



## **BANCO CENTRAL DEL ECUADOR (BCE)**

### **PRESIDENTE DEL DIRECTORIO**

PEDRO DELGADO CAMPAÑA

### **GERENTE GENERAL**

RUTH ARREGUI SOLANO

### **SUBGERENTE GENERAL**

NARCISA GRANJA MAYA

### **GERENTE DE LA SUCURSAL GUAYAQUIL**

TOMÁS PLÚAS ALBÁN

### **GERENTE DE LA SUCURSAL CUENCA**

FERNANDO ANDRADE AMAYA

### **DIRECTORA DE ESTADÍSTICA ECONÓMICA**

VERÓNICA QUINTERO ROMÁN

### **DIRECTOR GENERAL BANCARIO**

PATRICIO CHANABÁ PAREDES

### **DIRECTORA SERVICIOS CORPORATIVOS**

MARGARITA MARÍN VALLADARES

## **ALLIANCE FOR FINANCIAL INCLUSION (AFI)**

### **EXECUTIVE DIRECTOR**

ALFRED HANNIG

### **DIRECTOR, STRATEGY AND NETWORK DEVELOPMENT**

SUNG-AH LEE

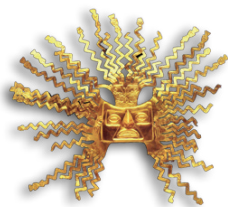
### **POLICY NETWORK MANAGER**

DENISE SPAULL

*TODOS LOS ARTÍCULOS DE ESTE LIBRO CONTIENEN EL PUNTO DE VISTA DE SU(S) AUTOR(ES) Y NO INVOLUCRAN NI REPRESENTAN LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR (BCE) NI DE ALLIANCE FOR FINANCIAL INCLUSION (AFI).*

# INCLUSIÓN FINANCIERA

APROXIMACIONES TEÓRICAS Y PRÁCTICAS



BANCO CENTRAL DEL ECUADOR



## **COMITÉ EDITORIAL**

SIMÓN CUEVA ARMIJOS, HERNÁN RAMOS BENALCAZAR, NARCISA GRANJA MAYA

## **PRODUCCIÓN EDITORIAL**

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR (BCE)  
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES ECONÓMICAS  
AV. 10 DE AGOSTO N11- 511 Y CARLOS IBARRA  
QUITO, ECUADOR.

## **DISEÑO, ILUSTRACIÓN Y DIAGRAMACIÓN**

OSWALDO PAZMIÑO ALMEIDA, BCE

## **ASISTENCIA EDITORIAL**

GABRIELE GUIDI, SANTIAGO MANCHENO, GABRIELA AYALA J.

## **FOTOGRAFÍAS DE PORTADA Y CONTRAPORTADA**

MIGUEL YÉPEZ PROCEL, BCE

## **IMAGEN DE PORTADA**

MARÍA BEATRIZ VALLA CEPEDA.  
COMUNIDAD GAHUJON, COLTA, CHIMBORAZO - ECUADOR

## **IMPRESIÓN**

EL CHASQUI EDICIONES

## **TIRAJE**

1500 EJEMPLARES

ISBN: 978-9978-72-495-8

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR. 2012

ISBN 978-9978-72-495-8



## ÍNDICE

Presentación <i>Pedro Delgado</i>	7
Introducción <i>Hernán Ramos</i>	9
Inclusión social y servicios financieros: una interesante oportunidad <i>Simón Cueva</i>	13
Aproximación a una Visión Integral de la Inclusión Financiera: aspectos conceptuales y casos prácticos <i>Rosa Matilde Guerrero, Silvia Espinosa, Kurt Focke</i>	19
La Inclusión a través de los Servicios Financieros Móviles: el caso de México <i>Carlos López-Moctezuma J., Brenda Samaniego</i>	51
Agent banking in Latin America. Discussion Paper <i>Alliance for Financial Inclusion (IFI)</i>	69
Acerca de los Autores	103



## PRESENTACIÓN

Fuertes y esperanzadores vientos soplan sobre América Latina y El Caribe. Nuestra Región vive históricos cambios económicos. Asiste a una desafiante época de transiciones políticas. Es testigo y protagonista de una apertura social sin precedentes que abre grandes espacios al desafío. En esta época, a millones de latinoamericanos, al fin, les está permitido no únicamente soñar, sino también proponer, actuar. ¡Pueden y deben incluir; pueden y deben incluirse!

El Banco Central del Ecuador (BCE), institución referencial del quehacer histórico y económico de la Nación, tiene conciencia plena del momento y de la transición que viven nuestras sociedades, a nivel regional y nacional. El BCE sabe que el Ecuador de hoy no es el mismo de hace apenas una década. Comprende que su economía, sobre todo después de la dolarización (enero de 2000), cambió algunos resortes vitales y su horizonte estratégico está en plena etapa de redefiniciones.

Un pilar de la economía ecuatoriana actual se asienta en su sistema financiero. Y su correcto y transparente funcionamiento es responsabilidad compartida e indelegable de todos los actores, privados y públicos. Los banqueros, desde el mercado, el Estado desde la esfera pública, están llamados a velar por la buena salud de la arteria principal por donde se moviliza gran parte de los recursos financieros generados por la sociedad. En ese contexto, el BCE tiene clara y definida su agenda estratégica, de la cual resaltamos un elemento clave: el fortalecimiento total del Sistema Nacional de Pagos (SNP). Esta misión es capital para el BCE: su ejecución le ayuda al país a acelerar un segundo proceso no menos urgente, la inclusión financiera de amplios sectores poblacionales que hoy carecen de acceso seguro, fácil y barato a una serie de productos y servicios que el actual sistema financiero tradicional no les ofrece, y si les ofrece, es a cuentagotas y con altos costos.

Un fortalecido SNP no es ni entelequia ni joya teórica. Para el BCE, deviene poderoso instrumento para aproximar a amplios sectores ciudadanos a una serie de servicios y productos financieros, hoy negados por diversas limitaciones

técnicas, legales y económicas, pero necesarios para aligerar su carga cotidiana, para llevar una vida mejor, evitando el secuestro financiero de ciertos agentes inescrupulosos, ilegales, a veces invisibles. Ante este escenario, desde el 2009, el BCE ha recorrido buen trecho en materia de inclusión financiera de los sectores populares. El proceso se intensificó en meses recientes, enfatizando en la inclusión financiera de las cooperativas de ahorro y crédito (rurales y urbanas), poderosos actores de la economía popular y solidaria, reconocidos como tales en la Constitución de la República aprobada en septiembre de 2008. Novedosos programas operativos refuerzan la estrategia inclusiva del BCE, entre ellos, la Red de Redes y el Pago Móvil.

Esta obra que hoy presentamos a la comunidad nacional e internacional aborda con rigor científico este tema fascinante de nuestro tiempo. El libro técnicas, legales y económicas, pero necesarios para aligerar su carga cotidiana, para llevar una vida mejor, evitando el secuestro financiero de ciertos agentes inescrupulosos, ilegales, a veces invisibles. Ante este escenario, desde el 2009, el BCE ha recorrido buen trecho en materia de inclusión financiera de los sectores populares. El proceso se intensificó en meses recientes, enfatizando en la inclusión financiera de las cooperativas de ahorro y crédito (rurales y urbanas), poderosos actores de la economía popular y solidaria, reconocidos como tales en la Constitución de la República aprobada en septiembre de 2008. Novedosos programas operativos refuerzan la estrategia inclusiva del BCE, entre ellos, la Red de Redes y el Pago Móvil.

Bienvenida, pues, esta magnífica y oportuna obra, que se inscribe en las celebraciones por los 85 años de fundación del Banco Central del Ecuador, y que nos compromete a seguir en la misma línea de inclusión social y financiera de nuestra población, antes excluida y marginada.

**PEDRO DELGADO CAMPAÑA**  
**PRESIDENTE DEL DIRECTORIO**  
**BANCO CENTRAL DEL ECUADOR**



## INTRODUCCIÓN

HERNÁN RAMOS

---

Inclusión Financiera. Estas dos palabras de uso creciente en el mundo de la academia, de la teoría económica y de las políticas públicas, a pesar de que gramaticalmente unidas no alcanzan para construir una oración, constituyen sin embargo una potente idea-fuerza que conquista cada vez más espacios y se instala dentro de las agendas de los grandes, medianos y pequeños actores -públicos y privados; económicos y políticos- de nuestras sociedades. La Región Latinoamericana no es la excepción.

Este inevitable proceso de convergencia colectiva, teniendo como telón de fondo el mercado del dinero, no es criatura del azar ni brota por generación espontánea. En general, cuando las políticas públicas se abren a nuevas visiones, ese proceso no debe entenderse como una dádiva que emana del poder, en sentido estricto, tampoco es una concesión gratuita de quienes las auspician desde cualquier orilla. Si tal conexión ocurre es porque nuestras dinámicas sociedades –valga redundar, en continuo movimiento- han madurado, sin llegar necesariamente al siempre deseado punto óptimo de igualdad en los campos económico y social. De todas maneras, nuestras sociedades han escalado, al punto de ser distintas, en forma y en contenido, de aquellos escenarios que dieron origen al menú de políticas públicas precedentes, donde la inclusión financiera era un concepto extraño, digamos, inexistente. Puesto en palabras simples: las políticas públicas de nuestros días se abren con ímpetu al desafiante abordaje de la Inclusión Financiera, un naciente factor de desarrollo que pudiera convertirse en potente émbolo de cambio. Esta transición calza en el actual escenario económico mundial, dada la necesidad global de *incluir* a amplios sectores sociales –millones de pobres y marginados, agrupados en asociaciones, cooperativas o separados-, ubicados en los países menos desarrollados, bajo el paraguas de la imparable modernidad *financiera* que, de su parte, requiere expandir su horizonte para conquistar así nuevos clientes, para hacerse de nuevos mercados.

La Inclusión Financiera, entonces, deviene fenómeno global en ascenso, en uno de cuyos extremos reposan los intereses de millones de seres humanos que bregan por dejar atrás la pobreza, la marginalidad, el abandono, pero que también buscan una escafandra económica para ponerse a buen recaudo de los futuros vendavales financieros, cuyas consecuencias devastadoras conocen bien ya que las soportaron en décadas anteriores. En su encomio se sirven de una nueva correa de transmisión que surge como iniciativa del Estado, de los múltiples organismos multilaterales, de la iniciativa individual. ¿Cuál es ese nuevo instrumento que está al alcance de sus manos? *El sistema financiero inclusivo*. Su acople, empero, no es tarea sencilla; se interponen varias murallas, por ejemplo: i) su frágil cultura financiera, herencia de un proceso históricamente excluyente; ii) sus recelos naturales, en tanto miembros de una población marginada que siempre vio en el *sistema financiero tradicional* el ente distante, desconocido, y en épocas de crisis, altamente sospechoso.

Los sistemas financieros inclusivos, cabe precisar, no necesariamente brotan o son la prolongación de los sistemas financieros tradicionales; tampoco son su antípoda institucional ni su negación por descarte. Ambos sistemas se abren paso y actúan sobre el mismo escenario, se diferencian, eso sí, en los propósitos y en el uso de las herramientas del mercado del dinero. Una de esas diferencias –entre tantas, como bien se detalla en este libro que recomendamos leer– radica en el destinatario de sus esfuerzos. Los sistemas financieros inclusivos llevan en su entraña el desafío y el riesgo de nacer y crecer con amplia autonomía de vuelo, llevando consigo un pasajero especial: el cliente neófito en el manejo cotidiano de las transacciones financieras. Ese cliente que llega a la ventanilla (en sentido real y figurado) con un propósito definido: el beneficio. Él intuye que le conviene ese ejercicio de aproximación al mundo de la transacción monetaria, cuya bisagra es un intermediario impersonal o simplemente virtual, porque puede serle útil para racionalizar sus escasos recursos; porque deposita, retira, compra, paga, vende...; en definitiva, porque transa para mejorar su vida. Este es el prototipo del protagonista anónimo de esta historia real llamada Inclusión Financiera.

En la otra punta de la cuerda están los operadores de esta nueva arquitectura financiera. Ellos no miran de reojo al cliente marginado –¡no pueden hacerlo!– y tampoco pueden juzgarlo con desdén desde el prejuicio social. Lo suyo es

claro y simple: ir de frente y captar rápidamente la atención de su cliente. El intermediario financiero debe comprender, sin ambages de ninguna naturaleza, que en el centro de gravedad del sistema financiero inclusivo aguarda un cliente particular, prevenido en extremo, a quien debe demostrarle eficiencia en el uso de los productos y servicio que ofrece y, sobre todo, debe demostrarle efectividad plena a la hora de evaluar los resultados.

Asistimos, entonces, a un histórico punto de inflexión. Generalmente vetados o excluidos por los tradicionales y mezquinos intereses corporativos, hoy, por otros cauces, amplios sectores sociales de nuestros países se aproximan, utilizando nuevos ríos navegables, a ese enorme delta que es el complejísimo mercado global del dinero en la era digital. En el camino, inevitablemente, brotan nuevas formas y otros actores financieros (públicos y privados), que para consolidarse deben ser capaces de ofrecer productos y servicios financieros eficientes, baratos, inmediatos y seguros.

Diversos factores abonan en favor de esta inocultable tendencia global. Uno de los más evidentes es el barco tecnológico que transporta un cargamento particularmente decisivo: la revolucionaria tecnología digital de la comunicación y de la información, única capaz de integrar a millones de personas, bajo un mismo ambiente y sobre la base de un interés común: la inclusión financiera en los distintos mercados del dinero.

Cuando nos referimos a la tecnología de la comunicación-información, destacamos en primer lugar aquel aparatito de uso muy extendido que ha cambiado conductas sociales y comportamientos económicos a niveles sin precedentes: el teléfono móvil o celular. Estudios destacados de diversos organismos internacionales dan cumplida cuenta de este fenómeno, que crece en dos vertientes: la masificación del uso del celular atada a la potencialidad económica que representa para el sector financiero tradicional y sobre todo para el pujante sistema financiero y social inclusivo. (Telefonía móvil y Desarrollo Financiero en América Latina; BID, 2009).

No perdamos de vista que el teléfono celular de hoy no solo permite *informar*, también permite *comunicar* gracias a su explosivo desarrollo tecnológico. Esto quiere decir que el usuario tiene un inédito control de la información que recibe

de -y ofrece a- terceros, entre ellos, los agentes e intermediarios financieros. Esto es posible porque el usuario del celular tiene Internet en su mano de forma ininterrumpida (e indiscriminada desde el punto de vista social). La suma de todo lo anterior ha creado, entonces, no sólo la plataforma tecnológica, sino el sustento real y operativo de un nuevo y gigantesco mercado por donde fluyen impresionantes volúmenes de recursos monetarios. Datos surgidos de un reciente estudio del Banco Mundial permiten comprender las dimensiones colosales de este fenómeno, tanto en América Latina como a nivel planetario: el *98% del territorio de nuestra Región* tiene hoy recepción de señal de celulares, en tanto que el *84% de los hogares latinoamericanos* está suscrito a algún servicio de telefonía móvil. A nivel mundial, las cifras “son también admirables: tres cuartas partes de la población tiene acceso a celulares y hay alrededor de seis mil millones de suscriptores”. (Maximizing Mobile for Development; BM, 2012)

No podemos eximir del análisis otros elementos importantes que han apuntalado el protagonismo creciente de la Inclusión Financiera en nuestras sociedades. Citemos tres: i) la apertura política de muchos países y gobiernos, dispuestos a reforzar la tendencia de favorecer las políticas públicas inclusivas en general; ii) el apoyo de organismos internacionales especializados; iii) el amplio debate académico, teórico, práctico y metodológico de este tema que, desde diferentes foros públicos y privados, multiplica su eco a través de los medios de comunicación latinoamericanos y mundiales.

La Inclusión Financiera llegó para quedarse, y si sus actores protagónicos cumplen correctamente con sus respectivas tareas, tiene todas las posibilidades de crecer y posicionarse como uno de los referentes estratégicos relevantes de las economías de nuestros países, en estos azarosos tiempos digitales.

## **INCLUSIÓN SOCIAL Y SERVICIOS FINANCIEROS: UNA INTERESANTE OPORTUNIDAD**

SIMÓN CUEVA

---

Para Latinoamérica -la región más desigual, aunque no la más pobre del planeta- es fundamental buscar mecanismos que ayuden en la difícil tarea de reducir la proporción de su población que está excluida de los mercados formales y que carece de oportunidades concretas de desarrollo. Una proporción relevante de la población adulta latinoamericana no tiene acceso a productos financieros básicos: una cuenta de ahorro en una institución financiera formal, la opción de obtener en algún momento un crédito aunque sea por montos menores, la posibilidad de acceder a esquemas básicos de aseguramiento, facilidades para no tener que realizar todas sus transacciones en efectivo. Adicionalmente, estos segmentos de la población se ubican generalmente en áreas rurales y remotas, lo que agudiza las dificultades ligadas a la necesidad de trasladarse físicamente para cualquier transacción simple, como recibir un pago o un subsidio.

Varios reportes y estudios internacionales muestran que un amplio acceso a los servicios financieros es un factor crítico para lograr un crecimiento más incluyente y mejorar la calidad de vida de la población, en particular porque permite a grupos tradicionalmente excluidos, personas y microempresas, fortalecer su capacidad de protegerse frente a situaciones adversas e imprevistas. Más aún, el acceso a servicios transaccionales y a los sistemas de pagos típicamente reduce los costos de muchos trámites, mejora la seguridad y los tiempos en el manejo de dinero, facilita la recepción de remesas y transferencias. La utilización de servicios financieros básicos (como la apertura de una cuenta de ahorro) facilita inicialmente el desarrollo de una tradición de ahorro. Posteriormente, abre las puertas para que las personas puedan acceder a realizar pagos o recibir transferencias y, al crear un colateral y una mayor cultura financiera, acceder a créditos, seguros y productos financieros más elaborados.

Múltiples experiencias internacionales resaltan, por un lado, la correlación entre mayor acceso a servicios financieros y crédito. Y por otro, entre reducción

de la pobreza, expansión de pequeños negocios, generación de fuentes adicionales de ingreso, inversión en actividades productivas de segmentos de bajos recursos y una mejor calidad de empleo. En las últimas décadas, varios países latinoamericanos han emprendido programas orientados a fomentar la inclusión financiera. Típicamente, dichos esfuerzos incluyen iniciativas en tres niveles: i) cambios en el marco regulatorio y prudencial para potenciar la inclusión financiera; ii) provisión de recursos para que la oferta de servicios financieros (incluyendo el desarrollo de productos alternativos a los tradicionales) se adapte de mejor forma a las necesidades de poblaciones desfavorecidas; iii) esfuerzos para lograr que los negocios financieros para poblaciones tradicionalmente excluidas sean sostenibles en el tiempo, aunque en ciertos casos necesiten un apoyo inicial para compensar los mayores costos de provisión de los servicios. Adicionalmente, el uso creciente de nuevas tecnologías de transmisión de datos e información introduce canales y herramientas de soporte que permiten proveer servicios de manera más eficiente, menos costosa y más rápida, facilitando algunos de los objetivos de estas iniciativas.

Sin embargo, estos esfuerzos no están exentos de riesgos. Así, el mayor acceso a servicios sin una cultura financiera y de ahorro muy desarrollada podría generar, en ciertos casos, riesgos de sobre endeudamiento o de acceso al crédito para gastos suntuarios que, en caso de tener que enfrentar un choque económico imprevisto, podría debilitar la situación del deudor. Por otra parte, la expansión de los servicios debe ir acompañada de adecuados mecanismos de regulación y control que protejan el ahorro y los pasivos financieros de potenciales crisis, de una toma de riesgos excesiva o de posibilidades de lavado de dinero. Además, el desarrollo de productos financieros innovadores implica una adecuación de los mecanismos tradicionales de supervisión financiera. Finalmente, iniciativas de regulación de costos y tarifas, pese a su objetivo inicial de protección del usuario, pueden resultar contraproducentes al reducir el acceso a servicios financieros de los segmentos más desfavorecidos de la población.

Estas consideraciones resaltan el gran potencial de desarrollo de iniciativas orientadas a una mayor inclusión financiera, así como la importancia de que dichas iniciativas se diseñen y ejecuten tomando en cuenta los riesgos potenciales y aprendiendo de buenas prácticas internacionales y de experiencias ajenas. Por ello, los tres textos que se presentan en este libro son de particular interés para quienes buscan analizar y aprender de experiencias internacionales

sobre el tema, así como planificar e implementar proyectos relacionados en la región. En un tema de desarrollo relativamente reciente, por lo que la literatura disponible es aún limitada, los textos presentados tienen la riqueza de estar muy claramente enfocados a discutir temas de inclusión financiera y ofrecer ejemplos concretos y experiencias relevantes de varios países de la región, que pueden ser de mucha utilidad para la toma de decisiones en ese ámbito.

En “Aproximación a una Visión Integral de la Inclusión Financiera - Aspectos Conceptuales y Casos Prácticos”, Rosa Matilde Guerrero, Silvia Espinosa y Kurt Focke ofrecen una recopilación de experiencias en varios países (Ecuador, Honduras y Panamá), cuyo objetivo fue promover la inclusión financiera, así como los resultados de estas intervenciones a nivel macro, meso y micro, todas impulsadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El interés principal del documento radica en combinar el análisis de las lecciones aprendidas de dichas experiencias, la discusión muy detallada del diseño, las características de los proyectos, y la voluntad de integrar diversos enfoques y conceptos alrededor de la inclusión financiera. Los programas presentados muestran un esfuerzo claro por encontrar soluciones y alternativas concretas y aplicables para el diseño de políticas públicas eficientes en materia de inclusión financiera, que al mismo tiempo preserven esquemas que aseguren la sostenibilidad de los programas, al resaltar esfuerzos conjuntos público privados que respetan principios de mercado.

En “Inclusión a través de los Servicios Financieros Móviles: El Caso de México”, Carlos López-Moctezuma y Brenda Samaniego describen la interesante experiencia mexicana, en la que el órgano regulador financiero -la Comisión Nacional Bancaria y de Valores- introdujo cambios innovadores al marco regulatorio para facilitar el acceso a servicios financieros (apertura de cuentas, ahorro, envío y recepción de transferencias, pagos y compras, oportunidad de disponibilidad de fondos) a los segmentos más necesitados de la población, a través de los teléfonos celulares. Los autores resaltan que el alto grado de penetración de la telefonía celular en México ofrece un canal muy relevante de acceso a servicios financieros, en un país en que 60% de la población adulta no tiene una cuenta de ahorros en una institución financiera formal. El artículo revisa las debilidades de inclusión financiera en México, el entorno regulatorio, las facilidades ofrecidas por corresponsales bancarios, los desafíos implicados por la apertura de cuenta vía celulares, y temas de supervisión, seguridad y precios. Ofrece una interesante perspectiva de un

caso concreto en el que cambios regulatorios han ayudado a una mayor inclusión financiera.

Finalmente, el texto “Agent banking in Latin America” de la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI), ofrece un panorama general de la creciente tarea de los corresponsales bancarios, aquellos agentes no bancarios a través de los cuales, instituciones financieras proveen y extienden servicios financieros en áreas geográficas, en especial en zonas rurales, donde el volumen de negocio u otras restricciones no permiten la presencia de agencias bancarias formales. De esta forma, los corresponsales bancarios han permitido ampliar la inclusión financiera en áreas rurales y pobres de numerosos países de la Región, incluyendo a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela, así como en otras naciones en Asia y África. El documento revisa el uso de corresponsales bancarios para pagos y apertura de cuentas, su operación, manejo y funciones principales, así como temas de regulación diseño e implementación asociados en una perspectiva comparativa entre países. Resalta el potencial importante de mayor inclusión a través de este esquema, particularmente si los corresponsales bancarios logran ofrecer una gama amplia de servicios financieros.

En conjunto, los tres textos ofrecen visiones complementarias desde distintas perspectivas para entender mejor las experiencias en diferentes países orientadas a lograr una creciente inclusión financiera -aprovechando canales diversos, como telefonía celular y corresponsalías bancarias- así como los desafíos particulares y riesgos a tomar en cuenta para que iniciativas en esa dirección sean exitosas y eficientes. Resta simplemente agradecer el esfuerzo del Banco Central del Ecuador (BCE) y de la Alianza para la Inclusión Financiera (AIF) para facilitar una mayor difusión de estos temas que, más allá de pareceres técnicos o específicos, pueden ser muy relevantes para lograr un crecimiento más incluyente en la región.



# **APROXIMACIÓN A UNA VISIÓN INTEGRAL DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA: ASPECTOS CONCEPTUALES Y CASOS PRÁCTICOS**

**ROSA MATILDE GUERRERO  
SILVIA ESPINOSA  
KURT FOCKE**

---

## **RESUMEN EJECUTIVO**

El presente artículo busca integrar diversos enfoques y conceptos, además de promover el análisis, la discusión y el diseño de soluciones aplicables a la Región Latinoamericana y del Caribe, que permitan fomentar la inclusión financiera, ofreciendo una alternativa de intervención desde la política pública a través de alianzas público-privadas pro-mercado.

Con este propósito se recopilieron lecciones aprendidas de algunas experiencias en diferentes países de la Región, cuyo objetivo fue promover la inclusión financiera, así como los resultados de estas intervenciones a nivel macro, meso y micro orientadas a incrementar el acceso a servicios financieros de la población de América Latina.

## **ABSTRACT**

This article seeks to integrate different approaches, concepts and to promote the analysis, discussion and design of innovative solutions applicable to the Latin American region, which can promote financial inclusion, offering an alternative for public policy intervention through public-private, market-oriented, partnerships.

For this purpose we have compiled lessons learned from experiences in different countries of the region whose objective were to promote financial inclusion. And also we expound the results of these interventions at macro, meso and micro, oriented to increase access to financial services by the population of Latin America.

