulador. Los servicios financieros se caracterizan por fallos del mercado resultantes de la asimetría de la información y la competencia imperfecta. Si no se regula adecuadamente, la asimetría de la información podría provocar escasez de crédito a un determinado grupo de la población y riesgos morales que causan exceso de oferta y endeudamiento. La competencia imperfecta podría dar lugar a una concentración del mercado y aumentar los costos de financiación y la segmentación del mercado, con la consiguiente escasez de oferta a las zonas rurales y los



pobres. La falta de diversificación de los sectores financieros podría hacerlos vulnerables a las conmociones externas y perturbar la estabilidad de la oferta. La existencia de esos fallos del mercado pone de manifiesto la importancia de contar con una regulación sólida, en particular la necesidad de promover la efectividad de la inclusión financiera, el acceso universal y la competencia.

14. La importancia de la regulación en el sector hace posible que se produzcan fallos cuando los gobiernos aprueban regulaciones inadecuadas o excesivas que obstaculizan el acceso a financiación e impiden la prestación óptima de servicios. La Dirección de Servicios Financieros del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte señaló algunas políticas que tenían el efecto de disuadir a la población de bajos ingresos de acceder a los servicios financieros, como las normas de prevención del lavado de dinero, que prevén estrictos requisitos de identidad y certificación de residencia; las normas de ahorro e inversión, que fomentan los prejuicios contra los clientes de escaso valor; y las prestaciones de seguridad social en efectivo, que hacen innecesaria la utilización de servicios bancarios formales. Si bien hacen falta políticas para asegurar un acceso equitativo y asequible, estas deben estar concebidas para reducir al mínimo las distorsiones del mercado mediante el establecimiento de un equilibrio entre sus objetivos de eficiencia y equidad.

## II. Opciones para mejorar el acceso a los servicios financieros

15. Los principales obstáculos a la inclusión financiera, derivados de los costos de transacción reales y supuestos para el acceso de las personas y las empresas a financiación, apuntan a posibles vías para superar esas limitaciones. Entre las más importantes figuran el uso de nuevas tecnologías y modelos empresariales innovadores para aumentar la oferta y extensión de los servicios financieros, y la mejora de los conocimientos y la capacidad financieros de los usuarios. La extensión y mayor asequibilidad de los servicios financieros tradicionales, en particular la mejora del acceso a las sucursales bancarias y el crédito, siguen siendo importantes, habida cuenta de la cantidad de crédito que aún se canaliza a través de los servicios bancarios tradicionales.

### Nuevas tecnologías

16. La tecnología ha mejorado gradualmente la prestación de servicios financieros en el pasado, por ejemplo gracias a las tarjetas de crédito y de débito, las tarjetas prepagadas y los cajeros automáticos. El progreso exponencial de las tecnologías de la información y las comunicaciones ha abierto el camino para nuevos servicios financieros y modelos empresariales que presentan un considerable potencial de inclusión financiera. Servicios innovadores, como los pagos por teléfono móvil y la banca móvil, han reducido considerablemente las barreras físicas y económicas que obstaculizan el acceso a los servicios financieros, en particular para las personas que viven en zonas remotas y rurales. Esos servicios han resultado ser especialmente útiles en las zonas con escasa densidad de población y elevada penetración de la telefonía móvil<sup>8</sup>. Los efectos de las nuevas tecnologías se han visto amplificados por la adopción en el sector privado de modelos empresariales que complementan las plataformas de tecnología.

<sup>8</sup> UNCTAD, 2012, *Mobile Money for Business Development in the East African Community: A Comparative Study of Existing Platforms and Regulations* (Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

17. Los sistemas de dinero móvil aprovechan la rápida implantación de la telefonía móvil en los países en desarrollo para ofrecer algunos servicios financieros en las zonas rurales y marginadas. En julio de 2014 había en los países en desarrollo casi 250 sistemas de dinero móvil<sup>9</sup>, en comparación con solo 130 en marzo de 2012. En África había más de 130 de esos sistemas en 2014, en comparación con alrededor de 60 en 2012. A diferencia de los proveedores de servicios bancarios tradicionales, los operadores de redes de telefonía móvil han invertido en extensas redes y han comenzado a ofrecer servicios financieros a través de aplicaciones inalámbricas, en particular la posibilidad de almacenar dinero en un teléfono móvil para realizar transferencias o pagos. Con esos sistemas, el efectivo está en otros lugares, en un banco o en una caja postal, y una red de agentes se encarga de convertirlo en dinero móvil (recepción) y de la operación contraria (entrega). El dinero móvil puede estar vinculado a una cuenta bancaria para facilitar el acceso a otros servicios financieros, por ejemplo de ahorro, crédito y seguros. Los servicios más utilizados son las transferencias, que pueden facilitar el envío de remesas.

Recuadro 1

**Kenya: M-PESA**

A fines de marzo de 2012, M-PESA tenía 15 millones de clientes activos que transferían unos 56.000 millones de chelines kenianos al mes. Con más de 37.000 agentes de dinero móvil, M-PESA tenía conexiones con 25 bancos y ofrecía acceso desde 700 cajeros automáticos. Sus servicios de distribución tienen una red de ventas integrada por 37.000 personas en todo el país<sup>10</sup>. El porcentaje de la población keniana con acceso a cuentas bancarias comerciales pasó del 20% en 2007 a cerca del 50% en cinco años, en gran parte gracias al auge de la banca móvil. En esta plataforma siguen predominando las transferencias móviles internas entre consumidores, pero también es posible recibir transferencias móviles internacionales de Western Union procedentes del mundo entero. Cabe destacar que, solo a nivel nacional, M-PESA procesa más operaciones en Kenya que Western Union a nivel mundial. Los consumidores pueden efectuar pagos móviles a una amplia gama de entidades, como empresas, proveedores de servicios para el cobro de mensualidades y organismos gubernamentales, o recibir dichos pagos. También se prestan otros servicios financieros que conectan el dinero móvil con cuentas bancarias. Se trata, entre otras, de las transferencias de dinero móvil a cuentas bancarias, microahorro, créditos y seguros.

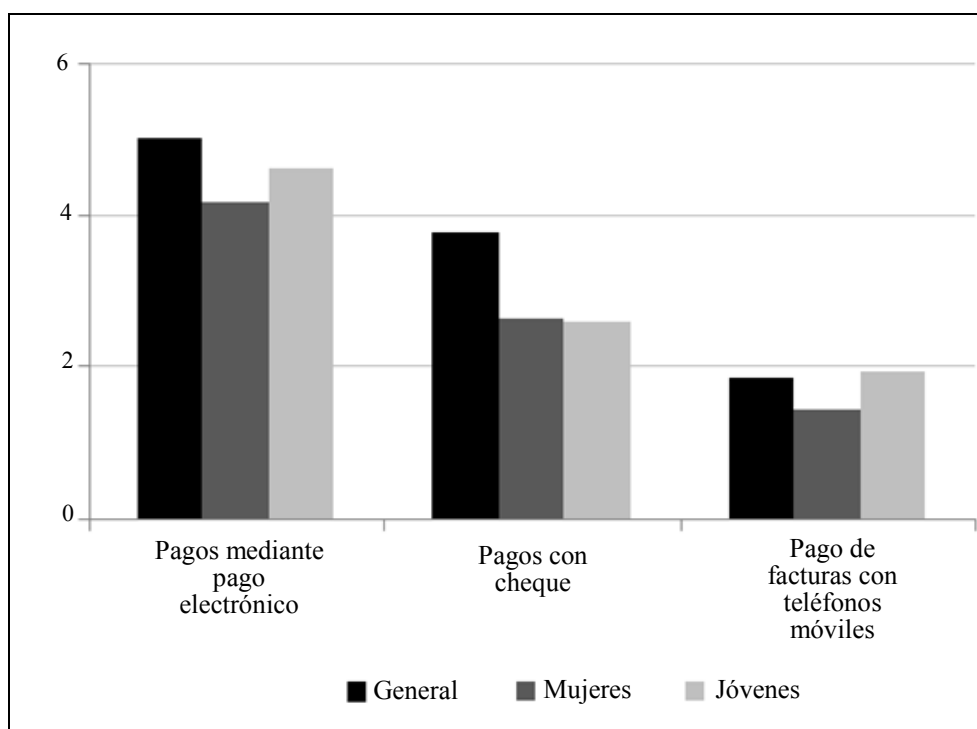
*Fuente:* UNCTAD.

