

La inclusión financiera durante la pandemia: marco institucional, aciertos y cuentas pendientes



Alejandro Formento

En términos generales, el concepto de inclusión financiera¹ refiere a la existencia de adecuados canales de acceso y disponibilidad de servicios financieros, ofrecidos de manera sostenible y responsable por entidades bancarias y crediticias no financieras² a las personas humanas y jurídicas.

En este sentido, la profundización de la inclusión financiera se ha planteado como un objetivo deseable para las políticas públicas, toda vez que permite canalizar el ahorro de la sociedad hacia el crédito como motor del desarrollo a través de la intermediación financiera, propende a la bancarización de las personas mediante la disposición de mayor cantidad de puntos de acceso para retiro de efectivo, pagos y cobros, generaliza los medios de pago electrónico y, especialmente en los últimos años, propone el

1 Si bien no encontramos una única definición de este concepto, en ámbitos académicos y/o técnicos especializados, existe cierto consenso respecto de que la inclusión financiera consiste en la ampliación del acceso al crédito, a instrumentos de ahorro adecuados y medios de pago físicos y digitales para personas humanas y jurídicas como mecanismos de desarrollo equitativo. Así, por ejemplo, el Banco Mundial ha señalado que “La inclusión financiera significa, para personas físicas y empresas, tener acceso a productos financieros útiles y asequibles que satisfagan sus necesidades –transacciones, pagos, ahorros, crédito y seguro– prestados de manera responsable y sostenible” (<https://www.bancomundial.org/es/topic/financialinclusion/overview>).

2 De acuerdo con la normativa vigente del BCRA, “Son considerados proveedores no financieros de crédito aquellas personas jurídicas que, sin ser entidades financieras de conformidad con la Ley de Entidades Financieras, realicen –como actividad principal o accesoria– oferta de crédito al público en general, otorgando de manera habitual financiamientos alcanzados. También quedan incluidas en este concepto las asociaciones mutuales, las cooperativas y las empresas no financieras emisoras de tarjetas de crédito y/o compra” (Texto ordenado “Asistencia crediticia a proveedores no financieros de crédito”, última comunicación incorporada “A” 6639).

desafío de instalar los medios digitales como herramientas más económicas, seguras y simplificadas para transaccionar (home banking, servicios de banca móvil y billeteras virtuales).

A esta altura, puede plantearse razonablemente la pregunta sobre por qué esto es un valor para la sociedad. No obstante, la respuesta al interrogante luce clara: las empresas necesitan crédito para crecer y demandar empleo, las personas humanas requieren crédito para comprar una vivienda, adquirir electrodomésticos o contar con herramientas en el caso de microemprendedores o cuentapropistas, los comercios demandan medios de pago más económicos y eficientes para incrementar sus ventas y optimizar sus resultados, los medios digitales disminuyen los costos transaccionales y facilitan la vida de las personas. Es decir, se trata de una agenda asociada a la ampliación y profundización de la prestación de servicios financieros que implica democratizar estos bienes desde una perspectiva equitativa que asegure la protección de los derechos de los usuarios, permitiendo a las empresas y las familias contar con más y mejores recursos para desarrollarse.³

La comparación internacional, ubica a la Argentina en bajos niveles de inclusión financiera, profundidad y extensión del sistema bancario y crediticio en relación con otros países comparables de la región, básicamente México, Brasil, Colombia y Chile. La relación entre los créditos y los depósitos con el producto de nuestro país resulta de las más bajas, los puntos de acceso y los medios de pago electrónicos no se encuentran desarrollados y presentan serias desigualdades regionales, entre los aspectos más destacados.⁴

Si bien la explicación a estos fenómenos es compleja y multidimensional, resulta relevante analizar la cuestión desde el punto del marco institucional vigente, es decir, en el punto de intersección en el que se encuentran el derecho y el desarrollo.

En este contexto, la pandemia del COVID-19, el aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) dispuesto en consecuencia por el Gobierno nacional, junto con las consecuencias económicas y sociales que este fenómeno acarreo pusieron de manifiesto nuevamente las falencias y debilidades de nuestro país en la materia de un modo aún más evidente.