## 1. Introducción

Un sistema financiero bien desarrollado es prerequisite para el crecimiento económico y el alivio de la pobreza, pues las imperfecciones del mercado financiero -incluyendo asimetrías de información (que generan selección adversa y riesgo moral), costos de transacción (fuentes de exclusión) y debilidades institucionales (que implican costos extras al cumplimiento de los contratos)- son restricciones particularmente contrarias al interés de los hogares de menores ingresos y de las MIPYMES.

El fortalecimiento y profundización de los servicios financieros es una de las estrategias para potencializar el desarrollo de los sectores de menores ingresos, especialmente de las economías rurales, pues un mayor acceso a servicios financieros: i) dinamiza las actividades de las pequeñas economías, ii) genera capacidades para aprovechar de forma óptima los recursos, iii) eleva los niveles de ingresos, y iv) disminuye las imperfecciones de los mercados, contribuyendo a activar la economía a nivel local y nacional.

La importancia del impacto que el mayor acceso a servicios financieros puede tener para el desarrollo de un país ha sido sólidamente establecida en la investigación económica, demostrando una alta correlación positiva entre la profundización del acceso a servicios financieros y el crecimiento económico (Levine, Loayza, y Beck, 2000). Una pauta de ello es que, a finales de 2010, el G-20 puso en marcha la Alianza Mundial para la Inclusión Financiera que, entre otros, ha recibido el encargo de ejecutar el plan de acción para la Inclusión Financiera y ha constituido el Grupo de Expertos en Inclusión Financiera del G20 y el Sub-Grupo de Acceso a través de la Innovación del G20.

Este artículo integra diversos enfoques y promueve el análisis, la discusión y el diseño de soluciones para fomentar la inclusión financiera, ofreciendo alternativas de intervención desde la política pública, a través de alianzas público-privadas pro-mercado<sup>1</sup>.

El trabajo se estructura en cuatro secciones. La Sección 2 describe una visión histórica de la inclusión financiera, sus principales aspectos conceptuales, brindando una definición de su alcance, y elementos que la componen.

---

1 Se refiere a intervenciones articuladas que optimicen el uso de los recursos públicos, privados y de cooperación internacional, para focalizar las acciones de acuerdo a las necesidades de la población sin acceso a servicios financieros y asegurar la sostenibilidad de las mismas.

La Sección 3 desarrolla, principalmente, las intervenciones y lecciones aprendidas en diferentes países de la Región, cuyo objetivo fue promover la inclusión financiera y sus resultados. En la Sección 4 se exponen, a manera de conclusión, las potenciales intervenciones que podrían intentarse desde la política pública, a partir de lo discutido a lo largo del documento.

## **2. Inclusión Financiera. Aspectos Conceptuales**

### *2.1 Una visión histórica*

Las ideas y conceptos de microfinanzas son de vieja data; existen experiencias de ahorros informales y grupos de crédito desde el siglo XV<sup>2</sup>. Alrededor de 1800 surgió el modelo de finanzas cooperativas, desarrollado en Alemania por Friedrich Wilhelm Raiffeisen. Ese modelo, adaptado, se aplicó en los primeros años del siglo XX en las zonas rurales de América Latina. Entre 1950 y 1970, en un esfuerzo por expandir el acceso al crédito agrícola, se crearon instituciones financieras estatales, que perdieron parte o la totalidad de su capital por la aplicación de tasas subsidiadas que no cubrían sus costos o por débiles políticas de recuperación de crédito, en algunos casos con influencia política. En 1970 surgió el concepto de microcrédito como iniciativa para otorgar créditos pequeños a asociaciones de mujeres microempresarias.

En la década de los 80 hubo importantes avances en las metodologías de microcrédito, llegando a modelos sostenibles con amplia cobertura. En los 90, el término microcrédito comenzó a reemplazarse por el de microfinanzas. Y en los últimos años se profundizó la tendencia, entre las Instituciones de Microfinanzas (IMFs), destinadas a ampliar su modelo de negocios (de monoproducción a multiproducción, aprovechando las economías de ámbito, de microcrédito a microfinanzas, de lo urbano a lo rural)<sup>3</sup>. Esto fue posible por la confluencia de diversos factores. En primer lugar, el impulso a la regulación-supervisión de la actividad microfinanciera, por parte de autoridades especializadas, les dio la posibilidad de reducir sus costos de fondeo y ofrecer un menú más completo de servicios, incluyendo el pago de remesas, colecturías, etc. Además creó la posibilidad de ofrecer productos

2 Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) y The World Bank Group. 2006. "Access for All: Building Inclusive Financial Systems". Washington.

3 Alfaro Gramajo, Luis Noel (2010). Presentación: Principios para el Diseño de un Sistema Financiero Inclusivo. BID. Foro Soluciones de Financiamiento Inclusivo. Panamá, 14 de diciembre de 2010

de ahorro. En segundo lugar, las IMF's comenzaron a ampliar su cobertura geográfica y diversificar su riesgo de cartera para atender un segmento mayor de potenciales clientes, superando una creciente saturación del mercado en zonas urbanas. Así lograron aumentar su cartera de colocaciones en el área peri-urbana y rural, así como los sectores atendidos. En este proceso innovaron su metodología y su tecnología de trabajo para atender a agentes económicos más complejos, dedicados a actividades de los sectores primario, secundario y terciario. En la mayoría de casos, las instituciones que se regularon, comenzaron a atender operaciones de mayor tamaño, incorporando no sólo a microempresarios sino a pequeñas empresas con problemas de acceso al sistema financiero tradicional.

Similar comportamiento se ve en entidades cooperativas de ahorro y crédito que, acorde con el marco legal permitido, ampliaron su oferta de productos y servicios, incursionando incluso en servicios no ofrecidos por bancos comerciales (por ejemplo, la Cooperativa Chorotega en Honduras que, a través de una aplicación para enviar mensajes sobre transacciones con cuentas de la cooperativa—pagos de préstamos, traslado de saldos de cuenta a cuenta, consultas, cobros, recordatorios de fechas especiales—brinda a sus asociados servicios de banca móvil, bajo un modelo innovador con infraestructura propia).

A pesar de los grandes avances en microfinanzas de los últimos años, hay un largo trecho por recorrer respecto de la ampliación y promoción del acceso a servicios financieros para las poblaciones más remotas y de menores ingresos. El paso de las microfinanzas a los sistemas financieros inclusivos parte de reconocer que, aunque no toda la población en referencia ejerce necesariamente una actividad microempresarial, necesita acceder a instrumentos y servicios financieros de calidad, con costos razonables, para reducir los shocks externos que afectan sus ingresos y de esta manera mejorar su calidad de vida.

Se ha identificado tres retos principales de las microfinanzas en su paso hacia la inclusión financiera<sup>4</sup> : i) la ampliación de servicios financieros de calidad con altos niveles de cobertura, ii) la profundización de los servicios financieros para la población con menores niveles de ingreso y en zonas más alejadas, y iii) la reducción de costos, tanto para proveedores de servicios financieros como para clientes.

---

4 Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) y The World Bank Group. 2006. "Access for All: Building Inclusive Financial Systems". Washington.

La reducción de costos que facilita el uso de estos canales debe ir acompañada de una mayor utilización de instrumentos de pago electrónico, para lo que es necesario: i) adecuar la regulación, evitando por ejemplo exigir documentos en papel (libreta de ahorros) pero manteniendo adecuados estándares de supervisión y control, y ii) evaluar los mecanismos que propicien la extensión de la infraestructura complementaria para su uso, como son las redes de cajeros automáticos y de *Points of Sale* (POS, Puntos de Venta).

## 2.2 Una posible definición de Inclusión Financiera

Según el Centro para la Inclusión Financiera de ACCION International, “mientras el consenso sobre la importancia de la inclusión financiera está creciendo, no existe el mismo consenso alrededor de su definición y alcance. Desde ‘bancarizar los no-bancarizados’ hasta ‘banca móvil’, se han utilizado una variedad de frases como sinónimos de inclusión financiera<sup>5</sup>.”

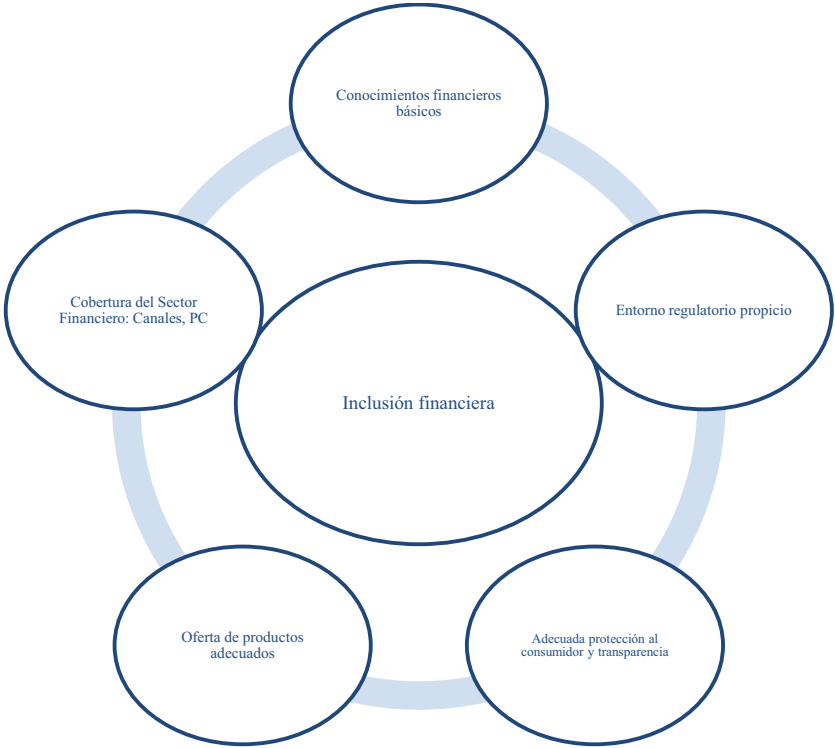
El presente artículo aborda la temática bajo la siguiente definición: la inclusión financiera debe ser entendida como el *acceso y utilización de los servicios financieros formales por parte de la población excluida*. Esto se traduce en mayor crecimiento económico, gracias a la expansión de la capacidad de consumo e incremento de la inversión. Ahora bien, ¿qué se entiende por servicios financieros? El análisis de Asmundson (2011) sobre ¿qué son los servicios financieros? subraya varios aspectos esenciales: i) Un servicio financiero no es el bien financiero en sí (por ejemplo, un préstamo hipotecario para comprar una casa o una póliza de seguros de automóvil), sino lo que podría definirse como el trámite para adquirir el bien financiero. En otras palabras, es la transacción necesaria para obtener el bien financiero. El sector financiero abarca muchos tipos de transacciones, en ámbitos tales como el sector inmobiliario, de financiamiento al consumo, bancario y seguros. También abarca varios modelos de financiamiento para la inversión, incluidos los valores. ii) El sector financiero actúa fundamentalmente como intermediario. iii) Los servicios financieros pueden ayudar a que el dinero se utilice de manera productiva.

---

5 El Centro para la Inclusión Financiera de ACCION International propone una definición simple y multidimensional de inclusión financiera: “La inclusión financiera plena es un estado en el cual todas las personas que puedan utilizar servicios financieros de calidad tengan acceso a ellos, que estos tengan precios asequibles, sean proveídos de una manera conveniente y con dignidad para con sus clientes. Los servicios financieros son proveídos por una amplia serie de proveedores, la mayoría de estos privados y pueden llegar a todos quienes los puedan utilizar incluidos las personas discapacitadas, las personas de bajos ingresos, las personas que habitan áreas rurales y otras personas que se encuentran en estado de exclusión.”

La inclusión financiera es un amplio concepto que conecta varios elementos complementarios: i) un entorno regulatorio propicio; ii) una oferta de productos adecuados (pagos, ahorros, créditos, seguros), iii) cobertura, con acceso a canales transaccionales tradicionales y no tradicionales para recibir servicios de calidad a precios razonables, que permitan realizar transacciones de forma segura y eficiente, iv) fomento y difusión de educación y cultura financieras, y v) protección al usuario de servicios financieros y la transparencia de información.

**GRÁFICO 1**  
**PRECONDICIONES PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA**



*Fuente: Carlos Moya, 2011*

En general, las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) enfrentan múltiples barreras de acceso, al igual que la población de menores ingresos. La cultura financiera y la brecha de exclusión tecnológica son dos de las más

importantes. De forma particular, las restricciones a la inclusión se agrupan desde el punto de vista de la oferta y de la demanda de servicios financieros.

Desde la oferta, un primer aspecto se centra alrededor de los costos de acercar la prestación de servicios a los usuarios (costos fijos, tamaño del mercado, tecnología disponible, infraestructura y comunicaciones, ingreso per cápita y su distribución, políticas macroeconómicas, efectividad de los sistemas de información y contractuales). Un segundo factor se relaciona con las dificultades para asumir el riesgo de cierto tipo de operaciones. Así, la dificultad de tener información adecuada, en especial de los sectores informales, impide cuantificar los ingresos de un micro o pequeño empresario, pero se extiende a las dificultades para cubrirse de esos riesgos, por falta de normatividad adecuada en materia de derechos de los acreedores, problemas en la ejecución de garantías, que se ven exacerbados por cargas impositivas distorsionantes, controles a tasas de interés y préstamos dirigidos.

Se agregan tres factores de oferta que limitan el desarrollo financiero en las economías emergentes: i) una mayor carga regulatoria (refuerzo en la base del capital, ampliación del perímetro regulatorio, endurecimiento de las normas de prevención de lavado de activos), producto, entre otros factores, de la reciente crisis financiera global; ii) la adopción de estándares de regulación prudencial encaminados hacia los lineamientos de Basilea II y Basilea III; y iii) las disposiciones del GAFI en materia de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

Las normas sobre prevención del riesgo de lavado de activos, conocidas como KYC<sup>6</sup> (know your customer) limitan el acceso a servicios financieros de la población de bajos ingresos y/o de quienes se dedican a actividades productivas informales. Ellos, en general, carecen de la documentación requerida para abrir una cuenta<sup>7</sup>. Según Marulanda (2012), respecto al ámbito de acción de reguladores y supervisores, se requiere adecuar los requisitos KYC en productos pasivos de bajo monto, también la autorización de canales novedosos y el uso de tecnología de punta, unidas a normas de protección al consumidor especial.

6 KYC= Know Your Customer, denominación utilizada para designar las políticas de prevención del lavado de dinero

7 Reconociendo los efectos que los estándares en materia de anti lavado pueden tener en la inclusión financiera, el GAFI ha elaborado una guía ( ver [http://www.fatfgafi.org/topics/financialinclusion/documents/name\\_3124.en.html](http://www.fatfgafi.org/topics/financialinclusion/documents/name_3124.en.html)) para ayudar a los países a elaborar sus normas antilavado sin comprometer dichos procesos).

Finalmente está el dilema de promover la protección al usuario, controlando los costos, con iniciativas de regulación de tarifas (techos en la tasas de interés, por ejemplo) que podrían sin embargo reducir el acceso de personas de la base de la pirámide social.

Desde el punto de vista de la demanda de servicios financieros, las restricciones se centran alrededor del ingreso, precio de los servicios, educación financiera y factores culturales. La oferta y demanda combinadas determinan la proporción de la población bancarizable, es decir, aquella a la cual el sector financiero puede llegar con servicios de pagos, ahorro y crédito.

### *2.3 La Inclusión Financiera como Política Pública*

La promoción de un sistema financiero inclusivo significa poner al alcance de las personas de menores ingresos todo tipo de servicios financieros (desde transacciones y remesas, ahorro, microcrédito, tarjeta de crédito, crédito vivienda hasta las seguros). Este tipo de sistema obliga también a cambiar la visión y manera de hacer las cosas de las instituciones que la integran: entidades financieras, reguladores, supervisores y operadores. Y también a tener una infraestructura sólida. Las instituciones financieras deben “reinventar la fábrica” simplificando procesos soportados en plataformas tecnológicas robustas, contando con canales accesibles y próximos, reconociendo que el efectivo no desaparecerá tan rápido y mejorando la capilaridad pero a bajo costo. También deben diseñar productos adecuados a la población objetivo, en lo que se refiere a los pasivos financieros: productos sin comisiones fijas, montos pequeños, pago por transacción. En cuanto a los activos financieros, disponer de costos claros y usos diversos es clave. Otros elementos fundamentales son los burós de crédito ya que su información evita el sobreendeudamiento; la apertura de los sistemas de pagos para todos los operadores de sistema, y la generación de un marco normativo y operativo adecuado que garantice la interoperabilidad y competencia.

El mercado objetivo de las iniciativas de inclusión financiera es la población de menores recursos económicos, ubicada en la base de la pirámide social. Se busca incorporarla a los beneficios del crecimiento económico, dándole acceso a todos los servicios financieros, de los básicos (pagos y remesas) a los sofisticados (créditos y seguros). La política pública de inclusión financiera debe tener como fin último acrecentar la capilaridad de los sistemas financieros, bajar costos, remover obstáculos para el acceso a los servicios a los hogares,



personas y empresas que quieran y puedan acceder, consolidándose mediante iniciativas en, al menos, 3 niveles de acción en materia de políticas públicas: macro, meso y micro<sup>8</sup>.

**GRÁFICO 2**  
**NIVELES DE INTERVENCIÓN PARA UN**  
**SISTEMA FINANCIERO INCLUSIVO**



Elaboración: Rosa Matilde Guerrero

El nivel macro comprende las reformas del marco legislativo y normativo que afectan la operatividad del sistema financiero en su conjunto. Por ejemplo: precios del sistema, procesos de supervisión-regulación, creación de nuevos sistemas de garantías mobiliarias, nuevas metodologías para legalizar contratos, reglas para los corresponsales no bancarios, prestación de servicios financieros móviles, regímenes para legalizar propiedades, etc.

<sup>8</sup> Adaptación del modelo. Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) y The World Bank Group. 2006. "Access for All: Building Inclusive Financial Systems". Washington.

El nivel meso atañe a reformas relativas al fortalecimiento de la arquitectura financiera mediante sistemas de pago inclusivos y protección al consumidor, con al menos 4 pilares: i) promoción de la transparencia e información; ii) procesos de cultura y educación financiera (sinergias sector público y privado); iii) ventanillas de las entidades de control de las IFIs como recursos de última instancia; y iv) fortalecimiento de las centrales de riesgo y burós de crédito, integrando información del sector financiero (información negativa y positiva) y no financiero.

El nivel micro consiste en el apoyo directo a las entidades prestadoras de servicios, con: i) programas que faciliten la ampliación de la cobertura de la red de puntos de venta hacia las zonas periféricas de las ciudades o al área rural; ii) apoyo técnico para crear productos especializados; iii) incorporación de nuevas tecnologías para la gestión de riesgos; iv) fortalecimiento institucional; y v) provisión de fondeo para crear programas de microcrédito o por parte de las instituciones financieras, más aún de aquellas localizadas en zonas no urbanas.

Desde el punto de vista de los prestadores de servicios, este enfoque exige cambios importantes en el diseño de productos, considerando de forma cercana las necesidades del cliente, como en la utilización de canales no tradicionales de distribución más eficientes y en la metodología de evaluación de riesgos. Además, tomando en cuenta claramente las diferencias entre los segmentos de clientes, sus flujos de efectivo y su capacidad de pago, ampliando y mejorando a su vez la calidad de la información disponible sobre los mismos.

En términos del diseño de productos, se debe considerar: i) la evolución hacia procesos simplificados para la apertura de cuentas y creación de las condiciones apropiadas para las operaciones con pequeños montos; ii) el establecimiento de un tratamiento responsable para evitar el sobreendeudamiento de los clientes y la mala utilización de los productos, mediante la adición de servicios de educación financiera e información transparente, a la vez que se utilicen contratos sencillos y fáciles de entender.

En cuanto a los canales de distribución, se trata de encontrar maneras más económicas de llegar a los nuevos segmentos de clientes que se pretende incorporar. Muchos países están implementando redes de corresponsales no

bancarios (CNB)<sup>9</sup> bajo diferentes formas de operación o servicios financieros móviles.

Estas inversiones en adecuación de productos, innovación en medios o extensión de canales para atender segmentos de menores ingresos, donde el “caso de negocio” no ha sido probado, justifica ofrecer subsidios desde la política pública para incentivar su desarrollo, ya que de lo contrario la inclusión financiera podría desarrollarse a ritmo muy lento para cumplir con los propósitos de la política pública.

#### *2.4 Desarrollo de mecanismos innovadores para promover la Inclusión Financiera*

El tema crítico en la estructura de costos de productos orientados a segmentos de bajos ingresos es el mecanismo/canal de acceso y utilización del producto. Las inversiones fijas de las instituciones financieras para que las personas accedan a sus ahorros, paguen la cuota de un crédito o la prima de un microseguro, se materializan, en primer lugar, en sus oficinas y en las redes de cajeros. Pero igualmente están representadas en las redes de pagos y transacción que deben ofrecer vía de canales electrónicos (puntos de servicio o POS e internet). Para enfrentar esta problemática, analistas y gobiernos prestan atención a dos alternativas novedosas, como al de CNB ya mencionado, y más recientemente al uso de dispositivos móviles. Los primeros, para abaratar el acceso y administración del dinero en efectivo; los segundos, para realizar transacciones electrónicas y como medio para acceder al efectivo en canales como los CNB. En ambos casos, evitando que el cliente acuda a las sucursales para realizar sus operaciones, precisamente ahorrando costos al evitar el canal más caro del sistema.

La importancia de este tipo de dispositivo llevó ya a varios países a adoptar medidas para crear una categoría especializada de operadores del sistema financiero, los “emisores de dinero electrónico”, cuya licencia les permite únicamente administrar esos recursos, sin intermediarlos, ofreciéndole a la mayoría de la población un medio de fácil acceso y bajo costo. El dinero electrónico es un valor monetario representado por un crédito exigible a su emisor, y tiene estas características: i) es almacenado en un soporte electrónico;

---

9 Corresponsal No Bancario: Es un tercero (comercio o instituciones) contratado por una entidad de intermediación financiera, que presta a nombre y por cuenta de ésta, servicios financieros. Permite un canal de distribución de bajo costo para ampliar cobertura, buscando facilitar a los clientes de una entidad la realización de transacciones más cerca de su localidad o barrio.

ii) es aceptado como medio de pago por entidades o personas distintas del emisor; iii) generalmente, se emite por un valor igual a los fondos recibidos, o sea, tiene el respaldo 1 a 1 lo que garantiza que el ciudadano esté protegido contra cualquier evento sistémico (no existe por ende emisión primaria de dinero propiamente dicha sino una contraparte idéntica del dinero electrónico contra un pasivo de una entidad financiera formal); iv) es convertible a dinero en efectivo en cualquier momento.

La creación de dinero electrónico implica la desmaterialización del dinero físico que circula en la economía, sin llegar a ser un perfecto sustituto del dinero físico en la medida en que está administrado por un tercero y no actúa como medio universal de pago. El dinero móvil es un subgrupo de esta categoría y hace referencia al dinero electrónico que se almacena y se administra a través de teléfonos celulares. La creación del dinero electrónico aumenta el nivel de transaccionalidad; tiene un efecto multiplicador porque el dinero fluye de forma rápida y segura, aumenta la velocidad de circulación del dinero virtual y disminuye la velocidad de circulación del dinero físico.

Experiencias de otros países han demostrado que el dinero móvil apoya de manera importante en la inclusión financiera, permitiendo extender y facilitar la realización de transacciones financieras a toda la población, particularmente a aquellos sectores de menores ingresos. A través del dinero móvil los propietarios de micro, pequeñas y medianas empresas y personas que viven en zonas rurales tienen oportunidad de realizar transacciones sin ir a un punto físico de acceso a una red financiera. El uso del celular como canal de acceso a servicios financieros además influye en la reducción de los costos de transacciones para los usuarios, disminuyendo la necesidad de manejar efectivo y, por tanto, la exposición a riesgos e inseguridad. Esto implica la sustitución del cheque y del dinero en efectivo por transferencias electrónicas.

El desarrollo de proyectos exitosos de banca móvil requiere un cambio de mentalidad de la población, mayor educación financiera y la construcción de credibilidad y confianza en el sistema. De las entidades financieras demanda adecuaciones tecnológicas y desarrollo de nuevos acuerdos de pagos: estas transacciones exigen capacidad de realizarlas en línea y tiempo real. También es necesario adecuar la regulación evitando exigir documentos en papel (como la libreta de ahorros). Además, deberán evaluarse mecanismos que propicien la extensión de la infraestructura complementaria para su uso, como las redes de cajeros automáticos y de POS. Asimismo, se integran al panorama financiero las operadoras de telecomunicaciones, lo que representa retos regulatorios que están por resolverse.

Complementariamente, el desarrollo y fortalecimiento de sistemas nacionales de pagos permite realizar transacciones no sólo entre instituciones bancarias; crea la oportunidad de incorporar al sistema global transaccional de un país a intermediarias financieras, como las cooperativas de ahorro y crédito, que se han mantenido al margen por limitaciones de inversión y cobertura. Este sistema da mayores oportunidades de negocio a las cooperativas que tienen alto nivel de conectividad, que cuentan con adecuados sistemas contables y de registro y un buen nivel de control interno. Además, permite al Estado identificar a aquellas entidades que no alcanzan estos umbrales, las cuales requieren apoyo para su fortalecimiento futuro.