18. Las operaciones financieras efectuadas con teléfonos móviles ofrecen importantes ventajas desde el punto de vista de la inclusión financiera. Las más importantes son su neutralidad en cuanto al género y su adaptación a las necesidades de los jóvenes. El gráfico 5 muestra que la diferencia entre mujeres y usuarios en general es menor en los pagos por telefonía móvil que en los otros modos de pago. Es también el único modo de pago en que la proporción de jóvenes usuarios es superior a la de usuarios medios. El potencial del dinero móvil reside en la mayor cobertura de la infraestructura existente, y en su costo inferior al de otras redes. El costo de la infraestructura necesaria para realizar una transacción por teléfono móvil es inferior al de todos los demás modos (sucursales bancarias, cajeros automáticos, puntos de venta) y los teléfonos móviles tienen el mayor número de puntos de presencia (gráfico 6).

<sup>9</sup> GSM Association.

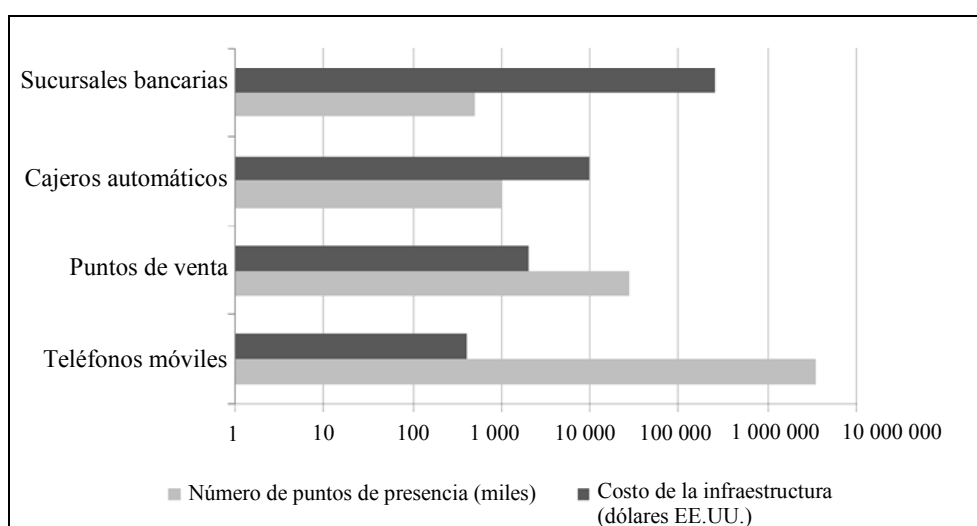
<sup>10</sup> UNCTAD, 2013, Informe de la Reunión multianual de expertos sobre comercio, servicios y desarrollo acerca de su primer período de sesiones, TD/B/C.I/MEM.4/3, 12 de marzo.

Gráfico 5  
**Países en desarrollo: métodos de pago, 2011**  
 (En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la UNCTAD basados en la *Global Findex Database* del Banco Mundial.

Gráfico 6  
**Costo de la infraestructura en dólares y número de puntos de presencia en miles, por canal de entrega**  
 (Escala logarítmica)



Fuente: Cálculo de la UNCTAD basado en datos del Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre.

19. El dinero móvil ha resultado ser particularmente útil para ampliar la cobertura a las zonas rurales y atender a los agricultores, y ha favorecido la aparición de nuevos servicios y empresas conexas de desarrollo agrícola. Aunque en 2012 la demanda mundial de servicios financieros por los pequeños agricultores se estimaba en 450.000 millones de dólares, solo se atendía un 2% de esta. Esto ha llevado a los proveedores de servicios de dinero móvil a crear servicios financieros móviles específicos para los agricultores, como productos de seguros, crédito y ahorro para agricultores, y servicios complementarios basados en la información. También ha hecho que los bancos procuren, cada vez más, establecer asociaciones de colaboración con proveedores de servicios de dinero móvil para ampliar su base de clientes y aprovechar la información relativa a las pautas de utilización de teléfonos móviles y las transacciones de dinero móvil como soluciones alternativas para los sistemas de calificación crediticia.

Recuadro 2

**Nigeria: financiación móvil y desarrollo agrícola**

En 2011, solo el 29,7% de la población de Nigeria tenía una cuenta en una institución financiera formal, mientras que en 2013 había más de 127 millones de abonos de telefonía móvil. En este contexto, la empresa Cellulant está poniendo en práctica un sistema de monedero electrónico, ideado por el Ministerio Federal de Agricultura, para distribuir los insumos agrícolas a los agricultores. Ya se han beneficiado de este sistema más de 1 millón de agricultores. Cellulant colabora con el Banco de Agricultura de Nigeria, un banco de desarrollo de propiedad estatal encargado de movilizar el ahorro en las zonas rurales y proporcionar crédito a bajo costo a los pequeños agricultores y los agricultores comerciales, así como a las pymes rurales. Esta colaboración se encuentra en una fase avanzada, y prevé ampliar la oferta del Banco de Agricultura con servicios de dinero móvil que incluyan transferencias de fondos, pagos de facturas, banca móvil, pagos de microseguros y monederos móviles.

20. El dinero móvil no es una panacea para la inclusión financiera, ya que sigue representando una parte del valor de las operaciones muy inferior a la de los instrumentos tradicionales. En Kenya, el valor de las transacciones interbancarias diarias es casi 700 veces mayor que el de las transacciones entre cuentas móviles de M-PESA<sup>11</sup>.

**Modelos y servicios empresariales innovadores**

21. Han aparecido y proliferado modelos y servicios empresariales innovadores que permiten sortear las barreras tradicionales que impiden el acceso a los servicios financieros, con y sin fines de lucro, y han creado nuevas oportunidades empresariales. Los diseños de productos que abordan los fallos del mercado, atienden las necesidades de los consumidores y superan los obstáculos conductuales pueden fomentar el uso de servicios financieros. Los productos de seguros innovadores pueden mitigar los riesgos relacionados con el clima en la producción agrícola y ayudar a promover la inversión y la productividad. Se puede mejorar la concesión de préstamos a las pequeñas empresas y las microempresas aprovechando las redes existentes, por ejemplo, los bancos corresponsales. Los mecanismos novedosos han ampliado la inclusión financiera gracias a la concesión de créditos a través de las cadenas minoristas y a la reducción de los costos al utilizar las redes de distribución existentes.

