

**URUGUAY**

**EL FUTURO EN FOCO**

CUADERNOS SOBRE DESARROLLO HUMANO



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

05

**CRÉDITO, ENDEUDAMIENTO  
Y POBREZA**



# **CRÉDITO, ENDEUDAMIENTO Y POBREZA**

Uruguay

**EL FUTURO EN FOCO.** Cuadernos sobre Desarrollo Humano  
**Crédito, endeudamiento y pobreza**

**PNUD Uruguay**

Denise Cook. Representante Residente

Aldo García. Representante Residente Adjunto

Paula Veronelli. Gerente de la Unidad de Políticas y Programa

Virginia Varela. Analista de Programa

Esteban Zúñin. Área de Comunicación

Felipe Berrutti. Equipo Técnico

©2014 PNUD Uruguay

**Autor:** César Failache

**Colaboración:** Juliana Morales

**Corrección:** Maqui Dutto

**Diseño:** Manosanta desarrollo editorial

manosanta@manosanta.com.uy

Zelmar Michelini 1116

**ISBN:** 978-92-990077-2-3

**Impresión:** Manuel Carballa

**Depósito Legal:** 366-595

Publicado en diciembre de 2014

El PNUD agradece muy especialmente los valiosos comentarios de Mariela Lindner, Andrea Vigorito, así como también los aportes de Graciela Sanroman.

Los Cuadernos sobre Desarrollo Humano son publicaciones encargadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a investigadores independientes. Según las normas aplicadas por el PNUD en todo el mundo, los autores de estos Cuadernos gozan de completa independencia editorial, y aplican criterios de objetividad e imparcialidad en sus análisis.

El análisis y las recomendaciones de políticas contenidos en este informe no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus Estados miembros. Se agradece la difusión y reproducción en cualquier medio, con indicación de la fuente.

# **CRÉDITO, ENDEUDAMIENTO Y POBREZA**

César Failache



# Índice

Prólogo.....	9
Siglas utilizadas.....	11
Resumen ejecutivo.....	13
Introducción.....	15
<b>1. El enfoque de la inclusión financiera y las políticas conducentes: fundamentos y críticas .....</b>	<b>17</b>
La inclusión financiera: bancarización y microfinanzas.....	18
Aporte de estudios y experimentos.....	19
El papel del Estado para la inclusión financiera .....	21
La práctica del Grameen Bank y la doctrina de Yunus .....	23
Los pobres como capital .....	24
La experiencia de Estados Unidos como aporte para la estrategia de inclusión financiera .....	25
<b>2. La inclusión financiera en el paradigma del desarrollo humano .....</b>	<b>29</b>
<b>3. Apuntes para una historia de la inclusión financiera y la pobreza en el proceso de desarrollo humano del Uruguay .....</b>	<b>33</b>
Política, moneda-finanzas y pobreza en el Uruguay del siglo XX .....	33
El período reciente .....	39
Algunas hipótesis a manera de conclusión .....	41
<b>4. Panorama actual de la inclusión financiera en Uruguay.....</b>	<b>43</b>
La inclusión financiera de los hogares en situación de pobreza.....	43
El sistema financiero y la inclusión financiera.....	49
Las políticas conducentes a la inclusión financiera.....	54
<b>Conclusiones.</b> <b>Los desafíos de la inclusión financiera y la microfinanza para promover el desarrollo humano de los próximos años en Uruguay.....</b>	<b>61</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>67</b>





## Prólogo

El desarrollo humano se ubica en el centro de las acciones que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) impulsa en el mundo y en Uruguay en particular. La ampliación de las libertades para que las personas vivan la vida que valoren vivir es el fin último que persigue este paradigma.

En esta ocasión, el PNUD presenta un conjunto de aportes al debate sobre los desafíos del desarrollo en el país en el marco de la serie El Futuro en Foco: Cuadernos sobre Desarrollo Humano.

Se trata de contribuir a la construcción de miradas prospectivas que permitan renovar la agenda de desarrollo y dar respuestas adecuadas a los desafíos del siglo XXI. Se pretende de esta forma acercar una plataforma de debate estratégico que promueva los principios de igualdad, justicia y equidad.