El nivel de correlación positiva encontrado entre profundización de canales electrónicos de transferencia de pagos y dineros y el ingreso nacional hace que el desarrollo del sistema financiero, su profundización y la penetración de canales y medios electrónicos de pago puedan constituirse en objetivos importantes de la política pública y, de hecho, del accionar de los Bancos Centrales. Para ello, es fundamental el fortalecimiento de los sistemas de pago, pues es la columna vertebral que dinamiza las transacciones, consolida, da seguridad y contribuye a reducir los costos de transacción del sistema financiero. Además por su rol de impulsor de procesos de inclusión financiera, alienta la búsqueda de negocios por parte de las IFIs en zonas geográficas y en grupos demográficos donde antes podía no ser rentable.

### *2.5 Indicadores de acceso y utilización de servicios financieros*

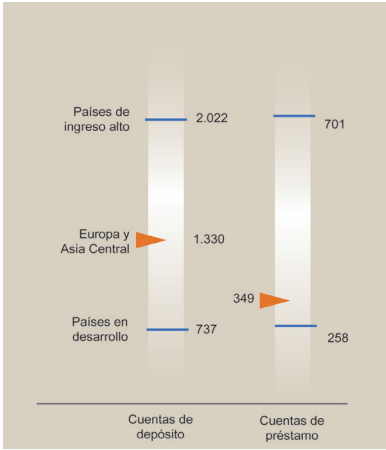
Gran parte de la población de América Latina carece de acceso a servicios financieros, a pesar de la enorme demanda potencial. Entre los indicadores más usados para comparar el grado de inclusión financiera está la penetración de sucursales, cajeros automáticos y POS<sup>10</sup> por cada cien mil adultos y por cada mil kilómetros cuadrados. Según el estudio publicado por el “*Consultative Group to Assist the Poor*” CGAP (2010), a través de los siguientes indicadores de acceso a servicios financieros, se observa una brecha importante entre los países de Latinoamérica y el Caribe (LAC) y los de Europa y Asia Central. Eso indica que existe espacio para promover reformas orientadas a ampliar la inclusión financiera.

---

<sup>10</sup> Un POS o datafono, es un dispositivo compacto que, instalado en un establecimiento comercial o tienda, permite cobrar a sus clientes (por red telefónica, o IP vía GSM, GPRS, Wi-Fi, etc.) mediante tarjeta de crédito o débito.

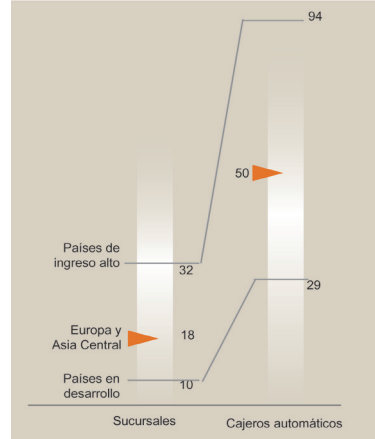
**GRÁFICO 3**  
**CUENTAS EN BANCOS**  
**COMERCIALES**

MEDIANA POR CADA 1000 ADULTOS



**GRÁFICO 4**  
**SUCURSALES BANCARIAS Y**  
**CAJEROS AUTOMÁTICOS**

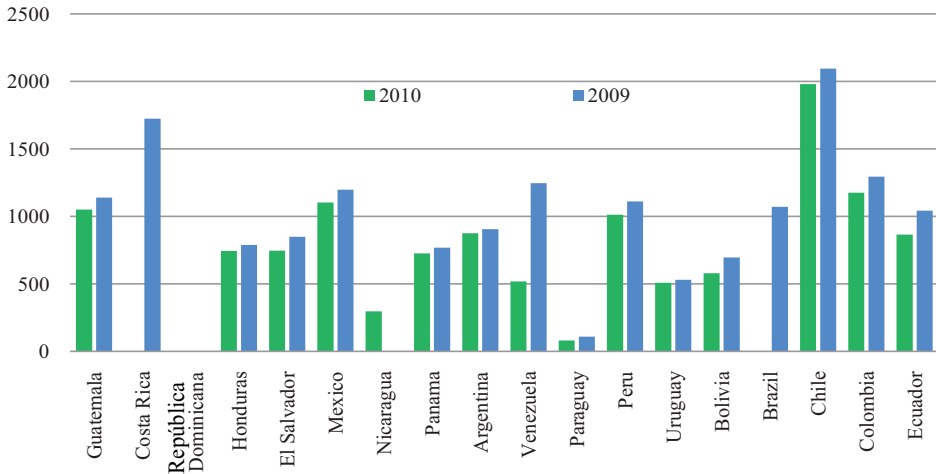
MEDIANA POR CADA 100000 ADULTOS



Fuente: CGAP, Financial Access 2010

Elaboración: Autores

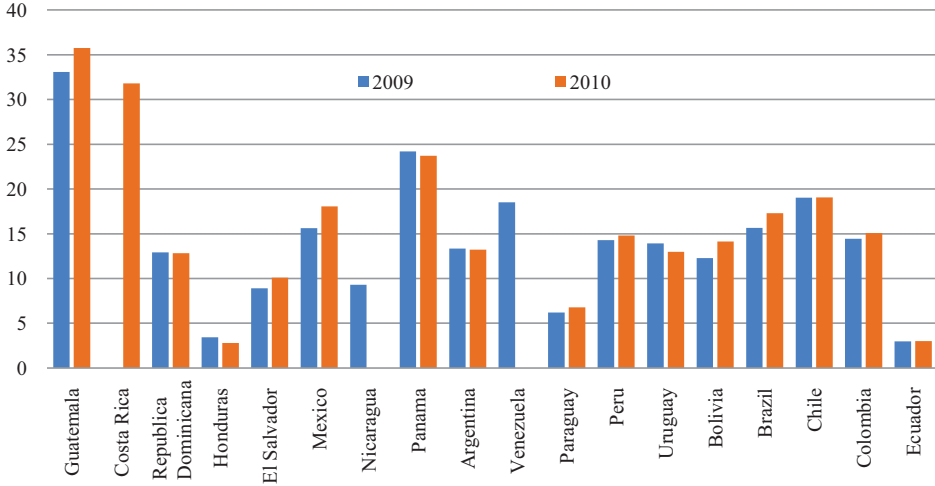
**GRÁFICO 5**  
**CUENTAS AHORRO POR CADA 1000 ADULTOS**



Fuente: CGAP, Financial Access 2010

Elaboración: Autores

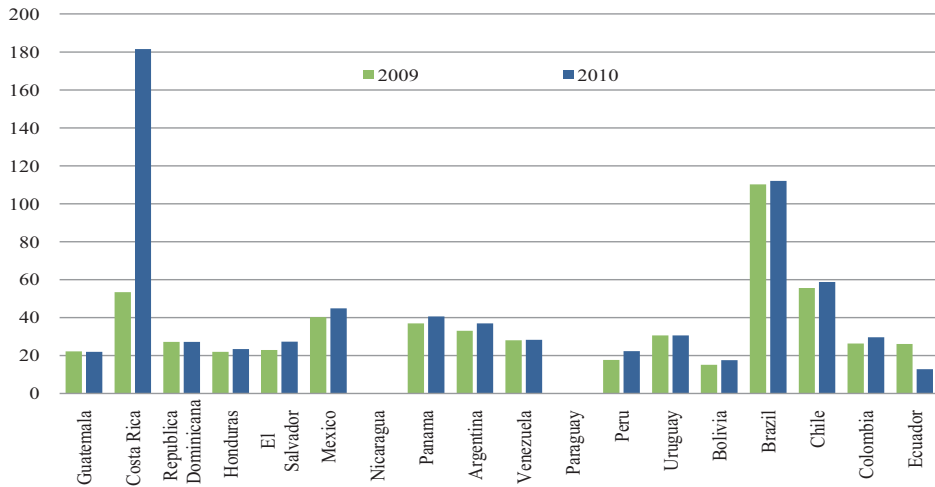
**GRÁFICO 6**  
**SUCURSALES POR CADA 100 MIL ADULTOS**



Fuente: CGAP, Financial Access 2010

Elaboración: Autores

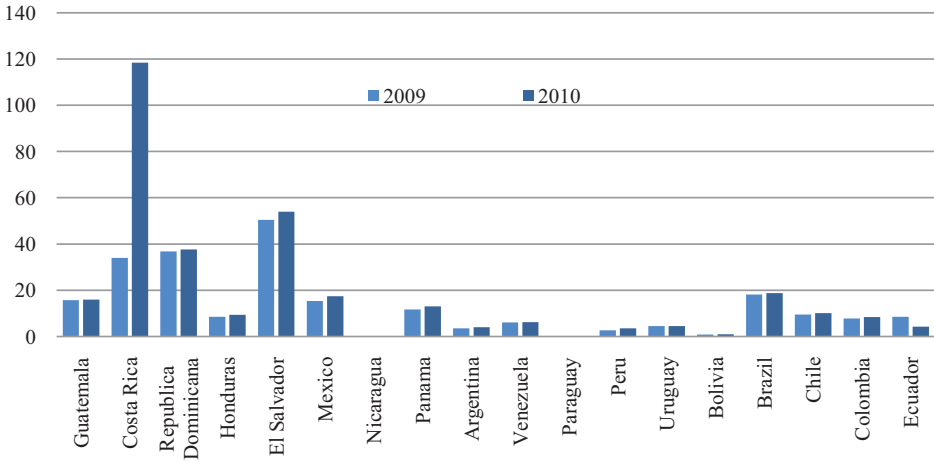
**GRÁFICO 7**  
**ATMs POR CADA 100 MIL ADULTOS**



Fuente: CGAP, Financial Access 2010

Elaboración: Autores

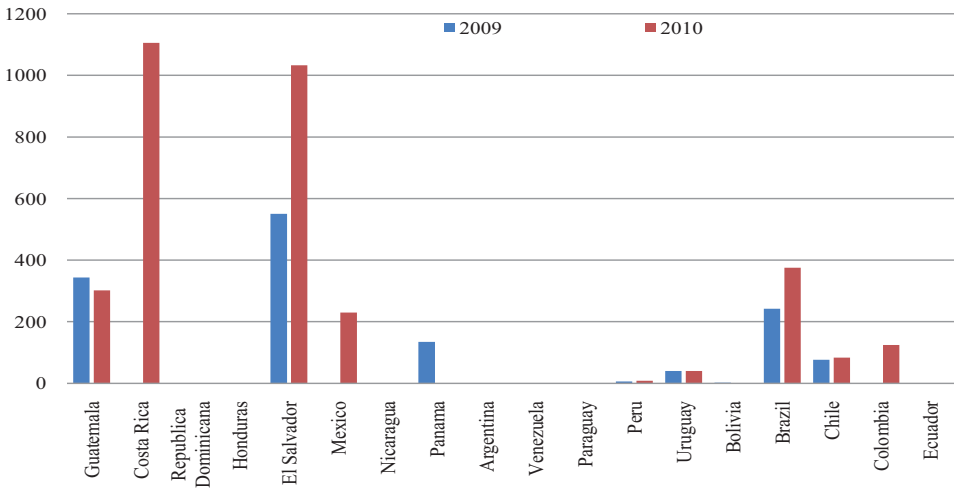
**GRÁFICO 8**  
**ATMs POR CADA 1000 KM2**



Fuente: CGAP, Financial Access 2010

Elaboración: Autores

**GRÁFICO 9**  
**POS POR CADA 1000 KM2**



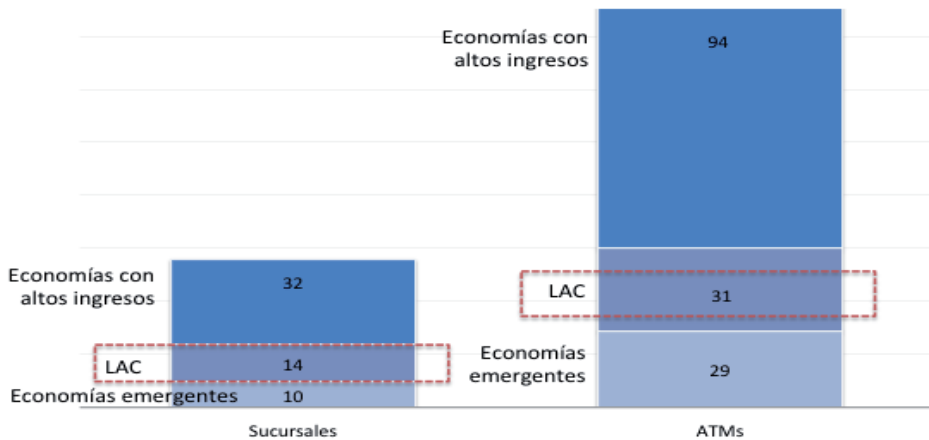
Fuente: CGAP, Financial Access 2010

Elaboración: Autores



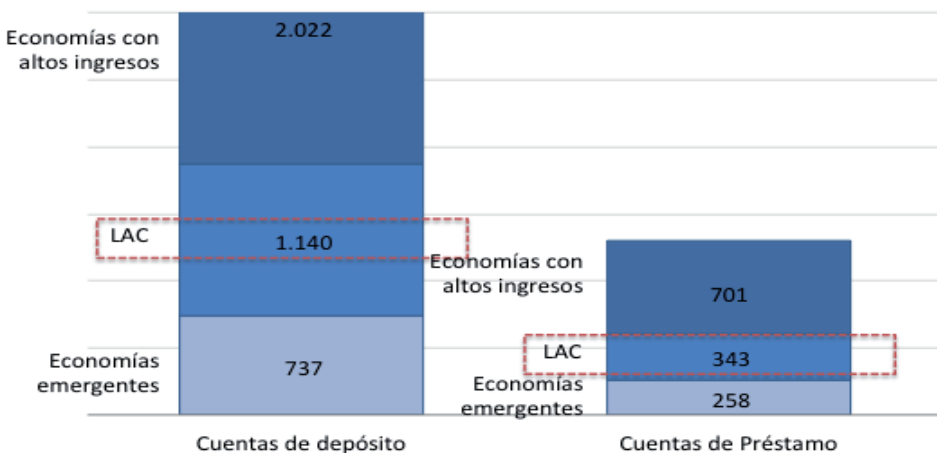
Si bien Latinoamérica y El Caribe (LAC) está en mejores condiciones que el promedio de las economías con ingresos medios-bajos (emergentes), la diferencia con los países de altos ingresos aún es elevada (aproximadamente 3 veces inferior en algunos casos).

**GRÁFICO 10**  
**INFRAESTRUCTURA POR CADA 100.000 ADULTOS**



Fuente: CGAP, Financial Access 2010

**GRÁFICO 11**  
**NÚMERO DE CUENTAS DE BANCOS COMERCIALES POR CADA 1.000 ADULTOS**



Fuente: CGAP, Financial Access 2010.

### 3. Apoyo a la Inclusión Financiera desde la Política Pública. Ejemplo con algunos casos

El diseño y aplicación de una estrategia que movilice a todos los proveedores de servicios financieros junto con los actores del gobierno reconoce el papel clave de las instituciones de intermediación financiera y del Estado para desarrollar iniciativas de formulación de políticas que promuevan la inclusión financiera, protejan los intereses del depositante e inversionista y fomenten la estabilidad financiera de las prestadoras de servicios, a la vez que preserven el cumplimiento de la función de desarrollo social que les corresponde.

En varios países de la Región, varias instituciones de desarrollo y organismos multilaterales, entre ellos el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), apoyan a los gobiernos a dar pasos concretos hacia la creación de sistemas financieros inclusivos, desde al menos tres niveles de acción de la política pública de inclusión financiera. Estas iniciativas se resumen en ejemplos mínimos recientes que buscan convertirse en lecciones aprendidas, que podrían ser aplicadas en los países. Si bien estas intervenciones no se han realizado de manera articulada, son los primeros pasos hacia la creación de una estrategia de inclusión financiera, como muestran los ejemplos, tanto desde el sector público como desde el privado, avanzando en el desarrollo y consolidación de una política pública de inclusión financiera a nivel macro, meso y micro.

#### 3.1 Intervenciones en el nivel macro y meso

##### 3.1.1 *El caso Honduras – Marco Normativo y Reglamentario – “Programa de Fortalecimiento de la Red de Seguridad Financiera y Mejora del Acceso al Financiamiento”<sup>11</sup>*

Entre los años 2008 y 2009, Honduras experimentó una crisis política. En ese contexto, en el 2010, el Gobierno Nacional avanzó con el diseño de un programa que promovió la estabilidad del sistema financiero y la inclusión financiera. En la fase inicial, contempló reformas en dos ámbitos: i) el fortalecimiento de la Red de Seguridad Financiera (RSF), y ii) la promoción de la Política

11 PBL, Programático Financiero para Honduras. Programa de Fortalecimiento de la Red de Seguridad Financiera y Mejora del Acceso a Financiamiento (HO-L1065 y HO-L1069). Jefe de Equipo de Proyecto: Rosa Matilde Guerrero. Ejecutor: Comisión Nacional de Bancos y Seguros, Abog. Vilma Morales, Presidenta.

Pública de Inclusión Financiera a nivel macro y meso. Esta última incluyó intervenciones para la mejora del acceso a financiamiento: marco regulatorio para mejorar la transparencia informativa, desarrollo de mecanismos de protección al usuario de servicios financieros, fortalecimiento de la atención e información disponible para el usuario de servicios financieros, diseño e implementación de una campaña de educación financiera y fortalecimiento de la central de riesgo, mejorando la eficiencia en el procesamiento de la información, ampliación de la capacidad de almacenamiento y consolidación de la calidad de la información estadística.

Se aprobó—y está en vigencia—la Ley de Garantías Mobiliarias bajo el modelo de la OEA, cumpliendo los 12 principios para la efectividad de estos regímenes, la cual permite crear garantías sobre bienes inmateriales, bienes futuros, garantías individuales sobre bienes muebles, etc. Está funcionando el Registro Público de Garantías Mobiliarias, necesario para viabilizar esa Ley. Existen avances importantes en la supervisión de cooperativas. Las reformas impulsadas crearon condiciones para ampliar el acceso a servicios financieros de aquellos segmentos de la población excluidos. Estas reformas hondureñas se orientaron a los niveles macro y meso, relacionados con la protección del usuario, sobre todo del más vulnerable, menos informado, más pobre, con menor acceso y capacidad de relacionarse con las IFIs (así nacieron las normas de transparencia y protección al consumidor y la unidad de atención y protección al usuario de servicios financieros). Adicionalmente, hubo reformas relacionadas con información crediticia (central de riesgos) y con educación financiera (campaña de educación financiera y aula virtual en la página de la CNBS).

### *3.2 Intervenciones en el nivel meso*

#### *3.2.1 Caso Ecuador - Fortalecimiento del Sistema Nacional de Pagos – “Canal Alternativo de Distribución de Remesas para Pequeños Intermediarios Financieros Ecuatorianos”<sup>12</sup>*

Después de la crisis financiera de 1998-1999, con el consecuente deterioro de la situación económica, laboral y social, una gran masa de población desempleada y subempleada decidió emigrar, principalmente a España, EEUU

<sup>12</sup> Cooperación Técnica: “Canal Alternativo de Distribución de Remesas para Pequeños Intermediarios Financieros Ecuatorianos” (EC-M1022). Rosa Matilde Guerrero, Co-jefe de equipo de proyecto.

e Italia, en la búsqueda de alternativas de trabajo que les permita apoyar a sus familiares con transferencias de dinero. Según el Banco Central de Ecuador (BCE), en el período 1993-2005, las remesas de los emigrantes crecieron casi 10 veces, de US\$200 millones a US\$2.005 millones. En el 2005, este rubro ya representaba, después de las exportaciones de petróleo, el principal flujo de recursos hacia la economía ecuatoriana, equivalente a 6,4% del PIB. De las remesas que llegaban a Ecuador, cerca de 60% eran transferidas realizadas a través de firmas remesadoras, como Delgado Travel y Western Union; 17% eran transferidas a través de instituciones financieras formales, como el Banco Pichincha, Banco Solidario, Banco Bolivariano, entre otros; y el resto (23%, aproximadamente US\$ 460 millones) llegaba a través de métodos informales como correo o “viajeros”.

El BCE propuso incorporar a las pequeñas intermediarias financieras situadas en zonas rurales a un sistema de pagos interbancario de alta tecnología, como el Sistema Nacional de Pagos Interbancario (SNP). Este mecanismo facilitaría las transferencias de remesas, disminuyendo su costo y tiempo de envío. De esa forma también se optimizaba el acceso de las remesas a zonas rurales, mediante el uso de canales formales, disminuyendo así los flujos que transitan vía canales informales y riesgosos, a su vez, mejorando la inclusión de los receptores al sistema financiero.

En esta línea el BCE, con el apoyo del BID, diseñó y ejecuta el proyecto “*Canal Alternativo de Distribución de Remesas para Pequeños Intermediarios Financieros Ecuatorianos*”<sup>13</sup>. El componente clave del citado programa busca incorporar a las cooperativas de ahorro y crédito (CACs),<sup>14</sup> controladas por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), al SNP para que, a través de la herramienta llamada Sistema de Pagos Interbancarios (SPI), las entidades financieras calificadas transfieran los flujos, producto de las remesas, a sus socios, todo esto, a costos más bajos y en tiempo real. La tarea de incorporación de las cooperativas de ahorro y crédito (CACs) al SNP se inició con la flexibilización de los requisitos para su calificación<sup>15</sup>

13 Convenio No ATN/ME-10389-EC

14 Las CACs no reguladas, carecen de cuenta corriente abierta en el BCE y por esta razón no pueden recibir directamente del SNP las remesas a sus clientes. Para superar este inconveniente, se propuso a las CACs no reguladas entrar al SNP vía una CAC regulada (“cabeza de red”), previo acuerdo entre ambas partes.

15 (Resoluciones Administrativas No BCE-C-011-2009 del 9 de noviembre de 2009 y No BCE-0054-2011 de 20 de mayo de 2011)

y con la ejecución de 17 talleres de difusión a nivel nacional. A los eventos realizados entre mayo y junio de 2009 asistieron 434 CACs, de las cuales 17 presentaron documentación. Ese resultado obligó a modificar la estrategia de difusión, optándose por las visitas personalizadas, lo que arrojó mejores resultados. En adición a esta excelente reacción de las entidades del sector, se fortaleció el proceso: el Directorio del BCE aprobó la incorporación de partícipes indirectos al SNP, de esa forma se instrumentó el denominado esquema “Cabezas de Red”<sup>16</sup> que abrió la puerta a un verdadero proceso de inclusión financiera en Ecuador. A diciembre de 2011 se han calificado 9 cabezas de red y 47 estructuras financieras como participantes indirectos.

En resumen el esquema ha calificado a 126 cooperativas, de las cuales, 9 actúan como cabezas de red, 47 estructuras financieras adicionales operan como partícipes indirectas, y hay 470 puntos de pago a nivel nacional considerando agencias y ventanillas operativas. Estos son los avances logrados en el marco del programa:

**i) Transferencias Interbancarias.** Implementar este producto ha requerido de continuos procesos de capacitación a las entidades participantes; aún no se asimila la potencialidad de la herramienta. Fruto de estos procesos, entre 2008 y 2011 se incrementó significativamente el uso del Sistema Nacional de Pagos (SNP) administrado por el BCE, por parte de las CACs reguladas en todo el país por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

**ii) Pago del Bono de Desarrollo Humano (BDH).** Desde el inicio del proyecto se presentó la propuesta de pago del BDH a través de la plataforma del Sistema de Pagos Interbancarios (SPI), con acreditaciones a cuentas de ahorro de los beneficiarios en las CACs como opción al modelo de pago a través del switch BANRED. Esta propuesta implicó un considerable ahorro al erario nacional y constituyó un mecanismo de inyección de flujos a los territorios, por lo tanto, una alternativa de fortalecimiento de las finanzas locales. Además, el modelo propuesto dignifica a los beneficiarios, pues no obliga ni condiciona el retiro de los fondos a un determinado día de la semana.

**iii) Pago del Bono de Desnutrición Cero (BDC).** Con similar esquema del BDH se instrumentó el pago del Bono de Desnutrición

Cero y Bono de Tuberculosis a través de sendos convenios suscritos con el Ministerio de Salud Pública. El BCE, adicionalmente, hizo el acercamiento correspondiente y la propuesta a las entidades del sector, así como la capacitación para operar los productos.

**iv) Pago Nóminas Empleados Sector Público.** Los sueldos de los maestros, empleados de la salud, gobiernos seccionales, juntas parroquiales y, en general, de los empleados del sector público, deben ser acreditados a una cuenta en cualquier entidad calificada en el SNP.

**v) Software Administrativo Contable Financiero.** El objetivo original del proyecto fue adquirir 20 licencias de un software de contabilidad para que funcione en cooperativas reguladas por el MIES. Este alcance se modificó en calidad y costo para adquirir los programas fuentes de un software administrativo, contable y financiero integral, modular, escalable y flexible. Para lograr estos nuevos objetivos se concretó una importante alianza estratégica interinstitucional con el Programa Nacional de Finanzas Populares Emprendimientos y Economía Solidaria (PNFPEES). A la fecha, el BCE está en fase de instalación en 15 cooperativas a nivel nacional que son parte del plan piloto; y se está en fase de iniciar el proceso de capacitación de los técnicos (financieros e informáticos) de las redes regionales, del PNFPEES y del BCE para ejecutar con éxito el proceso de réplica de instalación de los aplicativos en las entidades del sector financiero popular y solidario.

**vi) Adquisición de computadoras.** De forma complementaria y como una forma de motivar la inserción en el sistema financiero de 10 CACs reguladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros (SBS) y 30 reguladas por el MIES, se adquirieron aproximadamente 100 kits dotados de: CPU, pantalla, impresora y regulador de voltaje, a ser instalados en estructuras financieras que han postulado a calificar de manera indirecta al sistema nacional de pagos.