<sup>11</sup> W. Jack y T. Suri, 2011, "Mobile money: The economics of M-PESA", Working Paper 16721, National Bureau of Economic Research.

22. Desde los años setenta, la microfinanciación ha aumentado en muchos países con o sin normativas especiales (por ejemplo, el Banco Grameen de Bangladesh). La microfinanciación procede de instituciones de microfinanciación y bancos comerciales. Muchas instituciones financieras —bancos comerciales, bancos de desarrollo, bancos comunitarios y bancos regionales— centran cada vez más sus servicios en los segmentos de la población con menos ingresos, así como en los segmentos sin acceso a cuentas bancarias o con un acceso insuficiente, que los bancos comerciales tradicionales suelen ignorar o no atender de manera adecuada. Esas instituciones aplican modelos empresariales muy diversos. Algunos de estos bancos recurren a agentes de banca, lo que permite a los establecimientos comerciales ofrecer servicios financieros básicos en su nombre, y se centran en cuentas de bajo costo para la población de ingresos bajos. Los establecimientos también difieren en cobertura y rentabilidad. Algunos bancos operan con fines de lucro, como los bancos comerciales, mientras que otros, como las instituciones financieras de desarrollo, no tienen fines de lucro. Otros dependen de subvenciones para su funcionamiento.

23. La microfinanciación, en particular, ha sido de gran ayuda para las familias, las pymes y empresarios por cuenta propia desatendidos en los países en desarrollo. Gran parte de las críticas a la microfinanciación se refieren al microcrédito. A menudo se afirma que los servicios de microfinanciación atienden más a fines de facilitación del consumo y gestión de riesgos que de fomento de la inversión y la iniciativa empresarial entre los pobres, y que suelen beneficiar principalmente a las familias con más recursos. La expansión de los microcréditos y la flexibilización de las normas de control y garantía del crédito podrían provocar un exceso de oferta de préstamos a clientes insolventes y el sobreendeudamiento de los deudores de bajos ingresos.

24. Los bancos estatales, cooperativos, de desarrollo y comunitarios, así como la financiación islámica, han resultado de especial utilidad para hacer extensivo el acceso a financiación a un segmento más amplio de la población y de grupos de ingresos desatendidos. Cuando los bancos privados dejaron de conceder créditos al sector productivo, muchos países en desarrollo recurrieron a bancos estatales o públicos y a bancos de desarrollo para promover la inclusión financiera. Los bancos estatales, los bancos nacionales de desarrollo y los bancos comunitarios contribuyen de manera significativa a aportar una inversión productiva indispensable. Esos bancos representan el 80% del total de activos de Asia Meridional. Los bancos estatales han mostrado resiliencia para compensar la contracción del crédito y promover la competencia en los mercados oligopólicos. La mayor diversidad de organismos que participan en las transferencias de remesas, como las cajas postales, las cooperativas financieras y los servicios de microfinanciación, podría reducir el costo de las transferencias. En lo que respecta a los productos de crédito, los bancos comerciales y rurales islámicos y las cooperativas islámicas que ofrecen servicios de microfinanciación buscan la inclusión financiera.

25. Las nuevas tecnologías de banca y pagos móviles han propiciado la aparición de modelos empresariales basados en la tecnología que pueden ampliar el acceso a servicios financieros básicos gracias a una mayor utilización de bancos corresponsales (representantes de un banco que realizan transacciones en nombre de bancos) que utilizan las redes de agentes e instituciones existentes, como oficinas de correos, supermercados, tiendas de comestibles, tiendas de proximidad, estaciones de servicio y puestos de lotería. Ofrecen solo servicios de transacción básicos o una gama más amplia de servicios financieros. Cada vez hay más indicios de que la banca corresponsal ha tenido un efecto considerable en la inclusión financiera.

## Recuadro 3

**Brasil: los servicios postales para la inclusión financiera y el comercio**

En el Brasil, el Banco Postal actúa como corresponsal de un banco privado, Bradesco, y es una parte importante de la estrategia del Gobierno del Brasil de prestar servicios financieros a personas desfavorecidas en lugares remotos mediante un sistema de bancos corresponsales. Esta estrategia incluía una reducción gradual de las prescripciones normativas aplicables a la banca corresponsal. Además de la asociación de colaboración con las oficinas de correos, las instituciones financieras establecieron contactos con otros establecimientos minoristas, incluidos puestos de lotería, e incluso han creado oficinas bancarias en barcos para llevar servicios financieros a comunidades lejanas por el río Amazonas. La red nacional de 6.000 oficinas de correos ofrece acceso universal a servicios financieros urgentes y básicos. El Banco Postal está presente en 4.860 de los 5.561 municipios. Un total de 12,4 millones de personas que vivían en los 1.525 municipios en que se abrió una sucursal del Banco Postal carecían de sucursal bancaria hasta ese momento. Además, el Banco Postal era el intermediario financiero exclusivo de 5,98 millones de personas. El Banco Postal, otros bancos corresponsales y las sucursales bancarias tradicionales integran en su mayoría redes complementarias, siendo los principales clientes del Banco Postal las personas de más bajos ingresos. Los municipios más pobres, que concentraban al 29% de toda la población, representaban el 50% de todas las cuentas del Banco Postal.

*Fuente:* UNCTAD.

26. Las oficinas de correos llevan tiempo utilizándose para prestar algunos servicios financieros, en particular servicios bancarios básicos como medio para ampliar el acceso a los productos financieros. Pueden contribuir en mayor medida a la inclusión financiera al ofrecer toda una gama de servicios financieros. Las oficinas de correos, 662.000 en 2011, constituyen la red física más extensa del mundo, si se compara con las 523.000 sucursales bancarias y cajeros automáticos que hay en el mundo. En los países en desarrollo hay dos veces más oficinas de correos (500.000) que sucursales de bancos comerciales (275.000). Mientras que los bancos se concentran en las ciudades con una población más densa, las oficinas de correos operan en zonas alejadas e incluso desfavorecidas. En el África Subsahariana, cerca del 80% de las oficinas de correos se concentran en las ciudades pequeñas y medianas y las zonas rurales, donde vive el 83% de la población. Según la Unión Postal Universal, se estima que 1.000 millones de personas en más de 50 países tienen acceso a servicios bancarios a través de sistemas postales. Las oficinas de correos que ofrecen servicios financieros jurídicamente independientes y regulados pueden ser una opción práctica para ampliar el acceso de los pobres y las pymes a los productos financieros.

## Recuadro 4

**Marruecos: inclusión financiera y oficinas de correos**

En Marruecos, la oficina de correos contribuye de manera fundamental a prestar servicios de transferencia de fondos y servicios financieros básicos a todos los segmentos de la población, en particular los pobres de las zonas rurales. Poste Maroc ha sido el principal operador del mercado nacional de transferencias, y se mantiene como tal en la actualidad mediante su filial de servicios financieros, el Banco Al-Barid. El producto "Mandatti express" ofrece servicios de transferencia de efectivo entre las 1.000 oficinas de correos que integran la red del Banco, que prestan servicios financieros por todo el país.

En cuanto a las remesas internacionales, el Grupo de Poste Maroc está conectado con otros establecimientos postales y bancarios en el marco del Sistema Financiero Internacional de la Unión Postal Universal y Eurogiro. El Banco Al-Barid es agente tanto de Western Union como de Moneygram, que vio las ventajas de su densa red rural.