Ello, dio lugar a la adopción de una serie de medidas y decisiones por parte de las autoridades nacionales y provinciales que constituyen un avance en materia de inclusión financiera ante la crisis que merece ser resaltado. Analizaremos, a continuación, dos casos que resultan emblemáticos de esta cuestión.

En primer término, a través del Decreto N° 326/2020 de fecha 31/03/2020, el Poder Ejecutivo Nacional estableció un sistema de garantías crediticias a concederse a favor de las entidades financieras

3 La relación entre la profundización de los servicios financieros y la protección de los derechos de sus usuarios viene dada precisamente, por la incorporación de las voces “sostenible” y “responsable” en la definición de inclusión financiera adoptada. Estas, hacen referencia a la necesidad de disponer de mecanismos que impidan el sobreendeudamiento u otras formas de abuso de posición por parte de las entidades financieras respecto de los usuarios, en el marco del sistema de protección consagrado en el art. 42 de la Constitución Nacional y las normas que lo reglamentan.

4 Para acceder a información estadística –consultada para la presente nota–, se sugiere el análisis de los siguientes documentos BCRA: <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/iif0219.pdf> y <http://www.bcra.gov.ar/Noticias/Inf-inclusion-financiera-201902.asp>.

autorizadas por el Banco Central de la República Argentina (en adelante, BCRA) y otros sujetos no financieros de crédito, con el objeto de garantizar el repago de préstamos para capital de trabajo, incluyendo pagos de salarios, aportes y contribuciones patronales y cobertura de cheques de pago diferido para micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMES).⁵

Estas garantías, concedidas a través del Fondo de Garantías Argentino (FOGAR), tienen por objeto cubrir hasta el 100% de los préstamos tomados por las personas jurídicas mencionadas, a través de líneas de crédito con una tasa nominal anual del 24%, un plazo de 1 año y 3 meses más de gracia y un monto máximo de \$250.000 para microempresas y de \$500.000 para pequeñas empresas, no debiendo poseer ningún financiamiento bancario vigente.

La concesión de la mencionada garantía tiene por finalidad morigerar las exigencias del análisis crediticio y de riesgo que le cabe a este tipo de personas jurídicas, teniendo en cuenta que dichos instrumentos son autoliquidables de manera automática en caso de incumplimiento de las condiciones contractuales pactadas. Asimismo, el carácter “blando” de las financiaciones, dado por las condiciones favorables de tasa y plazo con periodo de gracia para capital e intereses, propende a establecer condiciones de crédito favorables para este segmento de empresas en un contexto adverso.

Esta norma fue reglamentada en los aspectos técnicos pertinentes por la Comunicación “A” 7006 del BCRA que, en lo sustancial, estableció un mecanismo de incentivos para que las entidades financieras liberaran encajes bancarios y pudieran incrementar su posición en letras de liquidez de la autoridad monetaria (LELIQS) y de este modo propender al otorgamiento de estos créditos.

Luego de una primera etapa de vigencia de este régimen, el BCRA informó que, a través del mecanismo descrito, se habían otorgado 217.811,2 financiaciones por un monto acordado de \$111.621 millones a empresas calificadas MiPyMES que no contaban con calificación crediticia previa.⁶

De este modo, en el contexto de la pandemia del COVID-19, el sistema normativo e institucional analizado permitió ampliar el acceso al crédito de las MiPyMES para afrontar sus consecuencias económicas y sociales e incorporó al sistema financiero a un número significativo de empresas que se encontraban excluidas en la etapa previa.

La segunda decisión, adoptada a través de una serie de medidas consecutivas de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), consistió en abonar el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), consagrado a través del Decreto N° 310/2020 del 24/03/2020, mediante mecanismos de pago no presenciales: en particular, se destaca el empleo de la billetera virtual “Cuenta DNI” del Banco de la Provincia de Buenos Aires que, en este contexto y por voluntad de las autoridades provinciales y de

5 Recuérdese que la Ley N° 24467, sus modificatorias y reglamentarias, establecen el régimen vigente para las micro, pequeñas y medianas empresas, estableciendo en ese marco la necesidad de contar con la inscripción en el registro correspondiente, de acuerdo con lo previsto en el art. 27 de la norma. El otorgamiento del certificado que acredita la calidad de MiPyME de una empresa es lo que permite su acceso a los beneficios y medidas de promoción consagradas para este segmento.