¿Cuáles son los principales resultados obtenidos? Al menos 300 CACs se han calificado directa o indirectamente al SNP y existen 1.000 puntos de pago a nivel nacional. De los 224 cantones ecuatorianos existentes a nivel nacional, el BCE tiene presencia de puntos de pago, a través de las CACs, en aproximadamente el 75% de esas poblaciones. Al menos 45.000 beneficiarios del BDH cobran

el subsidio con acreditación a cuenta; 26.000 niños menores de un año y 28.000 madres beneficiarios del BDC cobran el subsidio con acreditación a cuenta a través de las estructuras financieras del sector financiero popular y solidario calificadas al SNP. Subió 20% el número de nuevos receptores de remesas en las CACs reguladas y no reguladas beneficiadas por el SNP.

La visión del BCE ha sido que la herramienta del SNP no constituya únicamente una alternativa para distribución de remesas, sino que se convierta en motor de integración de los actores del sector financiero popular y solidario a la economía nacional, de tal suerte que su ejecución se relacione directamente con el objetivo estratégico de inclusión y equidad contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo promovido por el Gobierno del Ecuador, ya que:

- 1. Profundiza el acceso a servicios financieros.-** Permite el acceso directo de los actores reconocidos en la Constitución como “Sector de la Economía Popular y Solidaria”, a productos de demanda masiva en sectores vulnerables, como: a) pago del Bono de Desarrollo Humano, Bono de Desnutrición Cero, Bono de Tuberculosis; b) pago de las prestaciones del IESS; c) pago de nóminas de empleados del sector público; d) transferencias interbancarias; e) pago a proveedores sector público; y f) cobros interbancarios.
- 2. Disminuye la brecha de exclusión tecnológica.-** Co-financia el desarrollo del software contable financiero para promover los servicios financieros a través de la plataforma del SNP, y viabilizará la transaccionalidad entre cooperativas a nivel nacional, permitiendo operativizar el concepto de red de redes.
- 3. Genera canales de recepción de remesas, especialmente para inmigrantes en condición de irregularidad.-** Implementa un modelo de negocio que no limita el flujo de remesas exclusivamente a aquellas personas con status de bancarización en el extranjero. Ofrece costos inferiores y con el mismo tiempo de respuesta que ofrecen las remesadoras privadas. Localmente oferta una red de puntos pago con la más grande cobertura urbano-marginal y rural.

Este proyecto es la base de uno de los pilares estratégicos del Banco Central del Ecuador -el fortalecimiento del Sistema Nacional de Pagos- como herramienta de inclusión financiera.

### 3.3 Intervenciones en el nivel meso

#### 3.3.1 Casos Ecuador<sup>17</sup> y Panamá<sup>18</sup>. Fortalecimiento de Burós de Crédito y Centrales de Riesgo

En Ecuador se realizaron importantes reformas en áreas relevantes, como la transparencia de la intermediación financiera, costo y acceso a financiamiento, solvencia de los usuarios del sistema de crédito y pagos, esta última relacionada con el objetivo de establecer un marco legal que promueva el acceso al crédito, mejorando la gestión de los sistemas de información crediticia privados (burós de crédito) y fortalezca la supervisión de los burós.

En este contexto, la Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador (SBS), promovió la expedición de resoluciones de Junta Bancaria que acompañan a la Ley de Burós de Información Crediticia.<sup>19</sup> La relevancia de estas reformas radica en que fortalecen y consolidan a los burós de crédito como herramienta para mejorar el acceso al crédito, sobre todo del sector microempresarial, y como elemento clave de la estabilidad financiera y económica del país. Entre los resultados relevantes, fruto de las disposiciones aprobadas y de las actividades complementarias de la SBS, desde mayo de 2009 rige el modelo de contraste de supervisión de burós. Gracias a este instrumento, el Organismo de Control puede validar y aprobar los modelos de “score” de los burós de crédito.<sup>20</sup>

Por su parte, Panamá, aplica una serie de herramientas y de metodologías especializadas de “credit scoring”<sup>21</sup>. Esto, para generar masivamente carteras de microcrédito, bajo riesgo controlado y de esta manera proveer las competencias necesarias a las Intermediarias financieras, a las micro y pequeñas empresas, para garantizar el desarrollo del sistema. Mediante este programa, la Asociación Panameña de Crédito (APC) logró importantes

17 Cooperación Técnica “Fortalecimiento del Proceso de Supervisión de Instituciones Financieras en el Ecuador” (EC-T1174). Rosa Matilde Guerrero, Jefe de Equipo de Proyecto.

18 Cooperación Técnica “Implementación de herramientas de “credit scoring” para MYPES” PN-M1014. Rosa Matilde Guerrero, Miembro de equipo de proyecto.

19 Publicada en Registro Oficial 127 de 18 de Octubre del 2005

20 Los burós reportan la información de los clientes en base a modelos estadísticos predictivos desde mayo de 2009, de acuerdo a resolución JB-2009-1249.

21 Cooperación Técnica “Fortalecimiento del Proceso de Supervisión de Instituciones Financieras en el Ecuador” (EC-T1174). Rosa Matilde Guerrero, Jefe de Equipo de Proyecto.



avances: i) implementar las herramientas “Decitioning”, “Workflow” y el modelo de score en la base de datos MYPEs; ii) obtener la certificación de la integración en los sistemas de APC de todos los módulos; iii) capacitar al personal de la unidad MYPE en el uso de herramientas desarrolladas; y iv) desarrollar e implementar metodologías de recolección de datos.

La implementación de este proyecto ha permitido que las IFIs panameñas cuenten con un instrumento eficiente para proveer datos confiables y una herramienta de control de riesgo de crédito.

### *3.4 Intervenciones en el nivel micro*

#### *3.4.1 Caso Ecuador: Profundización de Servicios Financieros en zonas rurales<sup>22</sup>*

Entre 2005 y 2009 se ejecutó el “Programa de Profundización de Servicios Financieros en zonas Rurales” junto con la Fundación Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico (Swisscontact). El Programa buscó mejorar el acceso a los servicios financieros de la micro, pequeña y mediana empresa, y de la población situada en zonas rurales, mediante: a) el aumento del número de entidades financieras reguladas que prestan servicios financieros en áreas rurales, b) la ampliación del nivel, alcance y eficacia de los servicios financieros que ofrecen las entidades financieras privadas en zonas rurales. Para cumplir con estos objetivos se creó un mecanismo de fondos compartidos (matching grants), destinado a financiar parcialmente los costos de: a) proyectos de entidades financieras reguladas por la SBS para establecer o ampliar sus servicios en zonas rurales (componente 1 del programa); b) programas de fortalecimiento institucional de cooperativas de ahorro y crédito no reguladas, para facilitar su regularización ante la SBS y mejorar sus capacidades técnicas y servicios financieros (componente 2 del programa).

El acceso a recursos de matching grants por parte de las entidades elegibles se realizó mediante un proceso competitivo, basado en criterios de selección transparentes y lecciones aprendidas de otras iniciativas dirigidas a profundizar los servicios financieros. El Programa mantuvo convenios de cooperación con 10 instituciones: 5 cooperativas reguladas en el Componente 1 y otras 5 cooperativas no reguladas en el Componente 2.

---

<sup>22</sup> Cooperación Técnica, “Profundización de Servicios Financieros en zonas rurales” (EC-M1009), Frank Nieder, Jefe de equipo en diseño. Rosa Matilde Guerrero, Miembro de equipo de proyecto en diseño y Jefe de Ejecución.

Según el informe de evaluación final, las metas previstas al cierre del Programa del 2009, respecto del crecimiento de activos, cartera, depósitos y socios, todas las instituciones y cooperativas firmantes presentaron importantes avances en la consecución de sus compromisos. Cabe resaltar que el resto de metas (elaboración de manuales, implementación de herramientas tecnológicas, desarrollo de actividades de promoción institucional, etc.) de cada institución/cooperativa se cumplió al 100%.

El impacto del Programa puede resumirse así:

- Las instituciones/cooperativas se quedan con personal más capacitado, motivado al trabajo por objetivos, con puestos y roles claramente establecidos; además, capaz de implementar herramientas, gestionar y administrar recursos de cualquier organismo externo;
- Se fortaleció la capacidad de gestión y la imagen de las instituciones/cooperativas, al contar con herramientas técnicas adecuadas y al estar en condiciones de ofrecer más y mejores servicios, con mayor cobertura institucional (por ejemplo, una red de más de 30 cajeros automáticos instalados en todas las regiones del país);
- En el caso de los socios, se redujo en calidad y cantidad la demanda insatisfecha por servicios financieros en las zonas de intervención, y ahora pueden acceder a herramientas más ágiles y menos costosas para realizar sus transacciones;
- La apertura de nuevas agencias dinamizó las economías locales, se creó una nueva demanda por más y diversos servicios, así como nuevos puestos de trabajo;
- Gracias a los remanentes de recursos no utilizados por los proyectos desarrollados por cada institución/cooperativa fue posible apoyar la implementación de cajeros automáticos en otras localidades rurales no contempladas en el Programa original (provincias de Los Ríos, Manabí, Esmeraldas, Imbabura, Cotopaxi, Chimborazo y Cañar). Esta actividad multiplicó el número de socios atendidos, en relación con lo previsto originalmente en el Programa;
- Se fortaleció la Red Transaccional Cooperativa (RTC), que desde la alianza para el uso de cajeros automáticos incorporó a varias nuevas

instituciones/cooperativas, permitió que ésta se convierta en un ente dinamizador de este sector en el país; y

- Deja instituciones/cooperativas y un recurso humano mucho más comprometido con las necesidades del sector rural, a la vez que está mejor preparado para atender sus demandas. Además, genera un “efecto demostración” en el resto del sistema cooperativo local y nacional.

#### **4. En conclusión: potenciales intervenciones**

La agenda de reformas en los países que impulsan los procesos de inclusión debe adecuarse a la realidad de cada país: estado de su legislación, regulaciones, ámbito de la supervisión, cobertura de los sistemas financieros. En las secciones anteriores se evidencia que existe un enorme espacio de acción en la región latinoamericana para impulsar verdaderos sistemas financieros inclusivos. Los posibles espacios de apoyo a las políticas públicas de inclusión financiera en los países de América Latina abren la puerta al accionar de organismos multilaterales o bilaterales, públicos o privados, como socios estratégicos de los países, en la tarea de diseñar e implementar una política de esta naturaleza comprensiva e integral.

##### *4.1 Nivel Macro*

Promover un adecuado marco de regulación para la inclusión financiera debe partir de un diagnóstico que determine el estado y hoja de ruta para estructurar el marco normativo de cada país, lo que comprende varios aspectos. Por ejemplo:

- a. Buscar un uso más amplio de la ley (que ya está vigente en países como Guatemala y Honduras) que facilita el uso de garantías no tradicionales o mobiliarias, estableciendo un registro electrónico en línea de garantías no tradicionales, complementada con procesos ágiles de ejecución y menor costo, acorde con la cuantía de los créditos. En ambos países, el registro ya se encuentra operativo, sin embargo, las entidades financieras especializadas aún no utilizan masivamente esta opción. ¿Qué factor impulsará su uso? La vigencia de las nuevas normas de microcrédito por parte del regulador, que incorporen tablas para reducir las provisiones regulatorias cuando las operaciones tengan

garantías mobiliarias registradas;

b. Permitir la apertura de cuentas para depósitos de pequeños montos con requisitos más bajos en cuanto a identificación de clientes, requerimientos de información y mantenimiento de archivos consistentes con los requerimientos de KYC;

c. Proporcionar mayor acceso a servicios financieros adicionales al crédito y ahorro, como pagos a terceros y transferencias, a través de la emisión de regulación para nuevos canales de servicios, como corresponsales no bancarios, banca electrónica y dispositivos móviles, a fin de facilitar el acceso en las zonas rurales;

d. Definir el rol de las redes de pago, casas comerciales y operadores de telefonía celular, que sin ser parte del sistema financiero son canales efectivos para transaccionar. Para esto será necesario establecer un marco legal que determine un modelo de negocio que asocie las transacciones de pagos a cuentas de clientes en el sistema financiero;

e. Implementar y/o consolidar procesos de supervisión basados en riesgos en todos los países de la Región, adaptado a las IFIs a que atienden servicios financieros inclusivos, para velar adecuadamente por los intereses del depositante;

f. Completar o adecuar la regulación de las ONG especializadas que captan ahorro y de las cooperativas, a través de sus órganos de control, ya que esquemas de supervisión delegada u otros que pudieran considerarse, tienen cierto riesgo de no ser exitosos mientras que la experiencia de las autoridades de control en servicios financieros y de captación de depósitos es reconocida;

g. Desarrollar normas de gobierno corporativo para garantizar autonomía e independencia en la toma de decisiones.; y

h. Revisar la normativa para la administración del riesgo de crédito, para evaluar su adecuación bajo el enfoque de inclusión y evitar discrepancias con el crédito de consumo para sectores de menores ingresos.

#### 4.2 Nivel Meso

i. Regular adecuadamente los burós de crédito para consolidar información—tanto positiva como negativa—de los diversos deudores y la ampliación del número de reportados y reportadores, con el fin de mejorar el poblamiento de las bases de datos y convertirla en herramienta eficiente y confiable al momento de otorgar un crédito por parte de cualquier operador del mercado;

j. Fortalecer los burós de crédito y las centrales de riesgos en lo referente a calidad de información, desarrollo de modelos de credit scoring, capacitación y difusión de la disponibilidad de dicha información;

k. Impulsar la plena aplicación de las normas de transparencia de información que fomenten, por un lado, la competencia en la industria y protejan al consumidor de prácticas abusivas en la utilización de productos y servicios financieros, y por otro, impulsen las mejores prácticas de revelación de información financiera, sobre condiciones y costos de las operaciones; y

l. Desarrollar programas extendidos de educación financiera, complementados por regulaciones que eviten prácticas abusivas de cobro contra los consumidores de servicios financieros y el sobreendeudamiento. Estos dos elementos devienen complementarios e indispensables para un proceso exitoso de inclusión financiera, para transferir poder de mercado a los consumidores y empoderarlos frente a las instituciones financieras, favoreciendo una relación más equilibrada entre ellos.

#### 4.3 Nivel Micro

m. Generar fondos concursables de incentivos para aumentar la capilaridad de los sistemas financieros de la región, ya sea con incentivos, subsidios o compartiendo los costos de expansión de las redes de puntos de venta con los intermediarios, una vez desarrolladas las reformas regulatorias que los autoricen. Es prioritario dar sostenibilidad a los esfuerzos y procesos deliberados de inclusión financiera en la región;

- n. Promover e incentivar la participación de las IFIS reguladas y no reguladas (pero solventes y con adecuada gestión de riesgos) de un país en los proyectos que apunten a aumentar la inclusión financiera;
- o. Promover fondos de crédito de segundo piso para cerrar brechas de mercado, que apoyen a IFIS a cerrar GAP de plazos, con el propósito de fomentar nuevos productos de crédito y financiamiento;
- p. Impulsar planes estratégicos para las IFIS que deseen realizar el “downscaling”, a través de apoyo financiero y técnico para crear unidades especializadas, desarrollo de tecnologías crediticias especializadas, creación de escuelas internas de capacitación de oficiales de microcrédito y reducción de costos;
- q. Apoyo al crecimiento del micro-ahorro con acciones en varios sentidos:
- Promover la financiación de pilotos para desarrollar casos de negocio relacionados con canales novedosos con productos de ahorro adecuados a las necesidades de los segmentos no atendidos con servicios financieros; y
  - Apoyar a las microfinancieras a medida que se transforman en entidades reguladas en el desarrollo de productos de ahorro a clientes tradicionales como también a nuevos segmentos del mercado.

## **Agradecimientos**

Los autores agradecen de manera especial a Beatriz Marulanda, Luis Noel Alfaro, Florencia Rossini y Ana Cristina Pereira, consultores internacionales en temas de inclusión financiera; Fermín Vivanco, especialista del Fondo Multilateral de Inversiones del Grupo BID; Guillermo Collich, Cristina Pahlé y Frank Nieder, especialistas de Mercado de Capitales e Instituciones Financieras del BID; y a Mauricio Ortega y Guido Zack, profesores de la Universidad de Alcalá de Henares; por su valioso aporte y contribución técnica que permitió fortalecer y focalizar pragmáticamente este artículo.

## **Referencias bibliográficas**

### **ALFARO Gramajo, Luis Noel**

(2010). Presentación: Principios para el Diseño de un Sistema Financiero Inclusivo. BID. Foro Soluciones de Financiamiento Inclusivo. Panamá, 14 de diciembre de 2010.

### **ASMUNDSON, Irena**

2011 “Back to Basics, What are Financial Services?”. IMF Finance & Development Magazine.

### **AUGUSTE, Sebastián y Ricardo BEBCZUK**

2011 Informe “Acceso al financiamiento y mitigación de riesgos en el sector rural en Guatemala: Diagnóstico y recomendaciones”, Banco Interamericano de Desarrollo, Mimeo.

### **Banco Central del Ecuador**

2011. Informe de la Unidad Ejecutora “Subproceso Sector Financiero Popular y Solidario”, Proyecto BID BCE ATN/ME-10389-EC. Quito.

### **BID y Fondo Multilateral de Inversiones**

2007. Memorando de Donantes, “Canal alternativo de distribución de remesas para pequeños intermediarios financieros ecuatorianos”, EC-M1022. Quito.

### **Banco Interamericano de Desarrollo**

2010 – 2011. Documento de Proyecto, PBL Programático Financiero para Honduras. Programa de Fortalecimiento de la Red de Seguridad Financiera y Mejora del Acceso a Financiamiento (HO-L1065 y HO-L1069). Jefe de Equipo de Proyecto: Rosa Matilde Guerrero. Tegucigalpa.

### **Banco Interamericano de Desarrollo**

2009. Cooperación Técnica: “Canal Alternativo de Distribución de Remesas para Pequeños Intermediarios Financieros Ecuatorianos” (EC-M1022). Rosa Matilde Guerrero, Co-jefe de equipo de proyecto. Quito.

### **Banco Interamericano de Desarrollo**

2010. Cooperación Técnica “Fortalecimiento del Proceso de Supervisión de Instituciones Financieras en el Ecuador” (EC-T1174). Rosa Matilde Guerrero, Jefe de Equipo de Proyecto. Quito.

**Banco Interamericano de Desarrollo**

2010. Cooperación Técnica “Implementación de herramientas de “*credit scoring*” para MYPES” PN-M1014. Rosa Matilde Guerrero, Miembro de equipo de proyecto. Panamá.

**Banco Interamericano de Desarrollo**

2010. Cooperación Técnica, “Profundización de Servicios Financieros en zonas rurales” (EC-M1009), Frank Nieder, Jefe de equipo en diseño. Rosa Matilde Guerrero, Miembro de equipo de proyecto en diseño y Jefe de Ejecución. Quito.

**Banco Interamericano de Desarrollo**

2010. Reglamentos Operativos Fondo Concursable de Cooperación Técnica, “Profundización de Servicios Financieros en zonas rurales”. Quito.

**Centro para la Inclusión Financiera, Acción Internacional**

“Inclusión Financiera: ¿Cuál es la Visión?”,

<http://www.centerforfinancialinclusion.org/document.doc?id=815>

**Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) y The World Bank Group**

2006. “Access for All: Building Inclusive Financial Systems”. Washington.

**Consultative Group to Assist the Poor y The World Bank Group (CGAP)**

2010. “Financial Access 2010: The State of Financial Inclusion Through the Crisis”. Washington.

**DITTUS, Peter y Michael KLEIN**

2011. On harnessing the potential of financial inclusion, BIS Working Papers No 347. [www.bis.org/publ/work347.htm](http://www.bis.org/publ/work347.htm)

**FERNÁNDEZ DE LIS, Santiago.**

2011. Presentación “Visión del Desarrollo del Sector Financiero y sus principales retos en América Latina y El Caribe” Diálogo Regional de Política de la Red de Regulación Bancaria. Diálogo Regional de Política de la Red de Regulación Bancaria. BID, ASBA y FELABAN, Washington, D.C.

**GARDEVA, Anita y Elizabeth, RHYNE.**

2011. “Oportunidades y obstáculos para la inclusión financiera” Centro para la Inclusión Financiera, Acción Internacional, Publicación No. 12.



**GUTIÉRREZ, Miguel.**

2009. “Las Microfinanzas El Sistema financiero en Guatemala”, CEPAL.

**BID, Fondo Multilateral de Inversiones y Centro Hispánico**

2003. Receptores de Remesas en Centroamérica, Guatemala,

**LEVINE, R., Loayza, N. and Beck, T.**

“Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes”, Journal of Monetary Economics, August 2000, v16, n1: 31-77

**MOYA, Carlos**

2011. Presentación “Banca de las Oportunidades: Transparencia, protección al consumidor e inclusión financiera: Experiencias prácticas de Colombia”, Diálogo Regional de Política de la Red de Regulación Bancaria. BID, ASBA y FELABAN. Washington, D.C.

**Superintendencia de Bancos de Guatemala**

2011. Boletín de Estadísticas del Sistema Financiero.



# LA INCLUSIÓN A TRAVÉS DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS MÓVILES: EL CASO DE MÉXICO

CARLOS LÓPEZ-MOCTEZUMA J.  
BRENDA SAMANIEGO

---

## RESUMEN EJECUTIVO

Alrededor del 60% de los mexicanos adultos no tiene una cuenta de ahorro en una entidad financiera formal. Esta falta de acceso a productos financieros básicos se exagera entre las localidades de difícil acceso y de menores ingresos, haciendo que sus habitantes sean más vulnerables a choques inesperados y crisis económicas.

La demanda insatisfecha por servicios financieros entre la población más pobre se refleja en la frecuencia con que dichos segmentos poblacionales recurren a los proveedores informales -a pesar del alto riesgo y costo que les implica- para cubrir sus necesidades de ahorro, crédito, aseguramiento, etc. Asimismo, la falta de productos financieros adecuados a sus necesidades confina a este importante porcentaje de la población a manejar sus transacciones en efectivo, reduciendo su capacidad de ahorro y limitando las oportunidades para que sus ingresos reditúen en mejores condiciones de vida.

En contraste, la penetración de la telefonía móvil en México supera el 81%. Dada su amplia disponibilidad, su gran capacidad para transferir información, inclusive en localidades remotas, y la familiaridad de la población con estos dispositivos, los teléfonos celulares tienen el potencial de convertirse en un canal para brindar acceso a servicios financieros a la población mexicana. Los segmentos de menores ingresos son los principales beneficiarios de esta posibilidad, al brindárseles acceso a transacciones básicas de transferencias y pago electrónicos.

Con este objetivo en mente y en línea con las mejores prácticas internacionales, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dependencia encargada de supervisar y regular a las entidades que captan depósitos en México, desarrolló e implementó un innovador marco regulatorio para que los segmentos más necesitados de la población puedan, a través de sus celulares, abrir cuentas bancarias, ahorrar dinero, enviar y recibir transferencias, realizar pagos y compras, así como disponer de sus recursos en forma oportuna.

La capacidad de los teléfonos móviles para transferir información ha permitido que se convierta, entre otros usos, en un canal eficiente para la oferta de servicios financieros básicos. Permite almacenar recursos electrónicos que, a su vez, pueden ser empleados para hacer transferencias, pagos, compras en establecimientos comerciales, todo esto, mediante instrucciones generadas a través del mismo dispositivo. De este modo, la población de menores ingresos y ubicada en localidades remotas, donde la instalación de infraestructura tradicional para la oferta bancaria resulta insustentable, puede tener acceso a los beneficios que brindan los servicios financieros.

No sólo la oferta de estos servicios es rentable gracias al celular, este aparato hace que la entrada al sistema financiero formal sea más atractiva para los demandantes. La disponibilidad de recursos en forma oportuna y segura, aunada a la posibilidad de incluso abrir una cuenta por este medio, elimina varios costos e incrementa los beneficios que este segmento de la población recibe de la participación en el sistema financiero.

A partir de la implementación del nuevo marco regulatorio, el 15 de agosto de 2011, la posibilidad de emplear el teléfono celular como medio de acceso a diversos servicios financieros, incluyendo la apertura de cuentas bancarias, es una realidad en México. A través de nuevos modelos de negocio hechos posibles por el nuevo marco regulatorio, diversos bancos, en conjunto con operadores de telefonía móvil, expandirán su oferta entre la población que no era atendida por la infraestructura bancaria tradicional<sup>1</sup>: los más necesitados y los que viven en localidades remotas.

¿Por qué es importante incrementar la inclusión financiera? El primero Objetivo de Desarrollo del Milenio de la Organización de Naciones Unidas (ONU) es erradicar la pobreza extrema y el hambre en el mundo.

En aras de identificar oportunidades de acciones para lograr estos objetivos, la ONU ha publicado reportes que destacan los elementos clave para que los países

alcancen un desarrollo económico sustentable e incluyente. Entre esos elementos resalta uno: garantizar la inclusión financiera entre la población y fortalecer los esquemas para que la población tenga una red de protección ante choques económicos inesperados.

---

1 Sucursales, terminales punto de venta, cajeros automáticos, etc.

Reportes de evaluación de la ONU argumentan que la inclusión financiera es crítica para alcanzar un crecimiento económico incluyente, más aún, es prerrequisito para el crecimiento y desarrollo sustentable. En línea con ese argumento, instituciones y organismos internacionales han lanzado varios proyectos para medir los niveles de inclusión financiera y apoyar medidas y políticas públicas que fomenten el mayor acceso al sistema financiero formal entre la población hoy excluida.