En 2010 se creó un banco regulado, el Banco Al-Barid (banco postal), para que se encargara de la actividad de ahorro de la entidad postal. Se trata de una filial de propiedad exclusiva de Poste Maroc con una licencia de actividad bancaria limitada otorgada por el Banco Central y tiene el mandato de promover la inclusión financiera. La licencia de actividad bancaria se limita a determinados sectores de clientes, lo que significa que Poste Maroc solo puede ocuparse de los segmentos C y D de la población (quintiles segundo y tercero en cuanto a los ingresos, siendo el A el segmento más rico y el E el más pobre). En la actualidad, abre 2.000 cuentas diarias y se considera uno de los mejores ejemplos de banco postal del mundo en desarrollo. El nivel de acceso oficial a los servicios bancarios pasó de un 34% a un 47% de la población. El Banco Al-Barid es la principal razón de que el nivel de acceso a los servicios bancarios en Marruecos aumentara al 52% en 2012.

*Fuente:* Unión Postal Universal, 2013, *Global Panorama on Postal Financial Inclusion: Key Issues and Business Models*.

### III. Remesas e inclusión financiera

27. Las remesas tienen un gran potencial para contribuir al desarrollo humano y social. Es importante aprovechar ese potencial mediante un uso eficaz de los servicios financieros en la agenda de desarrollo sostenible posterior a 2015 y lograr el acceso universal utilizando como catalizador los flujos de remesas. Una de las metas que se están considerando para que figure entre los objetivos de desarrollo sostenible es la de reducir para 2030 los costos de transacción de las remesas de los migrantes, incluidos los costos derivados de la regulación y los costos administrativos, hasta el 5% o un porcentaje inferior. Se estima que una reducción del 5% de los costos de transferencia de las remesas podría suponer un ahorro adicional de 15.000 millones de dólares. Esos esfuerzos son coherentes con los debates internacionales sobre migración y remesas, como los entablados en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible y el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo. Esta meta está en consonancia con el objetivo de reducir en cinco años el costo medio mundial de una transferencia de remesas desde el actual 10% al 5%, con arreglo a lo convenido en foros como el Grupo de los Ocho y el Grupo de los 20.

28. Existe una estrecha relación entre los flujos de remesas, la inclusión financiera y la reducción de la pobreza. Los trabajos de investigación ponen de manifiesto que un incremento del 10% de las remesas hace que disminuya la pobreza en un 3,1%<sup>12</sup>. Por ello, es importante conseguir que los servicios de transferencia sean menos caros y más eficientes y transparentes. En general, se entiende que las remesas son flujos regulares y previsibles, lo que propicia, en principio, que los receptores sean más favorables a recurrir a los servicios del sector financiero formal. En los países de bajos ingresos, el nivel de las remesas, en cuanto porcentaje del PIB, suele ser más elevado y el uso de cuentas en

<sup>12</sup> UNCTAD, 2011, *Impact of Remittances on Poverty in Developing Countries* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas); UNCTAD, 2012, *Informe sobre los Países Menos Adelantados, 2012: Utilización de las remesas y los conocimientos de la diáspora para crear capacidades productivas* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.12.II.D.18).

entidades financieras está menos extendido. Si se recurre a un banco o a una cooperativa de crédito para transferir remesas tanto ordenantes como beneficiarios tienen una buena razón para abrir una cuenta bancaria. Así pues, las remesas pueden ser un factor que impulse la demanda de instrumentos financieros. Muchos prestatarios de servicios financieros se han dado cuenta de ese potencial y han comenzado a ofertar nuevos servicios, que se suman a los asociados a las cuentas utilizadas para la transferencia de remesas. Los efectos positivos en la inclusión financiera que supone integrar las cuentas utilizadas para las remesas con otros productos financieros son, por consiguiente, importantes. Es preciso mejorar los datos sobre las remesas de fondos.

29. Se ha acreditado que el elevado costo de la transferencia de remesas es uno de los principales impedimentos a los flujos de estos activos. En el segundo trimestre de 2014, el costo medio mundial del envío de remesas era del 8,1%, que es el nivel más bajo nunca registrado (gráfico 7). El costo del envío de remesas disminuyó en todas las regiones. En América Latina y el Caribe se registró, en promedio, una disminución de un 5,6%, la mayor de todas las regiones. El África Subsahariana, con un 11,6%, por término medio, sigue siendo la región donde el costo de este servicio es el más elevado. Entre 2009 y 2014, el número de intermediarios de servicios de transferencia de remesas que aplicaban comisiones inferiores al 10% aumentó del 53% al 77%. En muchos PMA, los costos aún oscilan entre el 14 y el 20%. Entre los países del Grupo de los Ocho, el costo medio del envío de dinero desde el Japón, el Canadá y Francia es superior a la media mundial, mientras que en el caso de la Federación de Rusia, los Estados Unidos de América, Italia y el Reino Unido es inferior. Entre los países del Grupo de los 20, Sudáfrica sigue siendo el país donde es más caro enviar remesas, ya que el costo medio es del 19,56%, seguido por el Japón donde es del 14%. El país desde donde enviar remesas es menos caro, además de la Federación de Rusia, es el Brasil (4,24%), seguido de los Estados Unidos de América (5,78%) y la República de Corea (5,99%). China es país del Grupo de los 20 donde enviar dinero es más caro, pues el costo medio es del 10,89%, mientras que México y Turquía son los mercados donde recibir dinero es menos caro, ya que el costo es por término medio del 4,51% y el 7,28%, respectivamente<sup>13</sup>.

---

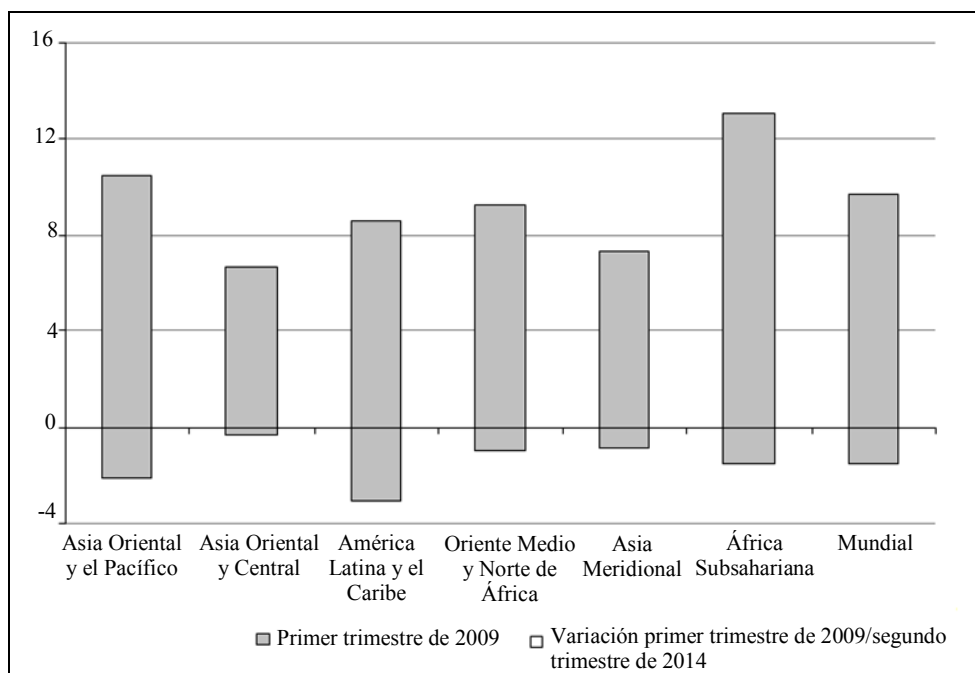
<sup>13</sup> Banco Mundial, 2014, Remittance Prices Worldwide, N° 10, puede consultarse en [https://remittanceprices.worldbank.org/sites/default/files/rpw\\_report\\_june\\_2014.pdf](https://remittanceprices.worldbank.org/sites/default/files/rpw_report_june_2014.pdf).