6 Fuente BCRA recuperado de <http://www.bcra.gov.ar/noticias/Coronavirus-BCRA-linea-especial-mipyme.asp>.

la entidad financiera, concretó el pago de dicho beneficio de la seguridad social para un total aproximado de 1.211.000 habitantes bonaerenses.

Las características y limitaciones a la circulación que impuso el ASPO, junto con la circunstancia de tratarse en gran medida de personas no bancarizadas y sin antecedentes de actividad formal en el sistema financiero, dinamizaron el proceso de inclusión financiera que, en consecuencia, permitió que de ese universo de beneficiarios, alrededor de 355.000 contaran por primera vez con una cuenta bancaria, una tarjeta de débito y una billetera virtual para efectuar transacciones de diverso tipo (transferencias, recargas de celular y/o tarjetas de transporte SUBE, compras en comercios con código QR, entre otras). Todo ello de manera gratuita.

Este proceso de inclusión financiera de las personas beneficiarias del IFE permitió que estos nuevos usuarios de servicios financieros pudieran disminuir su dependencia del uso de efectivo, contaran con un medio de atesoramiento más seguro y accedieran a un conjunto de transacciones de manera más sencilla y económica, como un primer paso en el proceso de integración.

El análisis de esta breve reseña de dos de las experiencias puntuales de progreso en la inclusión financiera verificadas durante la pandemia del COVID-19, mediante algunas innovaciones en el marco normativo e institucional vigente, no deben hacernos perder de vista el escenario general y estructural descrito al comienzo del trabajo.

En particular, retomando exclusivamente el hilo de las medidas en cuestión, cabe señalar que nuestro país debe revisar diversos aspectos en esta materia si pretende avanzar en un proceso virtuoso de inclusión financiera y desarrollo.

Respecto del acceso de las MiPyMES al crédito, se plantean diversas cuestiones que deben ser revisadas. A título meramente enunciativo, podemos señalar algunas de las más destacadas:

- La necesidad de readecuar el marco normativo de la Ley de Entidades Financieras N° 21526 y las normas reglamentarias del BCRA, que omiten establecer un tratamiento diferenciado de las exigencias y condiciones regulatorias entre los bancos comerciales de capitales privados nacionales y/o extranjeros y las entidades financieras de carácter público, que poseen en sus mandatos legales la obligación de promover el crédito para el desarrollo.
- La necesidad de construir mecanismos crediticios y de análisis de riesgo adecuados a la realidad de las MiPyMES para que estas puedan superar exitosamente el arduo camino de la formalización de su actividad, el acceso a los servicios financieros y el crecimiento.

En relación con las personas humanas, su bancarización y la profundización de los medios de pago digitales, se encuentra pendiente que el BCRA, en su carácter de regulador del sistema nacional de pagos, profundice las cuestiones normativas dispuestas en las Comunicaciones “A” 6425 y “A” 6668 y establez-

ca el carácter interoperable de todos los medios de pagos, sean bancarios o Fintech (billeteras virtuales, pagos QR, etc.), con el objeto de asegurar la aceptabilidad de los mismos en todos los comercios.⁷

La pandemia y el aislamiento muestran con crudeza las limitaciones que presenta el sistema financiero local en términos de profundidad e inclusión, pero también ha dado algunas muestras de adaptación muy significativas. Ese camino debemos transitar.

7 A este respecto, cabe destacar que el 30/10/2020 a través de la Comunicación "A" 7153 el BCRA dio a conocer un nuevo régimen para los Proveedores de Servicios de Pago y del Sistema Nacional de Pagos para la regulación de Transferencias y Plataforma de Pagos Móviles. Estas disposiciones, denominadas coloquialmente "Transferencias 3.0", prevén el carácter gratuito de las transacciones y pagos de menor importe cursadas tanto a través de entidades financieras como de los proveedores de servicios de pagos (PSP's) y la interoperabilidad de los diversos medios de pago digitales y virtuales. Este nuevo esquema regulatorio entrará en vigor a partir del 7 de diciembre del corriente año en una primera etapa, completándose su implementación el 29 de noviembre de 2021 como fecha límite de un conjunto de fases cronológicas progresivas. La instrumentación de estas normas potencialmente significará un fuerte avance en la universalización de los medios de pago digitales y la inclusión financiera.