El reciente impulso de la inclusión financiera, como medida para incrementar el bienestar de la población, se basa en alguna versión de los siguientes argumentos:

- i) El acceso a servicios transaccionales y sistemas de pago ofrecidos por una entidad financiera formal permite a los individuos -comerciantes y/o consumidores- participar en la economía con menores costos transaccionales y mayor seguridad.
- ii) Dada una mayor incertidumbre en la fuente y periodicidad de sus ingresos, las personas de menores ingresos están más expuestas a choques económicos. El acceso a servicios financieros (ahorro, crédito y microseguros) minimiza el impacto de esos riesgos y la vulnerabilidad de la población ante los mismos.
- iii) Las remesas son una fuente importante de ingresos para la población de menores ingresos. La falta de acceso a un sistema eficiente y seguro para transferir, receptor y usar las remesas entre quienes no forman parte del sistema financiero formal, sube los costos asociados al cobro y uso de remesas, disminuyendo el impacto de las mismas sobre el bienestar de la población que las recibe.
- iv) El acceso a productos financieros básicos (ahorro y medios de pago electrónicos) abre puertas para que la población de menores recursos se beneficie de productos más elaborados (créditos y seguros) que se ajusten a sus necesidades y les permitan incrementar el efecto de sus recursos sobre su bienestar.

El acceso a servicios financieros tiene enorme potencial para mejorar la calidad

de vida de la población. Y al contrario, la falta de éstos limita innecesariamente el potencial de desarrollo de los hogares.

En línea con estos argumentos, en los últimos años, México emprendió modificaciones regulatorias significativas para fomentar una mayor oferta de servicios financieros ajustados a las necesidades de la población de menores recursos y que vive en zonas marginadas –población tradicionalmente excluida del sistema financiero formal-, a través de productos alternativos a los tradicionales, con el objetivo de acelerar el proceso de inclusión financiera en el país.

En México, la brecha entre oferta y demanda de servicios financieros puede atribuirse principalmente a dos factores relacionados:

- i) infraestructura financiera insuficiente para extender la oferta entre la población no-atendida, y
- ii) ausencia de productos y de modelos de negocios que brinden servicios atractivos para los demandantes y que resulten económicamente viables para los oferentes. El uso del teléfono móvil y la adecuada regulación complementaria, tiene el potencial de enfrentar estos obstáculos.

## **LOS NÚMEROS DE LA INSUFICIENCIA**

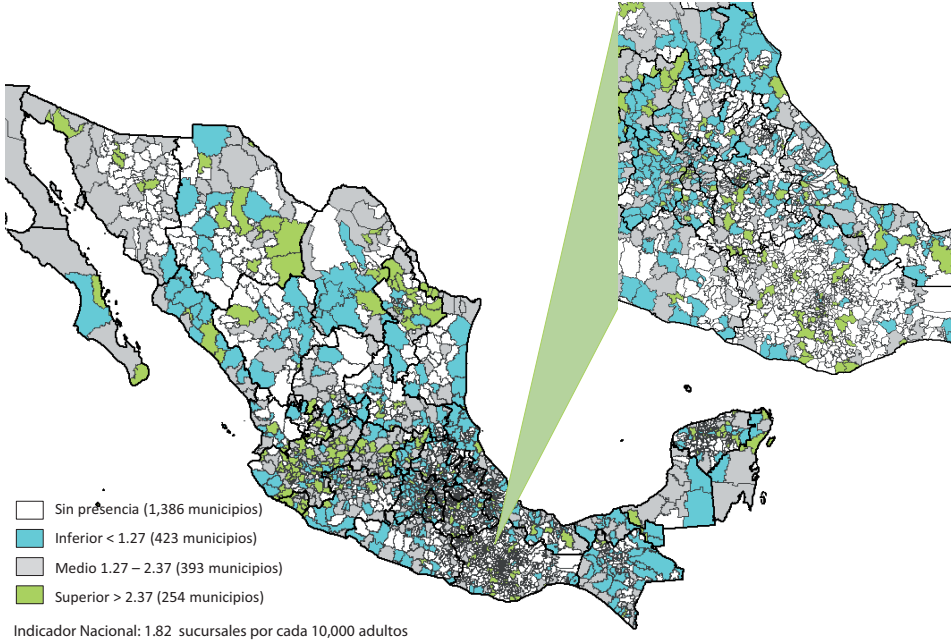
A pesar de los avances en el desarrollo de infraestructura bancaria, en México sólo el 43% de los municipios tiene acceso a una sucursal de alguna institución financiera<sup>2</sup>. Existen apenas 1,82 de estas sucursales tradicionales por cada 10.000 adultos.

La falta de infraestructura se traduce en un bajo nivel de acceso y uso de servicios financieros; actualmente hay 7.685 cuentas de captación por cada 10.000 adultos. Asimismo, sólo existen 8 cuentas de ahorro y 2.445 cuentas de nómina por cada 10.000 adultos. (Ver gráfica 1).

---

<sup>2</sup> Incluye sucursales de la banca comercial, banca de desarrollo, sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y sociedades financieras populares.

**GRÁFICA 1**  
**COBERTURA DE LAS SUCURSALES DE ENTIDADES FINANCIERAS EN MÉXICO<sup>3</sup>**  
**(NÚMERO DE SUCURSALES POR CADA 10.000 ADULTOS)**



Fuente: CNBV. Tercer Reporte de Inclusión Financiera (septiembre 2011)

En contraste con la falta de infraestructura bancaria y el precario uso de sus productos, más del 81% de la población tiene un teléfono celular.

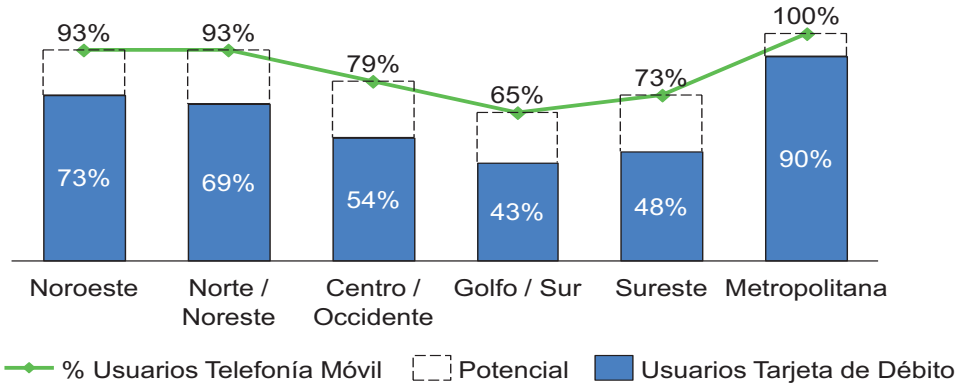
Por lo tanto, la transformación de estos dispositivos en un canal para la oferta bancaria, a través de un marco regulatorio flexible e innovador, tiene amplio potencial para expandir, en forma rápida y eficiente, el nivel de inclusión financiera en México (ver gráfica 2).

Hasta ahora, el importante segmento de la población sin acceso a servicios financieros formales básicos recurría a los proveedores informales, mecanismos ineficientes en especie y otras alternativas de alto costo y riesgo para satisfacer sus necesidades de pagos, envíos de dinero, ahorro, etc.

<sup>3</sup> Incluye sucursales de la banca comercial, banca de desarrollo, sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y sociedades financieras populares.



**GRÁFICA 2**  
**USUARIOS DE TELEFONÍA MÓVIL VS. TARJETAS DE DÉBITO**  
**(% DE LA POBLACIÓN POR REGIÓN)**



Fuentes: Datos de las tarjetas de débito: CNBV. Datos de la telefonía móvil: COFETEL. Información a Junio de 2011.

Al transitar hacia mecanismos formales de ahorro y transferencias electrónicas, la población puede utilizar sus recursos en forma más eficiente. Tiene acceso además a una gama adicional de productos y beneficios no disponibles en una economía basada sólo en el efectivo.

### **LAS VENTAJAS DEL DISPOSITIVO CELULAR**

Almacenar recursos de manera electrónica, a través de un dispositivo celular:

- i) ofrece la seguridad del ahorro en una cuenta bancaria respaldada por una institución supervisada y regulada por las autoridades financieras;
- ii) permite el acceso oportuno y sencillo a los recursos para realizar transferencias, pagos, retiros, etc.,
- iii) propicia un mayor ahorro entre la población;
- iv) genera un plan presupuestario de acuerdo con las necesidades de cada individuo;

- v) reduce los costos y riesgos asociados al manejo de efectivo;
- vi) permite realizar transacciones de manera remota, incluyendo la apertura de una cuenta bancaria, reduciendo costos (monetarios y de tiempo) de los usuarios y poniendo estos productos al alcance incluso entre la población que habita en regiones donde no existe una sucursal financiera tradicional;
- vii) permite generar un historial transaccional que puede servir como entrada a productos financieros de mayor complejidad (créditos, seguros, etc.)

Bajo este escenario, el modelo de pagos móviles resulta particularmente atractivo para expandir la oferta de servicios financieros entre la población de menores recursos y para quienes habitan en localidades remotas, entre quienes la oferta tradicional resulta inadecuada e inviable.

## **LAS BASES DEL MARCO REGULATORIO EN MÉXICO**

Al desarrollar el marco regulatorio para introducir los servicios financieros móviles, las autoridades mexicanas tomaron en cuenta el contexto nacional y los elementos que obstaculizan la inclusión financiera. Para ello se consideró la retroalimentación del sector privado, así como los elementos comunes en los casos de éxito comprobado a nivel internacional.

A continuación, los principales aspectos que se tomaron en cuenta al conformar la regulación para los servicios financieros móviles en México.

### **1. ¿Quiénes pueden ofrecer este servicio? Modelos de negocio bancarios vs. no bancarios**

El primer paso para ofrecer servicios financieros móviles es ligar los recursos monetarios a un celular. Este paso, aparentemente sencillo, involucra una serie de decisiones fundamentales. La primera consiste en definir si se permitirá a entidades no financieras –las compañías telefónicas, por ejemplo– ofrecer servicios financieros móviles. Lo anterior no es una cuestión trivial. Las operaciones financieras a través de un celular implican la existencia de recursos asociados a dicho dispositivo.

Esto exige que quien ofrezca el servicio pueda recibir depósitos<sup>4</sup> del usuario. En México, la captación de recursos o *depósitos* está restringida a las entidades financieras autorizadas para dicho fin. Por lo tanto, si se decide que el dinero ligado a teléfonos celulares son *depósitos*, la regulación determinará que serán estas entidades financieras las únicas que podrán ofrecer este servicio.<sup>5</sup>

En el caso de México, esta restricción permite ofrecer a los usuarios la seguridad de que sus recursos están siendo recibidos y resguardados por una institución supervisada y regulada por las autoridades, generando la confianza y seguridad que ello implica.

De acuerdo con un reciente análisis del Foro Económico Mundial,<sup>6</sup> en una muestra de 20 países con modelos de servicios financieros móviles, en siete casos se permite a entidades no financieras ofrecer estos productos; en seis, lo pueden ofrecer de manera limitada; en los siete restantes -incluido México- únicamente las entidades financieras autorizadas pueden participar en este modelo. Esta decisión tiene una implicación importante: si se resolviera aplicar modelos no bancarios, sería necesario crear una regulación análoga para definir el concepto de “dinero electrónico”<sup>7</sup>, así como los requerimientos prudenciales que regirán a sus oferentes.

## 2. Las corresponsalías bancarias

Para que los servicios financieros móviles, en general, resulten atractivos, los usuarios deben tener la posibilidad de convertir -con gran facilidad y al menor

---

4 La definición de lo que constituye un “depósito” varía de país a país y no siempre es tajante. Incluso, en algunas jurisdicciones, “depósito” se define por quien realiza la captación de recursos (un depósito es la captación que lleva a cabo una entidad autorizada para captar depósitos “*deposit-taking institution*”). En México, en términos generales, se considera como tal la actividad de solicitar recursos en forma recurrente, pública y profesional con la promesa de regresar los mismos.

5 Para fines de esta nota, los modelos “bancarios” se refieren a aquellos en los que una institución financiera autorizada para captar depósitos es la responsable de la oferta de los servicios financieros móviles, ante el cliente y ante la autoridad.

6 Foro Económico Mundial, *Mobile Financial Services Development Report 2011*.

7 Dinero electrónico se refiere al valor de recursos monetarios depositados en una cuenta o monedero ligado a un dispositivo electrónico, como un celular, que pueden ser empleados para liquidar obligaciones, adquirir bienes y servicios en comercios afiliados y convertir en efectivo en los puntos designados por el oferente del producto.

costo posible- efectivo en dinero electrónico, y dinero electrónico en efectivo. Por ello, uno de los factores más importantes para el éxito de estos modelos es la cantidad y disponibilidad de lugares para realizar esas operaciones financieras.

En los últimos años, las autoridades financieras mexicanas modificaron el marco regulatorio del país para introducir la figura de los *corresponsales bancarios*. A través de ella, las instituciones bancarias pueden usar los puntos de contacto instalados por terceros, en particular por las cadenas y los establecimientos comerciales, para extender –de forma rápida y con costos mucho más reducidos- su oferta a los nuevos segmentos de mercado y localidades ubicadas en diferentes regiones del país.

De ese modo, las corresponsalías bancarias ofrecen valores agregados, como la cercanía, la facilidad de transacción y la disponibilidad de recursos financieros. Y para los oferentes, expansión de sus puntos de oferta hacia regiones donde resulta poco rentable o incluso inviable la instalación de una sucursal tradicional.

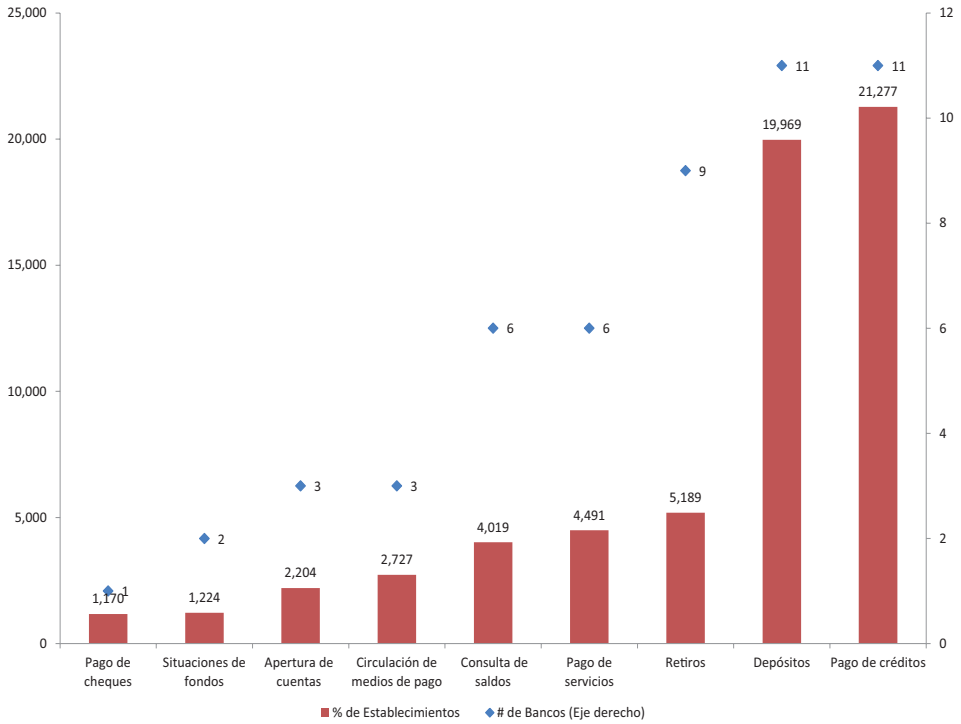
Bajo la figura de corresponsales bancarios, la población puede usar los puntos de contacto de diversos establecimientos ubicados en todo el país, para la apertura de cuentas bancarias que pueden ligar a su celular, y para hacer depósitos y retiros.

Se espera, así, que la oferta de servicios financieros formales sea más accesible y atractiva para la población, al llevarla a puntos que la población visita cotidianamente y les resultan convenientes y familiares.

Desde la introducción de esta figura, 13 instituciones bancarias mexicanas han recibido autorización para firmar contratos de corresponsalía con 632 establecimientos y cadenas comerciales.

A partir de estas autorizaciones, existen 21.795 puntos de acceso adicionales a servicios financieros básicos para la población mexicana (ver gráfica 3).

**GRÁFICA 3**  
**INSTITUCIONES BANCARIAS Y NÚMERO DE**  
**ESTABLECIMIENTOS AUTORIZADOS PARA OPERAR**  
**COMO CORRESPONSALES BANCARIOS**  
**(POR TIPO DE SERVICIO)**

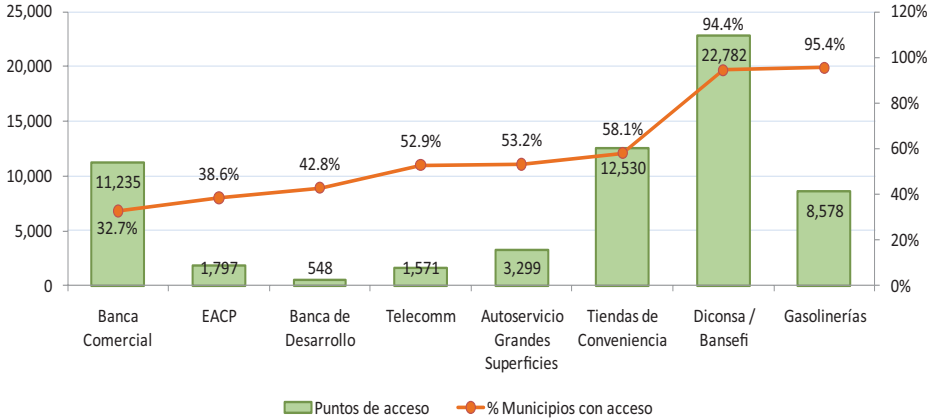


Fuente: CNBV. Cifras al 4 de julio de 2012

Conforme se desarrollen los nuevos productos financieros a través del pago móvil, esta potente red de corresponsales bancarios servirá como canal para la activación y el uso de cuentas asociadas a los teléfonos celulares, en localidades o poblaciones, donde la infraestructura bancaria tradicional -en México y en el resto del mundo- ha resultado insuficiente para satisfacer la demanda de la población.

Para tener una idea más clara de la magnitud de este fenómeno, se puede ver la gráfica 4.

**GRÁFICA 4**  
**IMPACTO POTENCIAL DE LOS CORRESPONSALES SOBRE LA COBERTURA MUNICIPAL DE LA OFERTA DE SERVICIOS FINANCIEROS**



Fuente: CNBV

Nota: EACP: Empresas de Ahorro y Crédito Popular. TELECOMM: Telecomunicaciones de México DICONSA: empresa de participación estatal mayoritaria que pertenece al Sector Desarrollo Social. BANSEFI: Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros

### 3. Apertura de cuentas vía celular

Si bien la figura de corresponsales bancarios mitiga el problema de inaccesibilidad de la infraestructura bancaria, entre los segmentos pobres de la población y a localidades remotas, la apertura de cuentas de depósito tradicionales, dados los fuertes requisitos de identificación del cliente, implicaba un proceso tardado que resultaría costoso e inviable de realizar en corresponsales bancarios.

Para facilitar este primer paso indispensable para la entrada al sistema financiero, las autoridades modificaron el marco regulatorio, tarea reconocida a nivel internacional, con el objeto de introducir productos con las siguientes características:

- i) que pueden ser asociados a teléfonos celulares;

- ii) adecuados para satisfacer las necesidades de transacciones de la población con menores recursos, no bancarizada, y que vive en lugares de difícil acceso;
- iii) con procedimiento de apertura de cuentas –identificación del cliente– simple y ágil;
- iv) con la posibilidad de ser abiertos de manera remota por medio de dispositivos móviles o en las corresponsalías bancarias.

De este modo, a partir del 15 de agosto de 2011, entraron en vigor nuevas reglas para abrir cuentas de ahorro bancarias operadas por celular, con pocos requisitos de apertura y diseñadas para transferir dinero a otras cuentas o hacer compras desde el mismo dispositivo móvil. La normativa fue publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el *Diario Oficial de la Federación*, y señala que estas nuevas “cuentas de ahorro simplificadas” facilitan significativamente el proceso de apertura de cuentas, manteniendo simultáneamente las disposiciones necesarias para prevenir operaciones con recursos de procedencia ilícita o financiamiento al terrorismo.

Las nuevas *cuentas de ahorro simplificadas* son de cuatro tipos o niveles (ver gráfica 5):

### **Nivel 1**

Los depósitos no pueden superar las 750 Unidades De Inversión (UDIs) al mes, equivalentes a poco más de 3.000 pesos<sup>8</sup>, y tendrán un saldo límite de 1.000 UDIs.

Para abrir esta cuenta, el cliente no requiere presentar su identificación; basta llamar a la institución bancaria, acudir a un corresponsal o solicitarla en la página de internet del banco.

### **Nivel 2**

Tiene un límite máximo de depósito de 3.000 UDIs al mes, poco más de 13.000 pesos, y no tiene saldo limitado. Los requisitos para el solicitante son: nombre, fecha y lugar de nacimiento, género y dirección. También se

<sup>8</sup> Cotización (FIX) a julio de 2012: 13,2 pesos por dólar

puede dar de alta la nueva cuenta por vía telefónica, internet o a través de un corresponsal bancario.

### **Nivel 3**

El techo para los depósitos es de 10.000 UDIs al mes, unos 45.000 pesos, sin límite de saldo. El cliente debe dar su información completa en la sucursal bancaria.

### **Nivel 4**

No hay límite de saldo y se requiere la misma información que la demandada en el nivel anterior, más otros documentos que pueda solicitar el banco.

Si se tuvieran que guardar expedientes físicos de todos los clientes que solicitan abrir una cuenta, para los corresponsales sería muy costoso y demorado recabar y manejar esos documentos, lo que entorpecería significativamente su actividad comercial.

Además, desincentivaría que los establecimientos comerciales se transformen en corresponsales bancarios, o incrementaría su comisión para realizar estas funciones, encareciendo el producto para el consumidor final.

Precisamente, el propósito de este nuevo modelo es evitar la necesidad de recibir y transmitir información de manera presencial y, de esta manera, reducir los costos de la oferta de los servicios financieros. De otra forma, el modelo se volvería económicamente inviable.

En resumidas cuentas, mediante la creación de un claro marco regulatorio que permita la aplicación de un proceso fácil y rápido de apertura de cuentas, aunado a la creación de nuevos y eficientes productos financieros que se ajustan a las necesidades de la población, se fomenta el desarrollo de aquellos modelos de negocio enfocados en atender a la población no-bancarizada del país.

Todo esto, de forma sustentable y redituable para los oferentes que a su vez resulta atractiva y segura para los usuarios.



**GRÁFICA 5**  
**CUENTAS DE BAJO RIESGO CON EXPEDIENTE SIMPLIFICADO DE APERTURA**

	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3
<b>Datos para la Apertura</b>	Ninguno (Anónimas)	Nombre completo, entidad federativa y fecha de nacimiento, sexo y domicilio.	País de nacimiento, ocupación, profesión, actividad o giro de negocio, número telefónico y datos de la identificación. Asimismo, correo electrónico, CURP, RFC y número de serie de la FIEL, cuando se cuente con ellos.
<b>Procesos de Apertura e Identificación</b>	No se requiere que la apertura sea presencial	Si la apertura es presencial es necesario cotejar los datos (nombre y fecha de nacimiento) con una identificación. Si la apertura no es presencial se tendrá que verificar los datos posteriormente. La apertura de la cuenta y los procesos de KYC pueden delegarse a terceros.	Apertura Presencial Será necesario cotejar los datos con una identificación.
<b>Lugar de Distribución y Apertura</b>	Establecimientos Comerciales	Empresas Corresponsales Bancarios, Página de Internet del Banco y Sucursales Bancarias	
<b>Lugar de Activación</b>	Página de Internet y Call Centers del Banco Corresponsales y Sucursales Bancarias		
<b>Depósitos</b>	Corresponsales y Sucursales Bancarias		
<b>Límites</b>	750 UDIS en depósitos mensuales y 1,000 UDIS como saldo máximo.	3,000 UDIS en depósitos mensuales	10,000 UDIS en depósitos mensuales
<b>Medios de Disposición</b>	Teléfonos celulares y banca electrónica Sucursales, ATM, TPV, corresponsales		
<b>Cobertura</b>	Nacional Internacional		

#### 4. Supervisión del servicio

Es necesario crear facultades, mecanismos y herramientas de supervisión para analizar la evolución del modelo, para detectar incumplimientos y patrones que pudieran generar inestabilidad en las instituciones bancarias. Por eso debe existir una autoridad competente con facultad para visitar y requerir información de los oferentes, sus corresponsales, investigar sus mecanismos y procesos de oferta; ordenar la suspensión de sus operaciones en caso de que se detecten incumplimientos a la normatividad. Para concretar esta supervisión, las autoridades deberán tener información oportuna y veraz.

En línea con la anterior, la regulación en México establece la obligación del oferente de recopilar y entregar a las autoridades sus reportes periódicos con la información que resulte de utilidad para analizar su desempeño y viabilidad.

## 5. Seguridad en las transacciones

La viabilidad de estos servicios financieros depende de la confianza del usuario. Ésta es aún más importante en el caso de modelos que se basan en canales como el teléfono móvil, pues no hay un contacto directo con personas que puedan contribuir a generar la confianza del usuario. Por eso la regulación debe establecer requerimientos claros y adecuados para:

- i) proteger los fondos de los clientes,
- ii) proteger la confidencialidad de su información.

El marco regulatorio debe ser neutral, desde el punto de vista tecnológico y comercial, sin prejuzgar ni dar preferencias entre alianzas comerciales o plataformas tecnológicas. Habrá de permitir la entrada de diversos oferentes, estipulando los requerimientos técnicos, operacionales y de seguridad, sin especificar mecanismos o herramientas a través de las cuales deben cumplirse.