Gráfico 7

**Países en desarrollo: tendencias en el costo de transferencia de remesas entre el primer trimestre de 2009 y el segundo trimestre de 2014**

(En porcentaje)



Fuente: Banco Mundial, (2014), Remittance Prices Worldwide, N° 10.

30. Las transferencias de remesas Sur-Sur siguen siendo costosas debido principalmente a los controles de capital o la prohibición de las transferencias de fondos. Falta información y hay incertidumbre sobre la "eliminación de las comisiones", principalmente en el caso de las transferencias abonadas en cuenta bancaria, aplicadas por los prestatarios de servicios de envío de dinero. Los contratos de exclusividad entre los bancos nacionales o el servicio nacional de correos de los países de origen y las entidades de giro internacional que prestan servicios en los corredores de África Occidental parecen ser un factor que propicia la falta de competencia y el elevado costo de las transferencias. Se espera que con la instauración de dos sistemas de pago regionales —el Sistema de Pago y Liquidación del Mercado Común para el África Oriental y Meridional y el Sistema Transfronterizo del África Oriental— resulten más fáciles los pagos transfronterizos en esas regiones. La Unión Africana ha decidido crear un instituto para la transferencia de fondos a fin de facilitar la eliminación de los obstáculos.

31. Los bancos comerciales son los canales más caros para las remesas, pues el costo medio es de un 12,1%, mientras que el servicio postal es el más económico, ya que su costo medio es del 4,7% (gráfico 8). Las entidades de transferencia de dinero, que están presentes en el 85% de los corredores de migración, se sitúan en el medio y su costo, en promedio, es del 6,6%<sup>14</sup>. En cuanto al tipo de productos, el servicio en efectivo es el más extendido (41%) y una de las modalidades más económicas de enviar dinero, ya que su costo, en promedio, es del 6,6%. Aumenta el número de servicios ofertados que no implican manejo de efectivo, entre ellos, los servicios de transferencia entre distintas cuentas, pues muchas entidades de transferencia de dinero han comenzado a ofertar este tipo de servicios. Los costos medios de las transferencias se han visto escasamente afectados; los servicios de

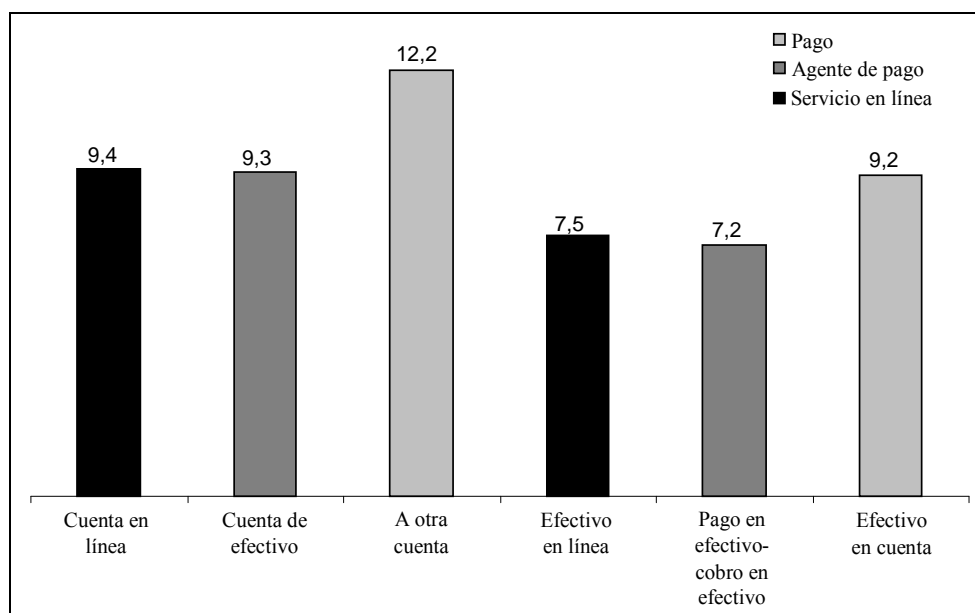
<sup>14</sup> *Ibid.*

transferencia a otra cuenta de cualquier banco siguen situándose en el 13%. El costo de las transferencias entre cuentas del mismo banco se ha reducido ligeramente hasta el 7,78%. Los servicios más extendidos geográficamente y más económicos son los de pago en efectivo y abono en cuenta, cuyo costo es, en promedio, del 5,5%, y ganan terreno los servicios ofertados en línea. Los servicios en línea representan el 16% de la muestra total. El costo medio de esos servicios en 2014 fue del 6,13%. Las transferencias internacionales de dinero mediante servicios de envío de dinero por telefonía móvil no han registrado progresos apreciables, debido a factores relacionados con la lucha contra el blanqueo de dinero y contra la financiación del terrorismo, la falta de interoperabilidad entre las distintas plataformas de transferencia de fondos y los controles de cambio. Kenya, Uganda y la República Unida de Tanzania, por ejemplo, han regulado en materia de transferencias de fondos a través de servicios de telefonía móvil. En esos países, las empresas de telefonía móvil son las adelantadas en la aplicación del modelo de dinero móvil. En algunos de esos países, las entidades de transferencia de dinero se ven obligadas a asociarse con un banco para poder proporcionar plataformas de transferencia de remesas.

Gráfico 8

**Costo medio de un envío de remesas de 200 dólares según la modalidad de servicio, 2011**

(En porcentaje de la cantidad transferida)



Fuente: Dalberg Global Development Advisors.

32. El uso combinado de redes bancarias, postales y de telecomunicaciones, así como la interoperabilidad, pueden generar canales más eficientes, costos más bajos y mayores posibilidades de atender a los beneficiarios de las transferencias que tienen pocos recursos y residen en zonas alejadas. En algunos países, como México y El Salvador, la banca, la microfinanciación y las cooperativas de crédito comparten recursos para ampliar toda la red de pagos, promoviendo así una distribución más eficiente y amplia de las remesas<sup>15</sup>. Algunos bancos permiten las transferencias de remesas sin necesidad de que el ordenante ni el beneficiario estén obligados a abrir una cuenta. Esa multiplicidad de canales es importante para promover la competencia, incentivar la eficacia en función del costo de los

<sup>15</sup> UNCTAD, 2011, *Impact of Remittances on Poverty in Developing Countries* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

distintos canales en el caso de las transferencias de remesas y para formalizar la situación de los que no cumplen los requisitos legales. Además, la mejora de la transparencia y la información de los costos asociados a cada canal de transferencia —tal vez mediante bases de datos de precios— permitirá a los ordenantes de las transferencias poder elegir entre las distintas posibilidades la opción que les resulte económicamente más conveniente. Para ello, es preciso recopilar datos y hacer un seguimiento y evaluación de las distintas opciones disponibles. En las políticas es preciso prever una cobertura transversal, lo que implica no depender de determinadas tecnologías. En la regulación se debe promover la interoperabilidad de las plataformas o incluso la posibilidad de compartir la infraestructura, a fin de reducir los gastos de funcionamiento, ampliar el acceso a las redes y los servicios financieros, facilitar la competencia y obtener economías de escala.