A fin de lograr este balance entre competencia y flexibilidad, por un lado, y seguridad por el otro, en México se estableció que los oferentes potenciales deben presentar un plan de negocios que establezca, entre otros, los procesos, mecanismos y sistemas que se implementarán para cumplir los requisitos técnicos y operacionales que garanticen la seguridad de los recursos e información del usuario. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) verifica que los procesos propuestos cumplan con lo establecido en la norma, permitiendo así la innovación por parte de los oferentes, y sin arriesgar la seguridad de los usuarios.

La regulación establece los siguientes controles en las transacciones financieras que se realizan a través de dispositivos electrónicos, en particular, de teléfonos móviles:

- i) afectación de cuentas de usuarios en línea y en tiempo real;

- ii) incorporación de mecanismos que prevengan que terceros no autorizados tengan acceso a la información de los usuarios;
- iii) información cifrada de punta-a-punta (*end-to-end*) de la transmisión;
- iv) generación de registro y recibo para todas las transacciones.

Adicionalmente, el marco regulatorio incorpora controles crecientes de autenticación del cliente, conforme aumenta el monto de la operación y, por lo tanto, el riesgo.

## 6. Estructura de precios

La evidencia internacional indica que, para el caso de los servicios financieros móviles, los modelos de negocio orientados a los segmentos más pobres de la población son rentables, siempre y cuando se basen en una estructura de precios que promueva gran cantidad de transacciones por montos bajos. Esto se logra fijando precios bajos por cada transacción y evitando también generar costos de entrada (por ejemplo: suelen favorecerse cobros por retiros en lugar de por depósitos).

A pesar del importante papel de los precios en la adopción de este modelo por parte de la población, la CNBV cree conveniente no establecer requerimientos con respecto a montos y precios que se establecen para cada producto. Asimismo, las restricciones sobre los precios pueden establecer barreras de entrada para algunos potenciales oferentes, limitando así la competencia. Por eso, en línea con lo anterior, la regulación establece requerimientos en materia de transparencia y claridad en cuanto a los costos asociados a los productos, en aras de proteger al cliente contra prácticas abusivas.

## CONCLUSIÓN

En todo el mundo, los teléfonos móviles se utilizan cada vez más para realizar pagos, transferencias y también como mecanismo de ahorro. No obstante, a partir de estas experiencias internacionales, se ha detectado la importancia de construir un marco regulatorio que promueva los servicios financieros móviles en México para expandir su cobertura hacia la población de menores

Este marco regulatorio debe tomar en cuenta beneficios y riesgos de los productos que se ofrecen a través del teléfono móvil. Con base en dicha evaluación, debe promover su desarrollo a escala mayor y una oferta de servicios más amplia, que vaya más allá de servicios de pago, y que cubra las distintas necesidades de la población que aún no tiene acceso al sistema financiero formal.

En última instancia, la viabilidad económica, respaldada por la regulación adecuada de los modelos de negocio que se desarrollen, será el principal catalizador de la expansión de la oferta y adopción de estos servicios entre la población que más los necesita.

**DISCUSSION PAPER**  
**AGENT BANKING IN LATIN AMERICA**

**ALLIANCE FOR FINANCIAL INCLUSION**

---

**ABOUT AFI DISCUSSION PAPERS**

The AFI Discussion Paper series is intended to provide snapshots of financial inclusion policy solutions initiated in developing countries, with the aim to spark discourse among policymakers.

Acknowledgements: This discussion paper was co-authored by the National Banking and Securities Commission (CNBV) of Mexico and Alliance for Financial Inclusion M&E Specialist Celina Lee, with special thanks to Banca de las Oportunidades, Banco Central do Brasil and Superintendencia de Banca, Seguros y AFP for all of their inputs and support.

**1. Introduction**

The agent banking model is one in which banks provide financial services through nonbank agents, such as grocery stores, retail outlets, post offices, pharmacies, or lottery outlets. This model allows banks to expand services into areas where they do not have sufficient incentive or capacity to establish a formal branch, which is particularly true in rural and poor areas where as a result a high percentage of people are unbanked.

Agent banking is quickly becoming recognized as a viable strategy in many countries for extending formal financial services into poor and rural areas.<sup>1</sup> In recent years, agent banking has been adopted and implemented with varying degrees of success by a number of developing countries, particularly

---

<sup>1</sup> Agent banking is known by different names in different countries. In Mexico, they are called correspondent banks, but in other parts of the world they are known as non-bank correspondents, non-bank agents, bank agents, or correspondents. In this chapter, these terms are used interchangeably.

in Latin America. Brazil is often recognized as a global pioneer in this area since it was an early adopter of the model and over the years has developed a mature network of agent banks covering more than 99% of the country's municipalities. Other countries in Latin America have followed suit, including Mexico (2009), Peru (2005), Colombia (2006), Ecuador (2008), Venezuela (2009), Argentina (2010), and Bolivia (2006). Other countries around the world have also utilized the agent banking model to expand financial services, including Pakistan, Philippines, Kenya, South Africa, Uganda, and India.

The regulation, design, and implementation of agent banking vary across countries. These differences are evident in the variety of services offered by agents, the types of businesses acting as agents, the types of financial institutions that work through agents and the business structures employed to manage them. These differences ultimately contribute to the disparities in the extent to which agent banking is actually bridging the financial inclusion gap.

The term *financial inclusion* refers to a broad financial system that provides access to financing, mobilization of savings, credit allocation, risk management, as well as payment services. Financial inclusion refers to both the adequate provision of services by the financial institutions as well as the appropriate uptake or use of these services by all segments of the population. Although it is just one aspect of financial inclusion, an integrated payment system is a critical component of financial inclusion.<sup>2</sup>

This study is based on data and information from September 2011 and will compare the experiences of four Latin American countries that have implemented agent banking, with a focus on Mexico as the most recent case. This comparison will provide an overview of the differences in the agent banking model and the possible impact these differences have had on access and usage of financial services. It will also compare Mexico's early experience with agent banking to that of its neighbors and provide insights into possible future directions and impacts. Since September 2011, there have been some advances made in the various countries referred to in this study. The cited institutions should be contacted for the most up-to-date information on regulations and financial inclusion statistics.

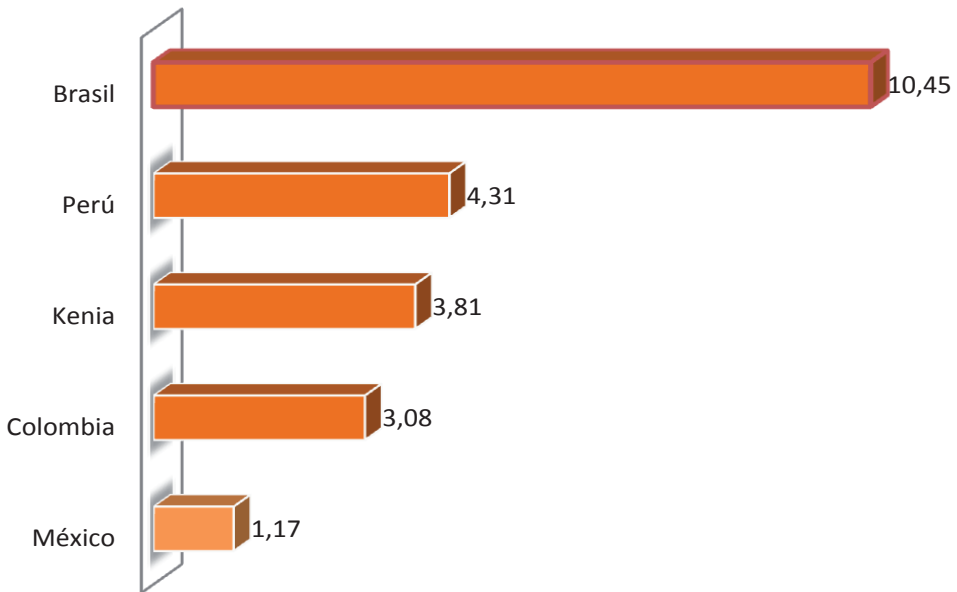
---

2 National Banking and Securities Commission, CNBV, 2011, "Financial Inclusion Business Models 1. Banking agents: the role of independent retailers and product distribution networks."

## 2. Greater access through agent banking

In Mexico in 2010, 12 financial institutions established more than 9,000 banking agents. This is the equivalent of just over one banking agent per every 10,000 adults in the country. Although this placed Mexico well behind its neighbors, Brazil, Colombia, and Peru (as seen in Figure 2.1) at the time of this report, it was anticipated that in 2011 approximately 26,000 additional agents would be established in Mexico, the equivalent of 4.47 agents per every 10,000 adults.

**FIGURE 2.1**  
**NUMBER OF BANKING AGENTS PER 10,000 ADULTS (2010)**



Source: Central Bank of Brazil, MIDAS, SBS, CNBV, 2010

Kenya, another country that implemented agent banking in 2010, already has almost 9,000 bank agents (Table 2.2). With a smaller adult population than Mexico, this amounts to nearly four agents per every 10,000 adults in Kenya.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Kenya's quick start is largely attributed to the already developed network of agents used in Kenya's highly successful mobile banking model, M-Pesa, which was leveraged in the initial implementation of the agent banking model.

**TABLE 2.2**  
**SIZE OF AGENT NETWORK, BY YEAR THE MODEL WAS INTRODUCED<sup>4</sup>**

Country	Year agent banking was launched (Year regulation was introduced)	Number of agents currently functioning
Brazil	2000 <sup>5</sup> (2000)	151,958 <sup>6</sup>
México projected 2011	2010 (2009)	35,660 <sup>7</sup>
Colombia	2007 (2006)	9,843 <sup>8</sup>
México	2010 (2009)	9,303
Kenya	2010 (2010)	8,809 <sup>9</sup>
Perú	2008 (2005)	6,028 <sup>10</sup>

Source: Central Bank of Brazil, MIDAS, SBS, CNBV, 2010

There is of course a strong positive relationship between the number of years of experience a country has with implementing agent banking and the number of agents in the country (see Figure 2.3).

Using only years of experience as a predictive variable among this small sample of five countries (including the anticipated rollout of agents in Mexico in 2011), the linear regression model suggests that, for every additional year of experience, a country will have 0.69 additional agents per 10,000 adults.

Although Mexico did not reach the predicted number of agents in its first year (2010), it is anticipated that it will exceed the predicted number of agents in 2011.

4 Data last updated March 2011

5 2000 is often considered the first year agent banking was implemented in Brazil (and is identified as such in this report) even though the agent banking model existed before this.

6 Central Bank of Brazil, through June 2010

7 CNBV, operating in December 2010

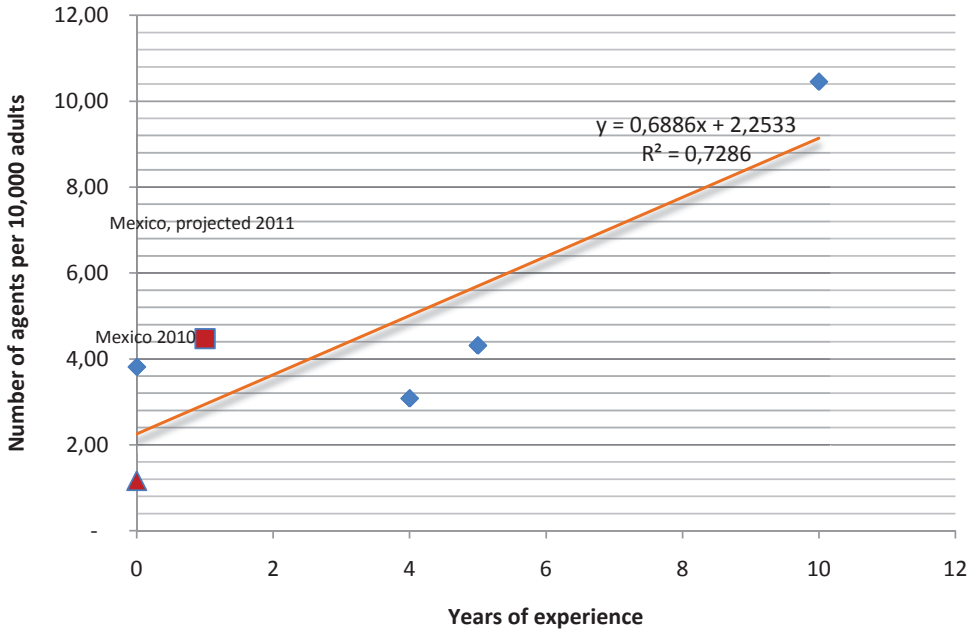
8 Banca de las Oportunidades, through December 2010

9 Central Bank of Kenya, December 2010

10 SBS Peru, data from 2009



**FIGURE 2.3**  
**AGENTS PER 10,000 ADULTS BY YEARS OF EXPERIENCE**



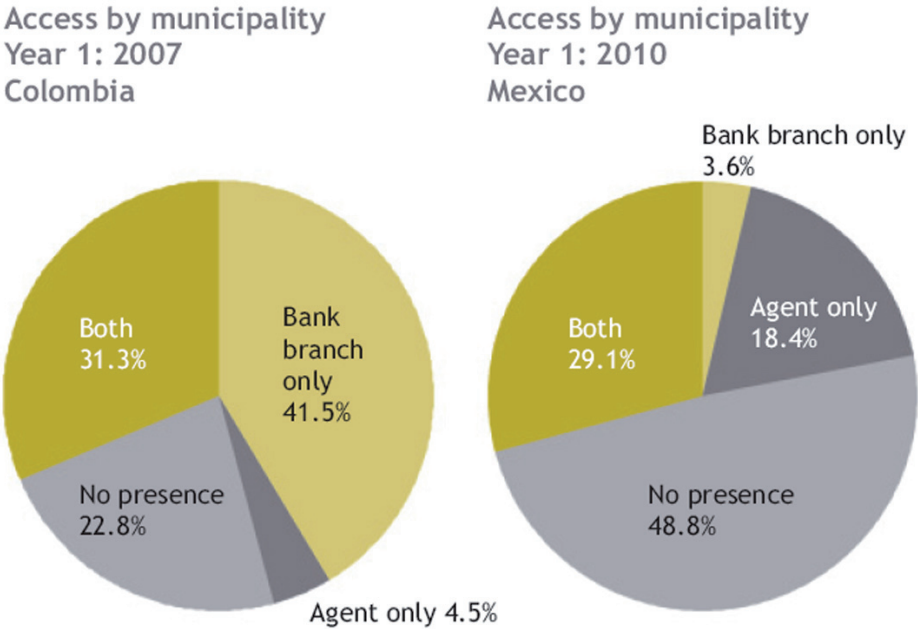
After only one year of agent banking, just over half the municipalities in Mexico have some type of banking presence.<sup>11</sup> With a complex geography and dispersed population outside its cities, branch coverage in Mexico's rural areas has historically been low. Given this challenge, agent banking is already contributing significantly to financial services coverage in the country, with agent banks being the only formal banking presence in 18% of the country's municipalities.

If Colombia in 2007 is compared to Mexico in 2010, it is clear that the two countries had two distinct starting points in terms of banking coverage and, therefore, the rate of expansion of agent banking.

<sup>11</sup> In this chapter, the term banking coverage is used to refer to bank branches or agents operated by commercial or state-owned financial institutions and MFIs in countries where MFIs are regulated and allowed to operate through agents. It does not take into account the presence of cooperatives or other unregulated financial institutions. It also does not take into account the presence of ATMs and other points of service that generally do not offer the same breadth of services as a branch or agent.

As shown in Figure 2.4, in 2007, bank branches were already serving nearly 73% of Colombian municipalities, compared to 33% in Mexico. In the first year of implementation, the percentage of municipalities with neither banks nor agents was therefore higher in Mexico (nearly 49%) compared to Colombia (23%). However, agents filled the coverage gap quickly in Mexico during the first year. In 2010, agents represented the only source of financial services in 18% of municipalities in Mexico, compared to only 4.5% of the municipalities in Colombia in 2007.

**FIGURE 2.4**  
**BANKING COVERAGE IN THE FIRST YEAR OF AGENT BANKING IN COLOMBIA (2007) AND IN MEXICO (2010), BY MUNICIPALITY**



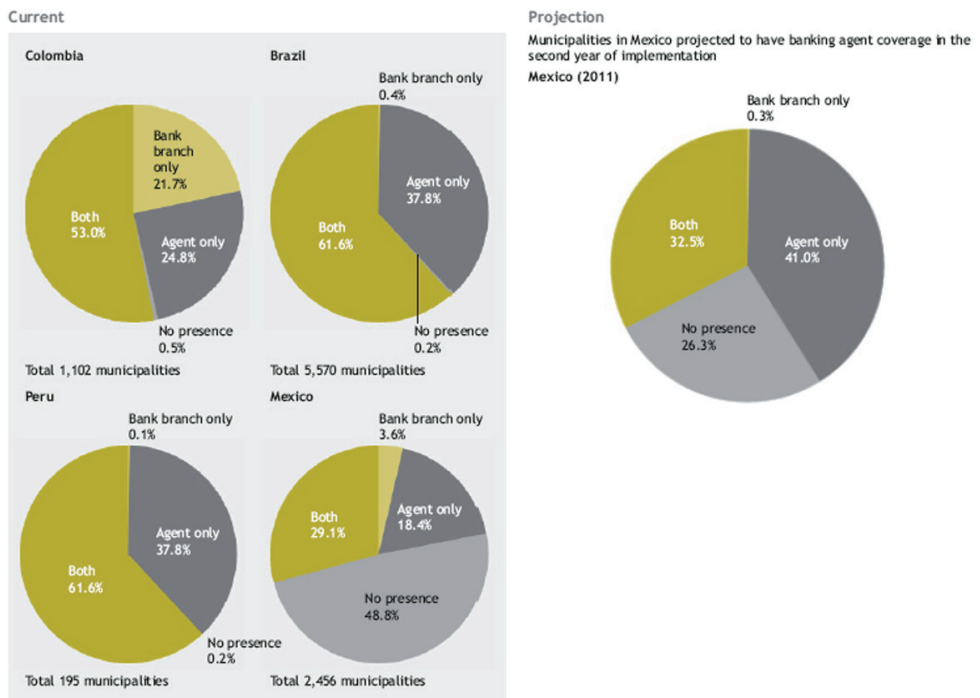
Source: Fajury and Gomez, 2009 and CNBV, 2010

With 11 years and five years of experience respectively, coverage in Brazil and Colombia is extremely high, with nearly 100% of the municipalities in each of these countries having access to financial services. In Colombia, agents are contributing to greater access to financial services, representing the only banking presence in almost 25% of the municipalities. In Brazil, agents are the only banking presence in almost 38% of municipalities (Figure 2.5).

In 2011, during its second year of implementation agents were anticipated expand their coverage in Mexico significantly (Figure 2.5), narrowing the percentage of municipalities with no coverage from 49 percent to only 26 percent. With the projected expansion, agents would be the only banking presence in 41% of the municipalities in Mexico, more than either Brazil or Colombia.

When comparing Colombia in 2007 to present day, bank branch presence has remained relatively steady (72.8% in 2007 and 74.7% in 2010). Agents have expanded into municipalities that did not have any banking presence in 2007, as well as into those that already had branches.

**FIGURE 2.5**  
**PERCENTAGE OF MUNICIPALITIES WITH ACCESS POINTS**

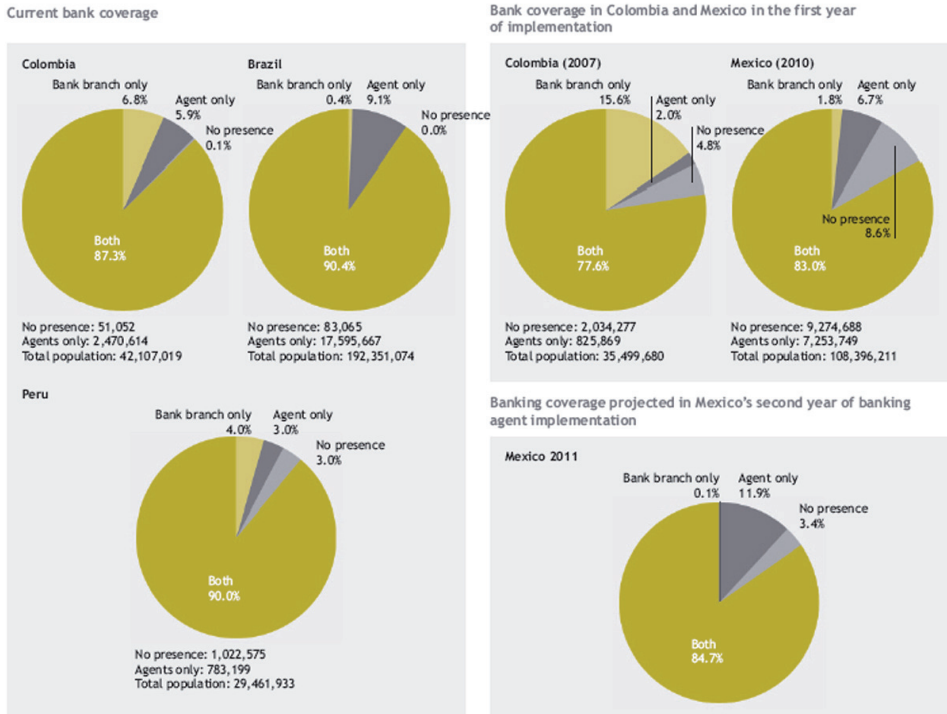


Source: Central Bank of Brazil, MIDAS, SBS, CNBV, 2010

This implies that banking agents can serve two important roles for financial institutions: 1) to complement bank branches, easing customer traffic and augmenting coverage in high potential municipalities; and 2) to act as a substitute for bank branches as an outlet for serving the population.

The proportion of the population with the potential to access agent banking within their municipality is high in Colombia, Mexico, and Brazil. Nearly everyone in Brazil and Colombia lives in a municipality that has at least one bank branch or banking agent (see Figure 2.6). In Mexico, despite the early stage of implementation and less expansive geographical coverage, more than 93% of the country’s population live in a municipality that has at least one bank branch or banking agent (see Figure 2.6).

**FIGURE 2.6**  
**PERCENTAGE OF POPULATION SERVED BY BANKING SERVICES, BY COUNTRY**



In terms of population with the possibility of access to financial services, Mexico’s progress in its first year of implementation is comparable to Colombia’s first year of implementation. In 2007, about 95% of the Colombian population lived in a municipality with bank coverage. With the anticipated expansion of Mexico’s anticipated banking agent network in 2011, 97% of the country’s population should be living in a municipality with banking coverage.

### 3. Usage of agent banking services

In 2010, banking agents in Colombia performed more than 29 million transactions, with a value of approximately US\$ 27 million. In 2009, agents performed 67 million transactions in Peru and 2.6 billion transactions in Brazil. Agent banking is clearly an important channel through which people can access financial services. However, the contribution of agent banking to financial inclusion also depends on the variety of financial services that customers can access.

#### Box 3.1

##### FINANCIAL SERVICES OFFERED BY BANKING AGENTS

In Brazil, banking agents are allowed to perform the following transactions:

- receiving and forwarding applications for deposit accounts, term deposit accounts, and savings accounts;
- receipts and payments relative to deposit accounts, term deposit accounts, and savings accounts, as well as contributions and withdrawals in investment funds;
- receipts, payments, and other activities linked to accords for the rendering of services kept by the contractor in the form of the current regulation;
- payments;
- receiving and forwarding loan requests and financing requests;
- credit analysis and registration;
- execution of collection services;
- receiving and forwarding credit card applications;
- other control services, including data processing, from convened operations;
- international money transfers to a limit of US\$ 3,000 per transaction; and
- other activities permitted by the Central Bank of Brazil.

Source: World Bank, Central Bank of Brazil, 2010

In Colombia, agents are allowed to perform the following transactions:

- collection and payment of bills;
- transfers of funds between parties;

- sending and receiving national remittances;
- deposits and withdrawals of cash to and from savings and checking accounts, or deposits to terminals;
- transfers of funds between accounts;
- balance inquiries for savings and checking accounts;
- disbursements and payments for loans;
- collection of documents in relation to opening of accounts and credit appraisals; and
- interviewing clients prior to connecting them to a savings account in the bank branch.

Source: Fajury and Gomez, 2009

In Peru, agents are allowed to perform the following transactions:

- loan payments;
- withdrawals;
- transfers;
- deposits to a customer's or third party's account;
- Opening and closing of simplified bank accounts;
- payments on goods or services; and
- other functions permitted by SBS.

Source: SBS, 2011

In Mexico, agents are allowed to perform the following transactions:

- payment of public services (by cash, card, or check from the operating institution);
- deposits (by cash or check from the operating institution) and withdrawals;
- payment of credit (by cash, card, or check from any institution);
- purchase of pre-paid debit cards;
- check cashing (checks from the operating institution);
- balance inquiries;
- bank statements; and
- transfers of funds between parties.

Source: CNBV, 2011

Although services offered by banking agents differ between financial institutions and from agent to agent, by law, agents in all four countries can offer a variety of banking services, usually quite similar to those performed at a bank branch. These can be categorized into five main types of transactions: payments, deposits, withdrawals, applying for a savings account, and disbursement and/or repayment of loans (see Table 3.2). Colombia and Brazil allow for certain kinds of transactions in all five areas. As of March 2011, Mexico allowed only certain types of payments, deposits, and withdrawals; however, at the time, regulation was in fact being planned to allow the opening of savings accounts.

**TABLE 3.2**  
**SERVICES PERMITTED TO BE PERFORMED BY BANK AGENTS IN EACH COUNTRY**

	Colombia	Brazil	Perú	México
Payments	✓	✓	✓	✓
Deposits	✓	✓	✓	✓
Withdrawals	✓	✓	✓	✓
Application for/ opening of savings accounts	✓	✓	✓	Regulation planned
Disbursement/ repayment of loans	✓	✓	✓	

Source: World Bank, Central Bank of Brazil, Fajury and Gomez, SBS, CNBV, 2010

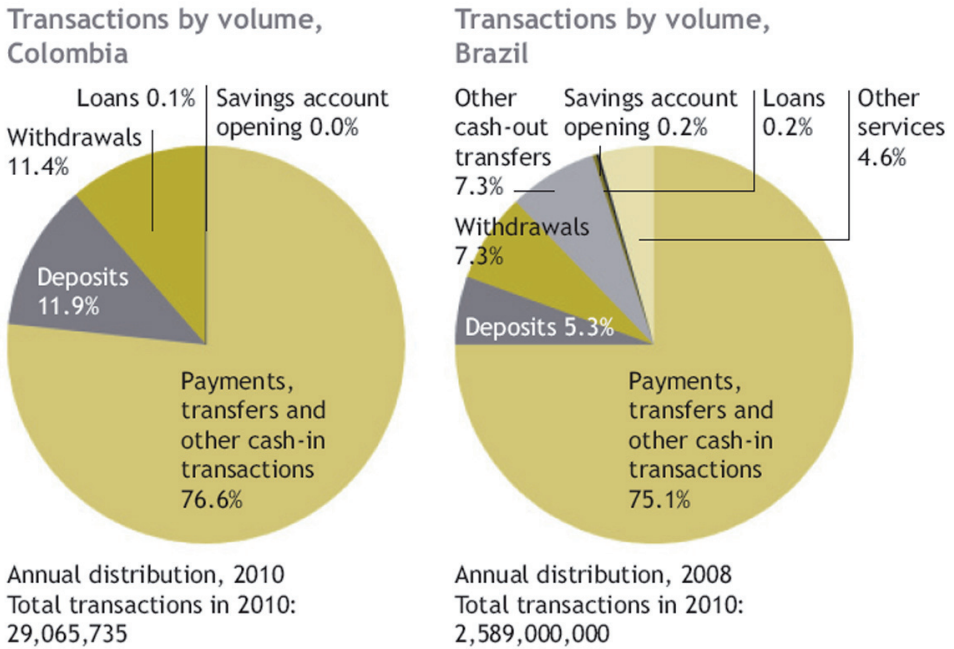
### 3.1 Payments

In both Brazil and Colombia, payments are the most commonly used service. These include payments of utilities, taxes, and other public fees, payments of bills and other fees to the agent's parent financial institution, and transfers between individuals. As shown in Figure 3.3, payments make up more than 75% of the transactions in both these countries.

In a 2006 study of low-income users and non-users of agent banks conducted by the Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), 99% of respondents

who used agent banking reported using the agents to make payments.<sup>12</sup> This was also the most frequently used service. On average, users made a payment 1.03 times per month.<sup>13</sup> In Brazil, among all the distribution channels of financial services, banking agents process the greatest number of payment transactions (overtaking bank branches in 2007). In 2009 alone, agents performed 1.9 billion payment transactions (75% of all transactions performed by agents).<sup>14</sup>

**FIGURE 3.3**  
**TYPES OF TRANSACTIONS PERFORMED**  
**BY AGENT BANKS IN COLOMBIA AND BRAZIL,**



Source: Banca de las Oportunidades 2011 and IFMR, 2010

12 Surveys of 750 users and non-users of agent banks randomly selected from households with average per-capita income equal to or less than half the minimum wage (i.e. less than \$175) in 12 municipalities in the state of Pernambuco (poverty levels similar to northeastern Brazil), with critical numbers of banking agents, in 50% rural and 50% urban locations.

13 Siedek, 2007a

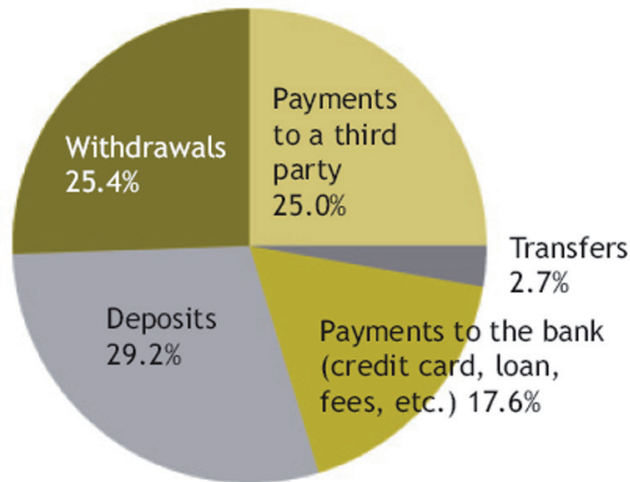
14 Central Bank of Brazil, 2010



In Colombia, 22.3 million payment transactions were performed by banking agents in 2010, representing 77% of all transactions performed by agents.<sup>15</sup>

More than three of every four transactions performed by an agent represent some form of payment service, but payments make up less than half the value of these transactions. In other words, deposit and withdrawal transactions tend to be relatively larger in value than payment services and account for 54% of the value of all transactions (see Figure 3.4).

**FIGURE 3.4**  
**TYPES OF TRANSACTIONS PERFORMED**  
**BY AGENT BANKS IN COLOMBIA, BY VALUE OF TRANSACTIONS**



Annual distribution, 2010  
 Total value of transactions: US\$ 27 million

Source: IFMR, 2010

The high number of payments made through banking agents (and the relatively low average value of these transactions) support the idea that a significant portion of those using agents are still formally unbanked (i.e. do not have an account at a regulated financial institution). In fact, the CGAP survey showed that among a random sample of 750 low-income households, 90% were users of agent banking, and of these, 53% were still unbanked.

<sup>15</sup> Payment to a third party, payment to the bank, or a transfer

This is consistent with usage patterns since unbanked users are not able to use deposit services and seem to take advantage of lower value cash-based financial activities, such as making payments toward public utilities, taxes, and other fees.

For policymakers, the current challenge is how to capitalize on agent banking as an effective entry point into the formal financial sector. For example, in Brazil, Caixa Economica has migrated thousands of welfare recipients to simplified bank accounts, which are operated primarily through banking agents.<sup>16</sup> The Central Bank of Brazil believes that as agents and financial institutions better understand the profile of their users, they can begin to offer other, more appropriate financial products.

This dilemma highlights the importance of data, particularly demand-side data, in financial inclusion. Policymakers and financial institutions need more information to develop an effective strategy for offering a full range of financial services through agents, particularly to unbanked populations. More research is needed to fully understand the behavior, needs, and barriers facing those using and not using agents and banks.

### *3.2 Account opening*

In 2010, Colombian bank agents facilitated the opening of 9,652 new accounts. Facilitation of account opening is perhaps one of the most meaningful services that a banking agent can offer with respect to financial inclusion. Facilitating account opening is significant because it means creating a new formal bank customer. In some countries regulators have decided that the risks involved with allowing an agent to facilitate the opening of an account, such as those related to anti-money laundering or know-your-client procedures, outweigh the potential benefits. For example, until recently agents in Peru were explicitly prohibited from receiving account or loan applications from customers; however, with a new resolution released in February 2011, agents are now allowed to open and close simplified bank accounts.

In Colombia and Brazil, agents are not permitted to open a bank account for a new client, but they are able to facilitate the process and act as a liaison between the new client and the bank. In Brazil the agent can collect

---

16 CGAP 2010

and forward the paperwork for account openings. In Colombia the agent is able to facilitate the application and, since 2009, is even able to conduct the mandatory interview with the potential client on behalf of the bank. Therefore, while the account is not opened in real time, the potential client no longer has to physically visit the bank branch to open an account.<sup>17</sup>

Recognizing the importance of account opening services for financial inclusion, Mexico is planning to pass new regulation that would allow agents to open accounts. Linking this service to a new basic savings account product mitigates the risk involved. The basic savings account will require only legal identification. This new regulation and product offering will serve low-income clients much more effectively and is anticipated to have a significant impact on financial inclusion in Mexico.

## 4. Operating models

### 4.1 *Financial institutions operating through banking agents*

When Brazil's agent banking regulation was passed in 2000, only banks were allowed to operate through banking agents. Later in 2003, the Central Bank of Brazil expanded this to allow all financial institutions and other authorized institutions to provide agent banking services, including investment banks, finance companies and savings and loans associations.

In Colombia, the original agent banking regulation was passed in 2006 and specified that any commercial bank, commercial finance company, or regulated savings and credit cooperative could use the agent banking model. Later that same year, the regulation was extended to include savings and credit cooperatives and other "multiactive" cooperatives with a savings and credit section supervised by the Superintendence of Economía Solidaria.

In Peru, any licensed financial institution is permitted to operate through a banking agent. Under Mexico's current regulation, only commercial and state-owned banks can provide services through agents. In 2011, it was anticipated that one state bank, Bansefi, would begin to use agents. Regulation was also planned for 2011 to allow cooperatives and microfinance institutions to use agents. Table 4.1 provides a summary of the types of financial institutions

---

17 Alarcon et al, 2010

that are permitted to operate and that are actually operating in Colombia, Peru, and Mexico.

**TABLE 4.1**  
**TYPES OF BANKS PERMITTED TO OPERATE THROUGH BANKING AGENTS AND**  
**NUMBER OF AGENTS IN COLOMBIA, PERU AND MEXICO**

	Colombia	Perú	México
Commercial bank	✓ 9 banks 9,262 agents	✓ 7 banks 8,543 agents	✓ 12 banks
State-owned development banks	✓ 1 bank 294 agents		✓ 0 banks
Cooperatives	✓ 0 cooperatives		Regulation planned
MFI		✓ 4 MFIs 542 agents	Regulation planned
Finance company	✓ 1 finance company 142 agents	✓ 1 finance company 55 agents	

Source: MIDAS, SBS, CNBV, 2010

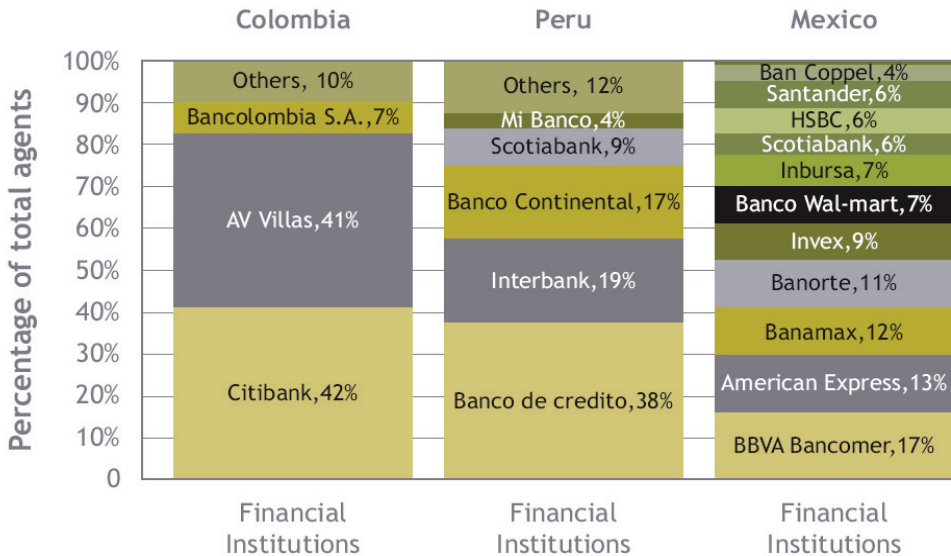
In Colombia, 11 financial institutions are currently using agent banks to increase their physical presence in the country, including commercial banks, one development bank (Banco Agrario), and one finance company (Sufinanciamiento SA).

The use of banking agents is not evenly distributed, with Citibank and AV Villas making up the majority of agent bank coverage. As seen in Figure 4.3, together the top three banks account for 90% of all agents in the country, while the other 8 banks account for the remaining 10 percent. Table 4.2 provides a complete list of financial institutions operating through banking agents in Colombia.

**TABLE 4.2**  
**FINANCIAL INSTITUTIONS IN COLOMBIA**  
**AND THE NUMBER OF AGENTS**

Financial institution	Number of agents
Citibank	4,045
AV Villas	3,980
Bancolombia SA	693
Banco Agrario De Colombia SA	294
Banco Popular SA	177
BBVA Colombia	171
Compañía de Financiamiento Tuya SA	142
HSBC Colombia SA	75
Banco de Occidente	51
Banco de Bogotá	38
Banco Caja Social BCSC	32
<b>TOTAL</b>	<b>9,698</b>

**FIGURE 4.3**  
**DISTRIBUTION OF AGENTS AMONG FINANCIAL INSTITUTIONS**  
**IN COLOMBIA, PERU, AND MEXICO**



Source: MIDAS, SBS, CNBV, 2010

In Brazil there are currently 200 financial institutions using the agent banking model. Of these, 81 have fewer than 10 agents, 64 have 11–100 agents, 33 have 101–1,000 agents, 18 have 1,001–10,000, and the four largest agent networks each have more than 20,000 agents (see Figure 4.4).

**FIGURE 4.4**  
**FINANCIAL INSTITUTIONS AND SIZE**  
**OF AGENT NETWORKS IN BRAZIL**

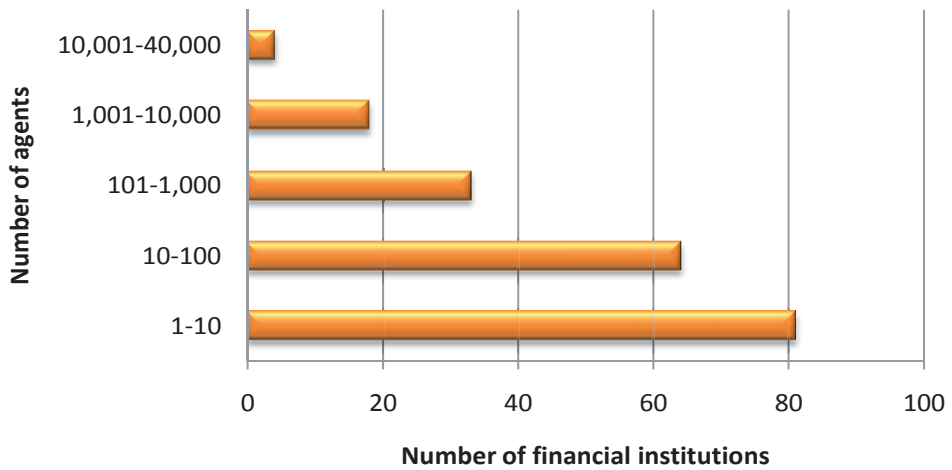


Table 4.5 shows the financial institutions with the top 10 largest agent networks. With the most agents in the country, Caixa Economica is a national development bank that primarily operates agent banks in lottery houses and is responsible for distributing social benefits. Bradesco, with the second largest agent network, is a commercial bank that has won exclusive rights to provide financial services through the national network of post offices.

The bank led the first major rollout of agent banks in Brazil, by establishing the first postal bank in 2002.

Banco do Brasil, with the fourth largest network of agents, is state-owned like Caixa Economica and has been promoting basic bank accounts through various types of agents, such as supermarkets, pharmacies, bakeries, and hardware stores.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Kumar et al, 2006

**TABLE 4.5**  
**FINANCIAL INSTITUTIONS WITH THE 10 LARGEST AGENT NETWORKS IN**  
**BRAZIL AND NUMBER OF AGENTS**

Financial institution	Number of agents
Caixa Economica Federal	32,535
Banco Bradesco S.A.	32,443
Aymore CFI S.A.	24,822
Banco do Brasil S.A.	20,382
HSBC Bank Brasil SA Banco Multiple	7,264
Banco Tringulo S.A.	6,475
Banco Bracce S.A.	5,918
Banco Itaucard	5,820
Unibanco-Uniao Bancos Brasil S.A.	3,905
Banco Santander (Brasil) S.A.	3,629
TOTAL of all 200 agents in Brazil	<b>179,804*</b>

\* Agents that operate on behalf of more than one bank were counted once for every bank they represent, resulting in double counting.

Source: Central Bank of Brazil, 2010

In Peru, there are 13 financial institutions using agent banks, including one finance company and four microfinance institutions.

**TABLE 4.6**  
**FINANCIAL INSTITUTIONS IN PERU AND NUMBER OF AGENTS**

Financial institutions	Number of agents
Banco de Credito de Perú	3,513
Interbank	1,764
Scotiabank	789
Banco Continental	1,598
Mi Banco	406
Allabella	256
Ripley	217
Financiera Universal	64
Crediscotia Financiera	55
CMAC Arequipa	232
CMAC Piura	109
CMAC Sullana	51
CMAC Huancayo	150
TOTAL	<b>9,204</b>

Source: SBS, 2010

In Mexico, 12 financial institutions are currently using banking agents (see Table 4.7). Unlike in Colombia, the use of agents is relatively evenly distributed. (See Figure 4.3, which compares Mexico to Colombia.)

**TABLE 4.7**  
**FINANCIAL INSTITUTIONS OPERATING IN MEXICO AND NUMBER OF AGENTS**

<b>Financial institution</b>	<b>Number of agents</b>
<b>BBVA Bancomer</b>	4,112
<b>American Express</b>	3,268
<b>Banamex</b>	2,916
<b>Banorte</b>	2,749
<b>Invex</b>	2,253
<b>Banco Walmart</b>	1,761
<b>Inbursa</b>	1,749
<b>Scotiabank</b>	1,588
<b>HSBC</b>	1,582
<b>Santander</b>	1,577
<b>BanCoppel</b>	866
<b>Compartamos</b>	156
<b>TOTAL</b>	<b>24,577*</b>

\* Agents that operate on behalf of more than one bank were counted once for every bank they represent, resulting in double counting.

Source: CNBV, 2010

#### 4.2 *Agents*

The types of businesses acting as agents on behalf of banks vary from country to country. Often an agent can be any type of legal entity or business. Mexico and Peru have the additional condition that an agent cannot be an entity whose primary business is financial services. On the other hand, in Brazil and Colombia, MFIs, Savings and Credit Cooperatives, and other financial entities are acting as agents for larger financial institutions.

In all four countries, banks are held fully liable for the services delivered by their agents. However, there is usually regulation that sets minimum



requirements that agents must fulfill, such as number of years in business or a credit record from the agent. The stricter the requirements the lower the risk to the financial system, but strict requirements can also limit the ability of financial institutions to expand into areas where there are fewer qualified businesses to act as agents.

For example, in Mexico, in addition to being a qualifying business, agents must also fulfill the following requirements:

1. Have a permanent address
2. Have the necessary infrastructure to complete banking operations
3. Have staff certified to operate the required equipment
4. Have an acceptable business and credit record
5. Have a clear criminal history (felonies and frauds)

Financial institutions will also likely set their own policies regarding who can be contracted as an agent, according to the institution's corporate image, business strategy, or tolerance for risk. In Brazil, for example, although there is no law prohibiting it, financial institutions in practice do not work with the following businesses as agents because they tend to be more vulnerable to robberies:

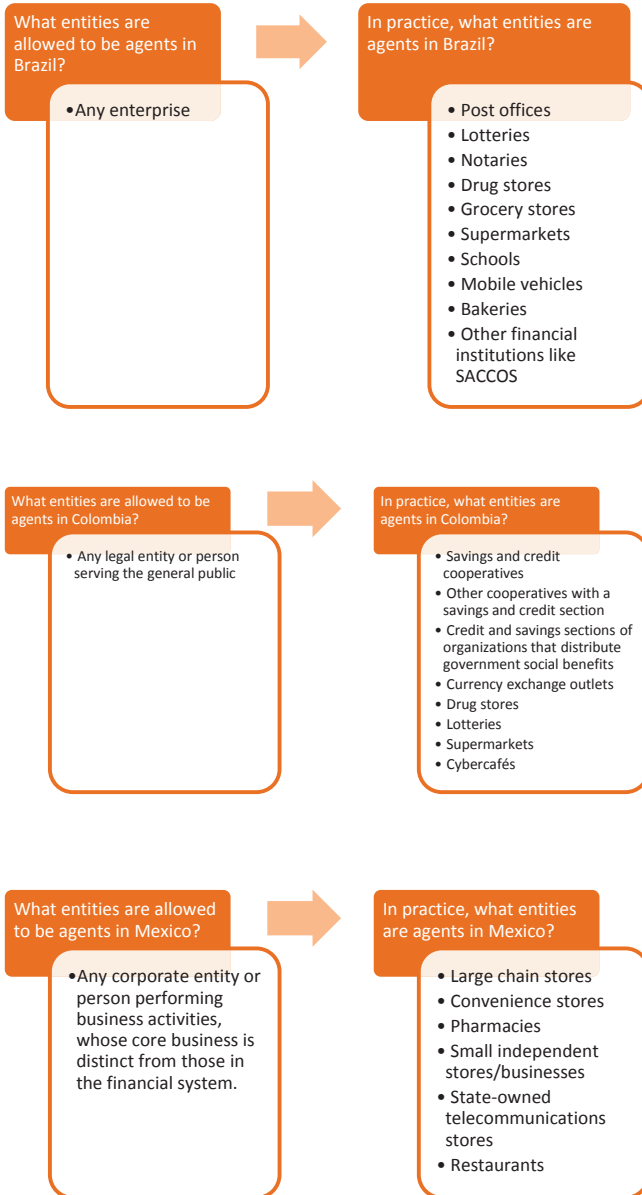
- gas stations
- night clubs
- funeral homes
- bars.<sup>19</sup>

Figure 4.8 summarizes the regulations in Brazil, Colombia, and Mexico that govern the types of entities that are permitted to act as agents, and in practice, what types of entities are currently operating as agents on behalf of financial institutions in each country.

---

<sup>19</sup> Fajury and Gomez, 2009

**FIGURE 4.8**  
**TYPES OF AGENTS OPERATING ON BEHALF OF BANKS**  
**IN BRAZIL, COLOMBIA, AND MEXICO**

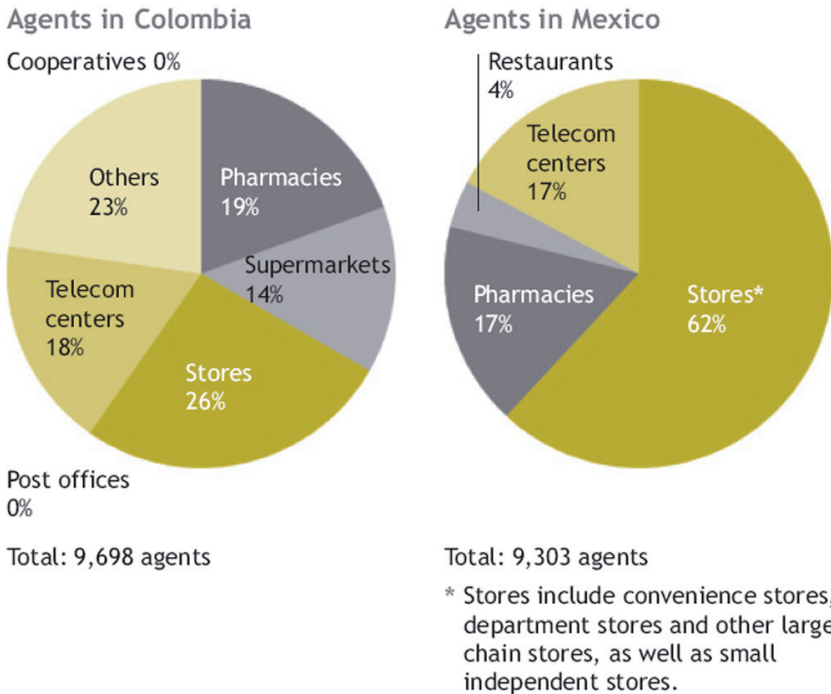


Source: Central Bank of Brazil, MIDAS, CNBV, 2010

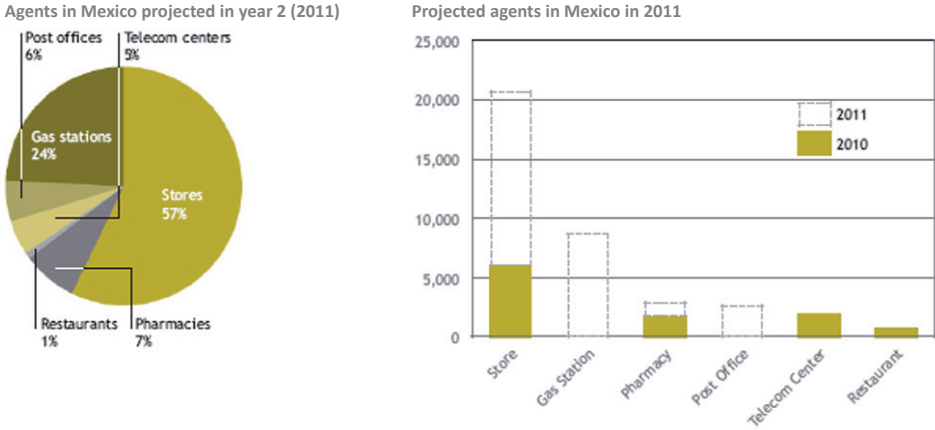
In Colombia, the profile of agents is relatively evenly split among pharmacies, supermarkets, stores, and telecommunications centers. In Mexico, the majority of agents are retail stores, followed by pharmacies and telecommunications centers (see Figure 4.9).

However, with the projected addition of 26,000 agents in Mexico, the profile of agents will diversify significantly, adding gas stations and post offices for the first time (see Figure 4.10).