33. Para que su efecto en el desarrollo sea el máximo, es importante encauzar las remesas hacia la inversión en sectores productivos, servicios sociales e infraestructura. Hay datos empíricos que demuestran que las remesas se dedican principalmente al consumo de las familias, que representa el 70% de las sumas giradas, por delante de los gastos relacionados con el hogar, la salud y la educación<sup>16</sup>. No tienen un gran efecto en la demanda y la utilización del crédito, debido a la falta de productos de crédito. El asesoramiento financiero y los fondos de la diáspora podrían resultar útiles para subsanar ese problema. Podrían utilizarse bonos destinados a la diáspora como instrumento de financiación del desarrollo y además su demanda podría verse fortalecida por la posibilidad de una rentabilidad atractiva. La India, Etiopía, Kenya, Nepal y Filipinas ya han utilizado los bonos de la diáspora, y Nigeria y Trinidad y Tabago están preparando su emisión. En varios países hay productos financieros islámicos. Otra estrategia consiste en proporcionar incentivos fiscales y crediticios para convencer a los migrantes y las diásporas de que inviertan en sus países de origen, por ejemplo, en Bangladesh y el Brasil. A nivel internacional, aún falta conseguir que desde el punto de vista de la economía general se aprovechen las remesas para acceder al mercado de capitales gracias al reconocimiento por las agencias de calificación crediticia de la importancia de las remesas, la titulización y la diversificación de los derechos de pago.

34. Varios países han incluido los productos relacionados con las remesas en sus políticas nacionales de inclusión financiera. En el marco de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera de la India, muchos bancos del sector público ofrecen cuentas sin comisiones para las remesas. En el Plan de Desarrollo de Filipinas (2011-2016) se señala expresamente la necesidad de promover la inclusión financiera y facilitar las transferencias internas e internacionales de fondos. El banco central ha autorizado otras modalidades de transferencia de remesas y la competencia está ayudando a reducir los costos de transacción y a reducir el tiempo necesario para su pago.

35. Una serie de acuerdos comerciales y de cooperación de carácter regional y multilateral y de regímenes normativos fruto de la cooperación constituyen una base sobre la que se puede promover el desplazamiento temporal de personas físicas y la transferencia de remesas. Entre estas políticas figuran la promoción del suministro de servicios con arreglo al modo 4 mediante los compromisos previstos en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), que han sido escasos y se han centrado principalmente en las categorías de personas con mayor calificación profesional. La actual Ronda de negociaciones de Doha, incluidos los debates sobre la forma de poner en práctica exenciones relativas a los servicios en favor de los PMA y la reciente solicitud de acceso preferencial a los mercados formulada por esos países, podría contribuir a eliminar los obstáculos a la circulación de personas si se amplían los cupos, se establecen criterios

---

<sup>16</sup> UNCTAD, 2013, *Maximizing the Development Impact of Remittances* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

objetivos para la prueba de necesidades económicas y se reconocen las calificaciones profesionales. Las iniciativas de integración regional pueden contribuir a reducir los obstáculos a la inclusión financiera, la migración y las transferencias de remesas, y pueden resultar más propicias para establecer mecanismos de cooperación en cuestiones, como, por ejemplo, las relacionadas con la movilidad de la mano de obra, al abordarse la portabilidad de las prestaciones sociales.

#### **IV. Políticas y normativas para la inclusión financiera**

36. El Estado puede desempeñar un papel importante en la inclusión financiera mediante la elaboración de un marco regulatorio e institucional, el apoyo a la disponibilidad de información y la adopción de medidas directas, como subvenciones y requisitos obligatorios, dirigidas específicamente a la inclusión financiera. Los datos empíricos evidencian que el Estado desempeña un papel importante en el establecimiento de normas en materia de publicidad de la información y transparencia, la regulación de aspectos de la conducta empresarial y la supervisión de los mecanismos de recurso efectivo para proteger a los consumidores. La competencia es también una faceta fundamental de la protección del consumidor. Para aprovechar las prometedoras posibilidades de las nuevas tecnologías, los reguladores tienen que permitir que tanto las entidades que compiten en la oferta de servicios financieros como los consumidores puedan sacar el máximo partido de las innovaciones tecnológicas. El enfoque que adopte la regulación puede influir en los modelos de negocio y los nuevos servicios.

37. Muchos países han formulado estrategias de inclusión financiera que son documentos públicos y que se han elaborado mediante un proceso consultivo con la participación de diversos organismos del sector público (ministerios de hacienda y bancos centrales), empresas privadas (bancos comerciales y entidades financieras no bancarias) y la sociedad civil (organizaciones de microfinanciación). Las estrategias de inclusión financiera suelen estar dirigidas por los bancos centrales. Sudáfrica, Malawi y Zambia han formulado una política integral de inclusión financiera. En Kenya, el Banco Central pudo contar con la asistencia del Fondo Fiduciario para la Profundización del Sector Financiero (Financial Sector Deepening Trust) y con los estudios y trabajos de investigación de Finmark Trust. En las estrategias normalmente se pone de relieve un objetivo principal. Por ejemplo, la estrategia de Nigeria (2012) tiene por objetivo reducir la exclusión financiera del 46% al 20% para 2020.

38. Los nueve principios para la inclusión financiera innovadora refrendados por los dirigentes del Grupo de los 20 en 2010 perseguían crear un entorno normativo y reglamentario propicio para la inclusión financiera innovadora. Entre esos principios figuran: adoptar enfoques de política que promuevan la competencia y proporcionen incentivos basados en el mercado para conseguir un acceso financiero sostenible y la utilización de una amplia gama de servicios asequibles y de una diversidad de prestatarios de servicios, promoviendo la innovación tecnológica e institucional como medio para ampliar el acceso y la utilización del sistema financiero, y protegiendo y empoderando a los consumidores para que adquieran unos conocimientos y unas competencias financieras básicas.

39. Los gobiernos de 108 países en desarrollo han adoptado los principios por los que se deben guiar sus instituciones reguladoras con el fin de promover la inclusión financiera, y además los reguladores de 46 países en desarrollo han contraído compromisos concretos en relación con la Declaración Maya. En concreto, han contraído los compromisos siguientes:

a) Establecer una política de inclusión financiera que genere un entorno favorable para el acceso rentable a los servicios financieros, que utilice por completo la

tecnología innovadora adecuada y reduzca en forma sustancial el costo unitario de los servicios financieros;

b) Poner en marcha un marco regulador sólido y proporcional que permita lograr además los objetivos de inclusividad, estabilidad e integridad financieras;

c) Promover la protección del consumidor y el empoderamiento de la mujer;

d) Formular una política de inclusión financiera basada en hechos contrastados a partir de un análisis y una recopilación exhaustiva de datos y la creación de indicadores comparables en la red.