**FIGURE 4.9**  
**DISTRIBUTION OF ENTITIES ACTING AS BANK AGENTS IN**  
**COLOMBIA AND MEXICO**



**FIGURE 4.10**  
**PROJECTED AGENT DISTRIBUTION IN MEXICO IN 2011**



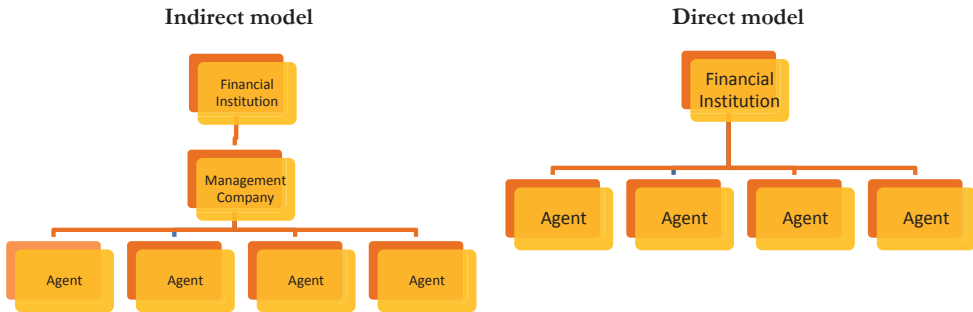
Source: CNBV, 2010

### 4.3 Management of banking agent networks: The role of network managers

In Mexico, Brazil, and Colombia, financial institutions can work either directly or indirectly with banking agents. A direct relationship with banking agents is one in which a financial institution uses its own staff to identify and evaluate potential agents and then contract and manage them. An indirect relationship involves contracting an external management company to manage the entire process (see Figure 4.11).

There is also a hybrid approach in which a financial institution assumes responsibility for part of the process, for example, selection and contracting, while a management company is contracted to oversee the day-to-day management of the agent networks.<sup>20</sup>

**FIGURE 4.11**  
**MODELS USED TO MANAGE BANKING AGENT NETWORKS**



A management company's tasks can include:<sup>21</sup>

- seeking new agents;
- hiring and contracting agents;
- installing technical infrastructure needed for agent operations;
- training agent staff that will operate correspondent systems at stores. Includes both technical (system functions) and business training (characteristics of financial products and services);
- operating a help desk and providing remote assistance to agents through PBX, to solve problems related to systems operation;
- providing technical support and on-site repair and replacement of malfunctioning equipment;
- supplying materials (e.g. receipt paper); and
- managing risk related to losses at the agent level (due to fraud, theft, etc.).

21 CGAP, (2010)

**Box 4.12**  
**ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF EACH MODEL**

MODEL	ADVANTAGES	DISADVANTAGES
<b>Direct</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complete control of the design, strategy, and execution of the operation</li> <li>• Complete knowledge of agents</li> <li>• Control of information systems</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Greater operational responsibilities</li> <li>• Greater personnel and technical support costs</li> <li>• Lack of sufficient capacity to manage agent operations</li> </ul>
<b>Indirect (Third Party Management Company)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Better technical and operational support and maintenance for agents</li> <li>• Rapid response to problems with agents</li> <li>• Reduced operational responsibility for the financial institution</li> <li>• Financial institution and management company can focus on their own comparative advantage</li> <li>• Less time to build up and roll out network</li> <li>• Companies have more experience and existing relationships/infrastructure</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Higher costs</li> <li>• Less internal learning and data capture for institution</li> <li>• Less control of network and operations</li> <li>• Requires ongoing management and auditing of the management company</li> </ul>

*Source: Fajury and Gomez, Siedek, 2007b*

Even within the direct model, there are many practical differences between working with large chain stores that have multiple outlets and with micro and small independent businesses. In Mexico, the agent banking model has so far focused mainly on leveraging chain stores as agents, for example, Walmart and OXXO. Not counting the 889 independent businesses contracted by Banamex, there are 16 large entities providing agent banking services in Mexico, amounting to 8,414 separate physical agents. Working with mature chain stores provides some of the benefits of working through

a contracted management company, such as built-in structures and resources for general oversight of the network, training, technical support, and cash flow management. However, these large chains generally do not reach into the very rural and remote areas where agent banks are needed most.

With a network of 2,916 agents in Mexico, Banamex is currently the only bank using independent stores as agents (889 stores). Banamex has selected, trained, and contracted these individual businesses directly using its own resources.

In Brazil, Banco do Brasil contracts centralized management companies to manage its dispersed agents.<sup>22</sup> Also in Brazil, Lemon Bank purchased a network management company to manage its agents on its behalf.<sup>23</sup>

#### *4.4 Non-exclusivity of agents*

To understand how physical coverage translates into improved usage and how particular banking models can impact financial inclusion, it is important to consider the issue of the non-exclusivity of agents. Non-exclusivity improves outreach by allowing agents to represent more than one financial institution, in effect allowing them to serve more customers.

Non-exclusivity of agents is especially important in rural areas where bank branch coverage is minimal and qualified agents are also scarce. In rural areas, an agent will often be the only banking outlet available to the local population. It is critical that these agents are allowed to serve as much of the local population as possible, which would mean representing multiple financial institutions, from mainstream commercial banks to state-run development banks that cater to the needs of low-income populations.

In all four countries, banking agents are permitted to represent more than one financial institution. In Brazil and Mexico, for example, it is quite common for agents to represent more than one financial institution. However, Mexico's agent banking model is still quite new and has spread only to the more urban and easy-to-access regions of the country. As banks reach out into rural areas where agents are costly to equip and train, banks may begin to form exclusive relationships with their agents so as to reap the maximum benefit from their

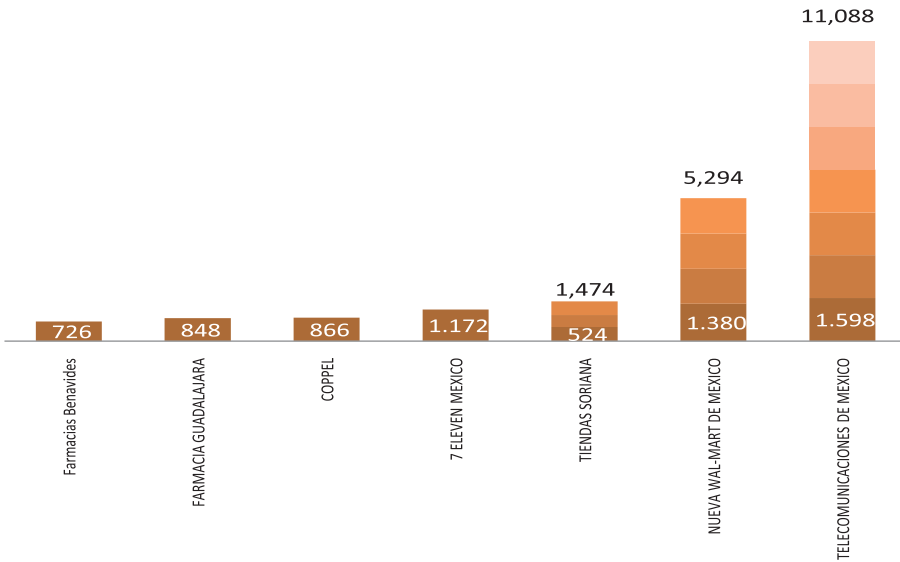
<sup>22</sup> Kumar et al, 2006

<sup>23</sup> Siedek, 2007a

initial investment in the agent. For example, in Colombia, while agents are permitted by law to represent more than one financial institution, in practice most agents represent only one institution at a time due to the competition among banks.

Of the 16 major businesses currently contracted as agents in Mexico, seven are providing financial services on behalf of multiple financial institutions.<sup>24</sup> The non-exclusivity of agents has had a multiplier effect on access to financial services. Technically, there are 9,303 agents operating in Mexico, but because of their non-exclusivity, the total number of new access points for each bank is 24,577, more than twice the number of actual physical agents.

**GRAPH 4.13**  
**THE PHYSICAL AND EFFECTIVE COVERAGE**  
**OF BANKING AGENTS IN MEXICO**



Source: CNBV, 2010

24 In order of most to least agents: Telecomunicaciones de Mexico, Walmart, 7-Eleven, Coppel, Farmacia Guadalajara, Farmacias Benavides, Tiendas Soriana, Operadora VIPs, Tiendas Comerciales Mexicana, Oxxo Express, Sanborns Hermanos, Tiendas Chedraui, Suburbia, Sears Roebuck, Productos de Consumo Z, and Assis Tu Vestir.



Graph 4.13 illustrates the multiplier effect. The first four agents currently represent one financial institution exclusively. For example, 7-Eleven provides services on behalf of Banorte through 1,172 physical stores. The last three are examples of businesses that are working as agents for multiple financial institutions. For example, there are 1,380 physical Walmart stores providing services on behalf of four different financial institutions: BBVA Bancomer, American Express, Invex, and Banco Walmart. These four financial institutions have each augmented their physical points of sale through their relationship with Walmart stores, creating 5,294 new access points. Telecomm is a banking agent associated with the greatest number of banks: Banamex, Banorte, BBVA Bancomer, HSBC, Inbursa, Santander, and Scotiabank.

## 6. Historical perspective <sup>25</sup>

In terms of the ratio of agent banks to population, countries varied in their first year of implementation, from 0.04 agents per 10,000 people in Peru to 3.67 in Brazil.<sup>26</sup> After 11 years of implementation, today Brazil has 7.65 agents per 10,000 people. Peru, in its sixth year, has 3.09 agents per 10,000 people and projected 4.48 in 2011, nearly as many as Brazil in its seventh year. Colombia, in its fourth year, has had a similar trajectory to Peru, with just over two agents per 10,000 people. Mexico, with 0.84 agents per 10,000 people, reached the end of its first year in a comparable position to Colombia's first year.

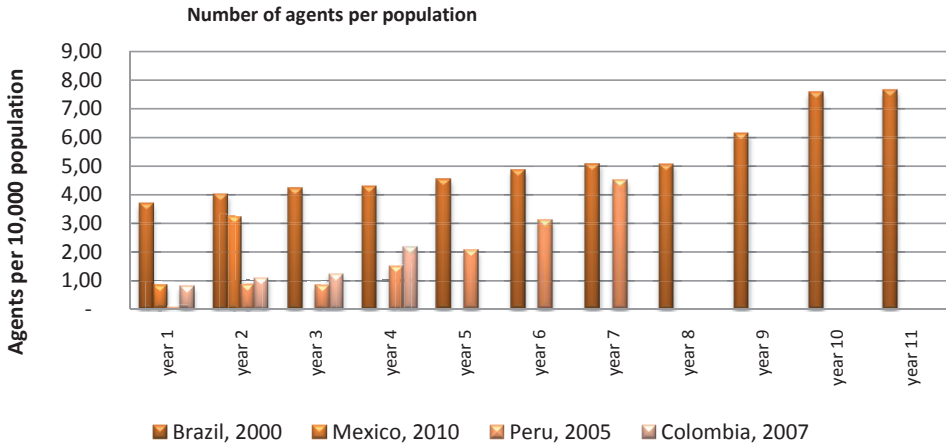
The trend for Brazil, Peru, and Colombia seems to indicate that countries usually roll out agent banking at a slow and steady rate during the first few years and then begin to increase at a more rapid rate after the third or fourth year as shown in Graph 5.1.

---

25 Historical data on agent numbers were obtained from different sources. Where possible, data were used from country regulators. For Brazil, 2000–2002 data are from Prieto Ariza; 2003–2007 data from Feltrim; 2008–2009 data were estimated from graphs in the Central Bank of Brazil report; and 2010 data are also from this report. Mexico data and projections for 2011 are from CNBV. For Peru, 2005 data are from Prieto Ariza; 2006 data were estimated by taking the average of 2005 and 2007; 2007 data are from Mas; and data for 2008–2010 and 2011 projections are from Superintendencia de Banca, Seguro y AFP (SBS) Peru. Data for Colombia are from Banca de las Oportunidades.

26 For a historical perspective we based calculations on agents per population rather than adult population because historical data on adult populations were not available. Historical population data were obtained from <http://www.indexmundi.com>. In cases where 2010 data were not available for 2011 projections, 2009 population data were used instead.

**GRAPH 5.1**  
**CHANGES IN THE NUMBER OF AGENTS OVER TIME**



Source: Central Bank of Brazil, MIDAS, CNBV, 2010

## 6. Conclusions

When comparing Mexico to its Latin American counterparts, it is clear that Mexico has had a successful first year implementing agent banking. The examples of Brazil, Colombia, and Peru demonstrate that agent banking has significant potential to increase access to financial services throughout even the most remote areas. In Mexico, it is anticipated that agent banking will have a similar, if not greater, impact on financial inclusion given the relatively low level of bank branch coverage in rural areas and the potential to fill this market gap with agent banks.

We can learn from the experiences of other countries that as financial institutions reach into more rural communities, many of the rural users are formally unbanked and primarily use agents for low-value payment services. For agent banking to significantly contribute to financial inclusion, agents must be able to offer a broad range of financial services that are appropriate to the population.

Mexico’s planned regulation to allow agents to open simplified savings accounts could have a significant impact on financial inclusion in rural areas,

not only because agents will be able to make more transactions but because people will be more willing to make deposits and withdrawals using their accounts.

Additional regulations that allow more types of financial institutions to operate through banking agents could broaden the range and coverage of financial services throughout the country even more. As discussed previously, there are municipalities where the presence of cooperatives and microfinance institutions generate greater trust among the population in the banking system, and allowing other financial institutions to operate through banking agents is an important mechanism for achieving greater financial inclusion.

These new regulations, together with momentum from the rollout of new agents in 2011, will quickly place Mexico among Latin American leaders in agent banking.

REFERENCES

**Alarcón Lozano, Daniel Mauricio, and Matteo Mandrile.** 2010. *A New Agent Model for Branchless Banking in Colombia*. Rome: IDLO.

**Buchenau, Juan.** October 2010. “Nuevas Tecnologías Y Canales Para La Inclusión Financiera.” Lecture. *Inclusión Financiera Y Desarrollo Social: Nuevos Caminos Para Poner Los Servicios Bancarios Al Alcance Mundial De Todos*. Venezuela, Caracas.

**Central Bank of Brazil.** 2010. *Relatório De Inclusão Financeira*. Brasilia: Central Bank of Brazil.

**Consultative Group to Assist the Poor (CGAP).** 16 February 2010. “Branchless Banking Agents in Brazil: Building Viable Networks.” [http://www.cgap.org/gm/document-1.9.49703/Branchless\\_Banking\\_Agents\\_in\\_Brazil.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.49703/Branchless_Banking_Agents_in_Brazil.pdf)

**Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).** April 2011. *Financial Inclusion Business Models 1*. “Banking Agents: The role of independent retailers and product distribution networks.”

**Comisión Nacional Bancaria Y de Valores (CNBV).** June 2010. *Reporte Inclusión Financiera 2*.

**Fajury, Lizbeth, and Arelis Gómez.** 2009. *Corresponsales No Bancarios - Manual Genérico Y Mejores Prácticas*. Bogota: USAID / Programa Midas - ACCIÓN SOCIAL.

**Federacion Latinoamericana De Bancos (FELABAN).** 2010. *Operaciones Y Prestación De Servicios De Los Bancos Por Medio De Agentes Bancarios*.

**Feltrim, Luiz Edson.** March 2009. “Central Bank of Brazil.” Lecture. *Foro Latinoamericano De Marcos Regulatorios Y Políticas Públicas Para Las Microfinanzas*. Nicaragua, Managua.

**The Institute for Financial Management and Research (IFMR).** 28 July 2010. “Correspondent Banking in Brazil.” <http://ifmrblog.com/2010/07/28/correspondent-banking-in-brazil/>

**Kumar, A., A. Nair, A. Parsons, and E. Urdapilleta.** 2006. “Expanding Bank Outreach through Retail Partnerships: Correspondent Banking in Brazil.” World Bank Working Paper No. 85. Washington, D.C.: The World Bank.

**Mas, Ignacio, and Hannah Siedek.** May 2008. “Banking through Networks of Retail Agents.” Focus Note 47. Washington, D.C.: CGAP.

**Mas, Ignacio.** 2008. An Analysis of Peru’s “cajeros corresponsales”. Washington: CGAP Technology Program.

**Prieto Ariza, Ana Maria.** July 2009. Ampliación Del Acceso a Los Servicios Financieros Mediante Corresponsales No Bancarios: La Experiencia De Brasil Y Perú. Bogota, Colombia: Asociación Bancaria Y De Entidades Financieras De Colombia.

**Siedek, Hannah.** 2007a. “Banking Agents Part III: Market Reach DRAFT.” [http://www.cgap.org/gm/document-1.9.2115/agents\\_marketreach.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.2115/agents_marketreach.pdf)

**Siedek, Hannah.** 2007b. “Banking Agents to Reach the Unbanked DRAFT.” <http://acri-mena.org/Files/Banking%20agents%20to%20reach%20the%20unbanked%20-%202007.pdf>



## ACERCA DE LOS AUTORES

---





## **ROSA MATILDE GUERRERO MURGUEYTIO**

---

Ecuatoriana. Máster en Economía, UNAM, México. Medalla de Plata Gabino Barreda a Mejor Egresada y Mención de Honor. Diplomado en Microfinanzas (INCAE). Máster en Microfinanzas y Desarrollo Económico, Universidad de Alcalá de Henares. Especialista en Instituciones Financieras y Mercado de Capitales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), institución que le otorgó el Premio “Ortiz Mena” a la mejor funcionaria en 2008.

Su experiencia profesional se extiende por más dos décadas, en los ámbitos público y privado de los sectores financiero, monetario, inclusión financiera, supervisión bancaria, entre los más relevantes. Su tarea profesional, fundamentalmente, se enfoca en aspectos orientados a la formulación, elaboración y aplicación de políticas públicas en los sectores mencionados. También en el diseño y ejecución de los cambios organizacionales de las instituciones financieras y microfinancieras; desarrollo de procedimientos enfocados en prácticas prudenciales de administración y control de riesgos; diseño de normativa preventiva y supervisión basada en riesgos; diseño e implementación de programas de fortalecimiento institucional; diseño, ejecución y evaluación de proyectos de protección al consumidor, transparencia de información y educación financiera.

Especialista del sector cooperativo de la Región latinoamericana. Expositora en varios Talleres y Seminarios Internacionales organizados por AFI, WOCCU, BID, Banco Mundial, FMI, ASBA, FELABAN. Durante su carrera ha desarrollado un sinnúmero de notas técnicas y documentos especializados en Supervisión por Riesgos, Red de Seguridad Financiera, Acceso a Financiamiento y Garantías Mobiliarias, Inclusión Financiera. Sus textos han sido publicados por destacadas Universidades nacionales y del internacional, como la UDLA, INCAE, Universidad Alcalá de Henares, Universidad de Cantabria, así como por el Banco Interamericano de Desarrollo y medios de comunicación especializados.

## SILVIA ESPINOSA

---

Economista ecuatoriana, graduada en la Universidad Católica de Quito. Posee un Máster en Dirección de Empresas, un Postgrado en Finanzas y otro título similar en Marketing por la Universidad de Palermo, Argentina. Ha trabajado en varios sectores empresariales privados de Ecuador y Argentina. También ocupó importantes cargos en la función pública de su país, enfatizando su tarea en planificación y ejecución de proyectos.

Desde noviembre de 2010 se desempeña como Consultora Internacional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En ese organismo regional ha cumplido importantes funciones, entre las que se destacan el diseño, monitoreo, seguimiento y supervisión de operaciones relacionadas con mercados de capitales e instituciones financieras. Se ha involucrado en diversos programas: Competitividad y Apertura Comercial; Emergencia para la Reducción del Riesgo del Sistema Financiero y Acceso a Financiamiento; Protección al Usuario de Servicios Financieros, en Guatemala; Fortalecimiento y Armonización de los Procesos de Resolución Bancaria y Seguro de Depósitos en Centro América. En el campo de la inclusión financiera de los sectores populares, ha estado involucrada en el Programa Global de Crédito para la Microempresa y en el Fortalecimiento del sector financiero popular solidario, con énfasis en el acceso a los servicios financieros inclusivos.

**KURT FOCKE**

---

Graduado en Economía en la Universidad de Ginebra y MBA de Niyenrode School of Business. Inició su carrera en la banca privada ocupando varias posiciones en el Citibank, en las áreas de Negocio y en las de Soporte (1984-1994). Ingresó al BID en 1994 desempeñándose como especialista en Desarrollo de Mercados Financieros para los países de Centroamérica y México. Tiene amplia experiencia en los procesos de reforma financiera, asesorando a varios países de la Región. También ha liderado operaciones de fortalecimiento institucional de varios bancos públicos de la Región. Ha hecho aportes fundamentales al desarrollo de nuevos productos financieros en el BID, entre ellos: el financiamiento en moneda local y el desarrollo de instrumentos financieros para la gestión de desastres naturales. El 2004 ascendió a Jefe de la División de Finanzas e Infraestructura para los Países Andinos y el Caribe. Desde el 2007 hasta junio de 2011 se desempeñó en la posición de Jefe de la División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras. Hoy cumple la tarea de Secretario General del Fondo de Pensiones del BID.

## CARLOS LÓPEZ-MOCTEZUMA

---

Mexicano. Coordinador de Asesores del Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México (CNBV). Desde el año 2007 está involucrado en varios proyectos para llevar los servicios bancarios fuera de las sucursales tradicionales en su país. Entre éstos destaca su participación en la elaboración de nueva regulación para la banca móvil mexicana y los pagos a través de celulares, así como la planeación de un nuevo esquema para el funcionamiento de corresponsales bancarios.

Antes de tomar su actual posición en la CNBV trabajó para la Sociedad Hipotecaria Federal en la Dirección de Planeación Financiera. Además estuvo en la Northwest Securities Corporation, de Seattle, EEUU; también acumuló experiencia en la Secretaría de Hacienda y Telecomunicaciones Inalámbricas más grande de América Latina.

Tiene un MBA con especialización en Finanzas y Estrategia de la Escuela de Negocios de la Universidad de Yale. Además, obtuvo el título de Licenciado en Economía del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Universidad donde imparte actualmente diversos cursos de Finanzas y Economía.

## **ALLIANCE FOR FINANCIAL INCLUSION (AFI)**

---

### **ABOUT AFI**

The Alliance for Financial Inclusion (AFI) is a global network of central banks and other financial inclusion policymaking bodies in developing countries. AFI provides its members with the tools and resources to share, develop and implement their knowledge of financial inclusion policies. AFI connects policymakers through online and face-to-face channels, supported by grants and links to strategic partners, so that policymakers can share their insights and implement the most appropriate financial inclusion policies for their countries' individual circumstances.

Learn more: [www.afi-global.org](http://www.afi-global.org)

## HERNÁN RAMOS

---

Ecuatoriano. Economista. Profesor Universitario. Editor. Escritor. Ensayista. Actualmente se desempeña como Consultor Internacional Independiente. Su especialidad: análisis de tendencias de la economía ecuatoriana, latinoamericana e internacional. Su larga trayectoria periodística se refleja también en sus trabajos de investigación y consultoría sobre medios de comunicación y tendencias tecnológicas. Ha escrito varios ensayos sobre economía y medios en América Latina. Ha diseñado y rediseñado varios proyectos periodísticos en Ecuador, Argentina, México.

Fue Editor Económico, Jefe de Redacción, Editor de Información y Editor General de Diario El Comercio (Ecuador, 1993-2008). Editor-Fundador del Semanario Económico Líderes (Quito, 1997-2005). Se desempeñó como Editor Visitante (Visiting Editor) en el mayor diario financiero del planeta, The Wall Street Journal (Nueva York 1997), y tuvo una destacada participación en la etapa inicial de “The Wall Street Journal Americas”, cuya edición circula en varios países latinoamericanos, desde 1993. También colaboró con la casa editorial británica The Economist Intelligence Unit (1997) y antes asistió al curso de especialización en Economía Internacional, en el Foreign Press Center (Tokio, Japón, 1993).

Colabora habitualmente con diferentes publicaciones latinoamericanas, entre ellas, diario Clarín de Argentina, Revista Poder de Colombia, Eje Central de México, etc. Actualmente, invitado por la Revista especializada América Economía (Chile), colabora con una columna de Análisis y Opinión.

**SIMÓN CUEVA**

---

Ecuatoriano. Doctorado (PhD) en Economía, Universidad de París-I (Panteón-Sorbona), 1995, Francia. Maestría en Economía, Universidad de París-I, 1991, Francia. Economista, Escuela Nacional de Estadística y Administración Económica, 1991, Francia. Ingeniero, Escuela Politécnica, 1989, París, Francia (especialidades: física cuántica y economía).

Actualmente es Vicerrector Académico de la Universidad de las Américas (Quito). Consultor en temas económicos, financieros, fiscales, petroleros y de educación superior. Ha colaborado con el Banco Mundial, BID, CAF, OEA, CAN, FLAR; Ministerio de Economía de Ecuador, Ministerio Coordinador de la Producción, Banco Central del Ecuador (BCE), CONELEC, etc. Ex Director Académico y Editor de Carta Económica (CORDES). Fue Director General de Estudios del BCE. Profesor de Postgrado en la UDLA (2006-2012), IDE (2007), FLACSO (2006-07) y Petroecuador (2006), Quito; Universidad de Guayaquil, (2006) y Escuela Politécnica del Litoral (1998-99), Guayaquil, Ecuador. Profesor de Economía: Universidad París VIII (1994-95), París; Universidad París XIII (1993-94), París y Universidad de Aix-Marsella II (1991-93), Marsella, Francia. Macroeconomía, economía matemática, econometría y economía aplicada. Profesor de Economía y Econometría: Universidad París VIII (1994-95), París; Universidad París XIII (1993-94), París y Universidad de Aix-Marsella II (1991-93), Marsella, Francia. Investigador Invitado: Centro de Investigación sobre Economía Matemática (1994-95) y Ministerio de Industrias (1991-94), Francia.