40. Los gobiernos desempeñan un papel especialmente importante en la promoción del acceso universal a servicios financieros básicos y la inclusión financiera mediante la concesión de subvenciones y diversas medidas directas. Son especialmente eficaces las políticas encaminadas a ampliar el uso de cuentas bancarias —como exigir a los bancos que oferten cuentas con comisiones bajas, la concesión de exenciones en el caso de algunos requisitos de presentación de documentación que son onerosos, reconocer la figura del banco corresponsal y la utilización del abono en cuenta electrónico para los pagos de la administración. La regulación puede imponer a las entidades financieras una serie de obligaciones en materia de servicios universales y otros requisitos obligatorios: concesión de préstamos a sectores prioritarios, obligación de conceder préstamos a las pymes, concesión de préstamos a personas pobres a tipos de interés más bajos y con cuotas de amortización cómodas y sin margen de beneficio, prohibición de denegar servicios financieros básicos a los clientes pobres y prohibición de negarse a prestar servicios en determinadas zonas.

Recuadro 5

**China: medidas reguladoras para promover la inclusión financiera**

China elaboró una estrategia nacional para la creación de un sistema financiero inclusivo en 2013. La Comisión Reguladora Bancaria de China ha dispuesto que la banca tenga una presencia y oferte un nivel mínimo de servicios financieros en todas las villas y aldeas, aumentando el número de sucursales y considerando alternativas innovadoras distintas de las instalaciones físicas, como la utilización de unidades móviles y cajeros automáticos. A fin de hacer frente al problema del crédito en las zonas rurales, la Comisión aprobó la estructura en bancos de villa y de aldea para los bancos, las cooperativas y mutuas de crédito de las zonas rurales. Transformó la Oficina Postal de Ahorro y Giro en el Banco Postal de Ahorro con el cometido de concebir distintos tipos de préstamos que fuesen viables comercialmente para las empresas rurales, los trabajadores migrantes y los agricultores. Este banco postal es el quinto de China por volumen de activos y tiene más de 870 millones de cuentas. En cuanto al crédito para actividades del sector agrario, los bancos están obligados a sostener una tasa de crecimiento no inferior al nivel medio de todos los préstamos. A fin de dar cabida a las necesidades de crédito de las pymes, el Gobierno dictó una serie de directrices en las que se alentaba a los bancos a que creasen pequeñas unidades de negocio con el fin de apoyar a las pymes. Con miras a promover la competencia mediante el aumento del número de bancos, la Comisión aprobará y regulará el establecimiento de bancos con capital privado, sujeto al cumplimiento de una serie de condiciones.

41. Desde el punto de vista de la demanda de servicios financieros, la mejora de la alfabetización y las competencias financieras y el empoderamiento de los consumidores podrían propiciar un aumento de la demanda de servicios financieros. Mejorar la capacidad, mediante la educación financiera, para gestionar el presupuesto familiar, planificar un

proyecto de vida, seleccionar productos financieros adecuados y elegir con un mayor conocimiento de causa una opción sobre la transferencia y el uso de las remesas ayuda al consumidor a gestionar parte de la complejidad del acceso a los servicios financieros. Es posible mejorar la capacidad, los conocimientos y las competencias financieras mediante políticas bien concebidas y focalizadas. Para que la promoción de la alfabetización y la educación financieras sea eficaz es precisa la participación de distintos interesados, en la que la administración desempeñe activamente una función de dirección, coordinación y apoyo. Nigeria ha elaborado un marco para la alfabetización financiera y se ha propuesto educar a la población para que pueda mejorar su comprensión de los productos financieros y adquirir más competencias y confianza y sea así más consciente de los riesgos y oportunidades que entrañan esos productos. El marco abarca la institucionalización de los aspectos formativos de la alfabetización financiera en el sistema educativo, la difusión de información fuera del sistema escolar y la concepción de programas de extensión.

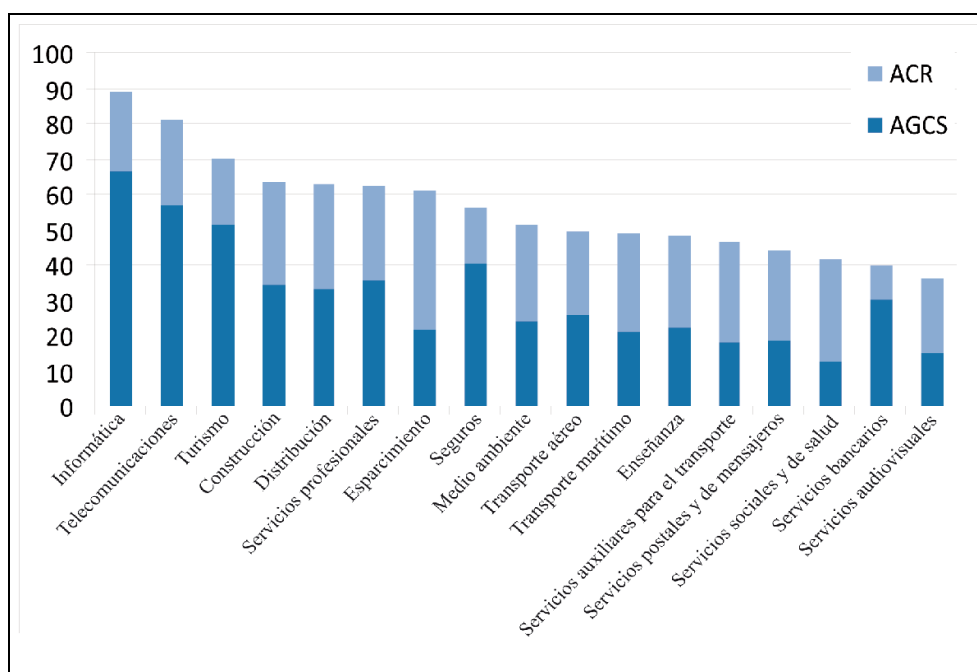
## **V. Inclusión financiera, acuerdos comerciales y reformas de la regulación**

42. La liberalización del comercio y la reforma de la regulación son aspectos importantes para la inclusión financiera, ya que repercuten en las medidas de apoyo concreto a la inclusión financiera, como las políticas de acceso universal. En particular, la regulación efectiva de las empresas extranjeras se ha convertido en una cuestión especialmente relevante cuando hay una importante presencia de bancos extranjeros en los mercados financieros nacionales. Por ello, las medidas de liberalización del comercio deben ser objeto de una minuciosa coordinación y sincronizarse con una regulación nacional adecuada para promover la inclusión financiera. En el contexto de las iniciativas multilaterales de la liberalización del comercio en el marco de la Ronda de Doha y los procesos paralelos de liberalización como la negociación del Acuerdo sobre el Comercio de Servicios y los acuerdos comerciales regionales (ACR), incluidos los megarregionales, es preciso adoptar un enfoque coherente con esos procesos a fin de garantizar el derecho a regular, en particular la posibilidad de que las medidas reguladoras nacionales tengan un alcance suficiente que facilite la inclusión financiera. Además, los procesos de reforma de la regulación financiera podrían acarrear consecuencias directas e indirectas para las medidas reguladoras nacionales.

43. El nivel de los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y los acuerdos comerciales regionales son diferentes según el sector de que se trate (gráfico 9). Por lo que se refiere a los servicios financieros, en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) se exige un gran número de compromisos, pero en los acuerdos regionales las mejoras son mínimas, en particular en el caso de la banca. Los países en desarrollo se han mostrado cautelosos al contraer compromisos en relación con la prestación de servicios bancarios con arreglo al modo 1. Esta circunstancia manifiesta la preocupación de los reguladores por que la liberalización con arreglo al modo 1 pueda entrañar mayores riesgos, pues es más fácil ejercer un control regulador de los bancos establecidos dentro de su jurisdicción cuando tienen una presencia comercial, especialmente si constituyen filiales en lugar de abrir directamente sucursales. En segundo lugar, los compromisos contraídos en virtud del modo 1 obligan a liberalizar la cuenta de capital, ya que debe permitirse la libre circulación de los capitales, por cuanto son fundamentales para la prestación de los servicios previstos en ese modo (como los depósitos y los préstamos transfronterizos). Por ejemplo, la India y China no han contraído compromisos para adecuarse al modo 1 en el caso de la mayoría de los servicios bancarios.

Gráfico 9

**Índices medios de compromisos en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y los acuerdos comerciales regionales para todos los países**



Fuente: Cálculos de la UNCTAD basados en un conjunto de datos de la OMC.

44. En los últimos acuerdos comerciales regionales se observa un movimiento hacia una liberalización más profunda y la adopción de algunas disposiciones innovadoras que pueden afectar a las políticas de inclusión financiera. Así, por ejemplo, los compromisos pueden basarse en niveles de aplicabilidad de las condiciones de acceso a los mercados, incluso mediante requisitos en materia de *statu quo*, es decir, no permitir a los países rebajar la conformidad de la medida con las obligaciones respectivas, así como incluir una "cláusula de trinquete", que les obligue a asumir automáticamente toda nueva medida de liberalización que se adopte en el futuro. El trato nacional puede aplicarse de manera horizontal a todos los sectores y modos. En los últimos acuerdos comerciales regionales es cada vez más frecuente la inclusión de la cláusula sobre el trato de la nación más favorecida con respecto a terceros, cuya finalidad es garantizar que una parte en un acuerdo de este tipo pueda obtener el mejor trato preferencial que tengan cualquiera de los otros participantes en el acuerdo. Algunos de esos planteamientos se están adoptando también en el marco de las negociaciones multilaterales entabladas para concertar un acuerdo sobre el comercio de servicios.

45. Algunas de las medidas horizontales que cada vez con mayor frecuencia se incluyen en los acuerdos comerciales regionales podrían tener repercusiones en las medidas nacionales aplicadas para favorecer la inclusión financiera. En algunas negociaciones recientemente entabladas para establecer acuerdos comerciales megarregionales se ha tratado de abordar los posibles efectos anticompetitivos de las empresas públicas, que suelen recibir un cierto trato preferencial, incluso financiación preferente. Algunas disciplinas regionales han procurado establecer una "neutralidad competitiva" entre las empresas públicas y las privadas, eliminando estas ventajas estructurales. Muchos países han insistido en el importante papel que desempeñan las empresas estatales para el logro de algunos objetivos de las políticas públicas, entre otros, el acceso a los servicios financieros.

## Recuadro 6

**Asociación de Naciones de Asia Sudoriental: inclusión financiera**

La inclusión financiera figura desde hace mucho tiempo en la agenda de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN). Las principales preocupaciones guardan relación con el mayor acceso a servicios financieros de los grupos desfavorecidos, en particular a los préstamos, los seguros y la transferencia de fondos; la creación de productos e instrumentos financieros innovadores para los pobres; el fortalecimiento de la protección del consumidor; y la promoción de la alfabetización financiera. En la ASEAN, la inclusión financiera de las pymes figura en el anteproyecto de constitución de la Comunidad Económica de la ASEAN en 2015, en el que se afirma que hay que facilitar el acceso de las pymes a la financiación de la ASEAN para mejorar su competitividad. Se está prestando una atención cada vez mayor al acceso de las personas desfavorecidas a la financiación. La liberalización de los servicios financieros de la ASEAN se basa en el principio del respeto de los objetivos de las políticas nacionales y el nivel de desarrollo de cada uno de los miembros, por lo que es de esperar que los miembros de la ASEAN puedan adoptar medidas en materia de inclusión financiera.

46. El panorama mundial de la regulación financiera está reconfigurándose con el desplazamiento del centro de atención de la regulación hacia objetivos macroprudenciales. El núcleo central del programa de reforma es fortalecer las normas en materia de capital y liquidez de los bancos con arreglo a los Acuerdos de Basilea III, lo que repercute de cierta manera en los esfuerzos encaminados a la inclusión financiera. Otro motivo de preocupación era que al asignar un mayor peso al riesgo asociado al interés de los partícipes minoritarios en el capital social de los bancos de los mercados emergentes y a la tenencia a corto plazo de activos, toda nueva normativa podría desalentar la inversión transfronteriza y la concesión de préstamos a las pymes, así como la financiación de proyectos. Una cuestión fundamental planteada en el debate nacional sobre la reforma es si es posible y, en su caso, de qué manera, aislar los servicios que ofrecen los bancos minoristas y comerciales de las actividades de alto riesgo de la banca de inversión. La "Regla Volcker" aprobada por los Estados Unidos de América, en diciembre de 2013, prohíbe a los bancos que aceptan depósitos negociar por cuenta propia la mayor parte de tipos de operaciones, con el fin de reducir los casos en que la garantía pública de los depósitos, considerada implícita, puede cubrir las operaciones por cuenta propia de esas entidades. El Reino Unido está adoptando una delimitación más estricta entre actividades de banca minorista y de banca de inversión, al exigir que todas las actividades de esta última sean realizadas por una filial distinta, que tenga su propia dirección y su propio capital.

47. Muchos países en desarrollo aún no han adoptado el marco del Acuerdo de Basilea II y el Acuerdo de Basilea III no es de aplicación obligatoria, pero tienen efectos indirectos, por cuanto constituirían un conjunto de buenas prácticas que a medio plazo podrían adoptar y observar los países en desarrollo. Las filiales de los bancos de países desarrollados con frecuencia disfrutaban de una cuota de mercado significativa en los países en desarrollo, por lo que los cambios en el régimen regulador aplicable a las entidades bancarias matrices con sede en los países desarrollados también podrían afectarles.

**Conclusión**

48. La inclusión financiera es fundamental para la reducción de la pobreza y el desarrollo incluyente y sostenible. Una serie de factores físicos, económicos, reguladores y culturales contribuyen a la falta de acceso a los servicios financieros, que afecta particularmente a los pobres, las mujeres, los jóvenes, las poblaciones rurales y los que



operan en la economía no estructurada. El uso de nuevas tecnologías, como el dinero móvil, y los modelos de negocio innovadores han demostrado que brindan muchas posibilidades para sortear y superar los obstáculos a ese acceso. Los gobiernos desempeñan un importante papel en la instauración de marcos reguladores adecuados y el establecimiento de condiciones que permitan proporcionar incentivos para mejorar la oferta de los servicios y su asequibilidad, así como para impulsar la demanda de servicios financieros, por ejemplo, mediante la educación y el empoderamiento. Las remesas son la principal fuente externa de entradas de fondos privados en los países en desarrollo y representan una prometedora fuente de demanda de servicios financieros; por consiguiente, reducir los costos de transacción y facilitar que las transferencias de remesas sean más rápidas y seguras, incluso mediante nuevos productos, podría contribuir significativamente a la inclusión financiera.

---