Tal como plantea Amartya Sen en el *Informe de Desarrollo Humano 2010*:

[...] el enfoque de desarrollo humano es suficientemente flexible como para tomar en cuenta la perspectiva futura de la vida humana en el planeta y lo suficientemente complejo para acoger nuevas inquietudes y consideraciones vinculadas con las perspectivas futuras [...].

Los temas que se abordan en los diversos Cuadernos sobre Desarrollo Humano se analizan precisamente desde una perspectiva de mediano plazo. Se trata de temas novedosos, de una agenda de nueva generación que pretende dar un salto sustantivo sobre la base de los logros alcanzados por el país en la última década.

Uruguay se encuentra entre los países del grupo de desarrollo humano alto, según el *Informe de Desarrollo Humano 2013*. Este posicionamiento positivo de carácter histórico da cuenta de los avances y logros alcanzados y se constituye a su vez en una exhortación a redoblar los esfuerzos en busca de un desarrollo sustentable y equitativo. Pero no se trata de una posición autocomplaciente. El crecimiento económico sostenido por más de una década y los caminos que se han implementado en materia de políticas públicas en los más diversos campos interpelan al país en términos de futuro.

Tal como postula el *Informe Mundial de Desarrollo Humano 2010*, la principal riqueza de los países está en la gente; por lo tanto, hacia allí deben dirigirse todos los esfuerzos en materia de políticas públicas.

El Cuaderno sobre Desarrollo Humano que aquí se presenta, el quinto de la serie, contribuye al análisis y al debate sobre los alcances y la capacidad de la inclusión financiera para construir condiciones superadoras de la pobreza. A partir del enfoque de desarrollo humano y de diferentes perspectivas—desde la academia, pasando por las recomendaciones de organismos internacionales, las organizaciones sociales y las políticas públicas vigentes—recorre y evalúa los vínculos existentes entre crédito, endeudamiento y pobreza.

En tal sentido, analiza los vínculos entre finanzas y pobreza a partir de una mirada histórica y brinda un panorama de la situación financiera de las personas que viven en esta situación, en el marco de algunos cambios recientes en el contexto nacional. Asimismo, documenta los principales hallazgos y realiza una serie de aportes en materia de instrumentos de política pública y agenda de futuras investigaciones, así como también formula conclusiones respecto a los desafíos de la inclusión financiera y a la microfinanza para promover el desarrollo humano.

Si los contenidos del Cuaderno sobre Desarrollo Humano permiten identificar las preguntas principales que se deben plantear para seguir mejorando la calidad de vida de las personas, se habrá cumplido con el objetivo. Si, además, algunas de las líneas de análisis planteadas permiten formular respuestas posibles, más aún el PNUD se estará acercando a lo buscado.

El mundo que queremos es el que está por delante. La visión que se continúe construyendo no es neutra, y es allí justamente donde el desarrollo humano tiene mucho para seguir aportando.

Denise Cook  
Representante Residente del Programa  
de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
(PNUD) en Uruguay



## Siglas utilizadas

<b>ANDA</b>	Asociación Nacional de Afiliados	<b>LATU</b>	Laboratorio Tecnológico del Uruguay
<b>ANEP</b>	Administración de Enseñanza Primaria	<b>LP</b>	línea de pobreza
<b>BCU</b>	Banco Central del Uruguay	<b>LI</b>	línea de indigencia
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo	<b>MEF</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>BHU</b>	Banco Hipotecario del Uruguay	<b>MERCOSUR</b>	Mercado Común del Sur
<b>BPS</b>	Banco de Previsión Social	<b>MIDES</b>	Ministerio de Desarrollo Social
<b>BROU</b>	Banco de la República Oriental del Uruguay	<b>MIEM</b>	Ministerio de Industria, Energía y Minería
<b>BSE</b>	Banco de Seguros del Estado	<b>MGAP</b>	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
<b>CGAP</b>	Consultative Group to Assist the Poor	<b>MTSS</b>	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
<b>DINAPYME</b>	Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (del MIEM)	<b>ONGs</b>	organizaciones no gubernamentales
<b>EAC</b>	empresas administradoras de crédito	<b>OSC</b>	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (de la Presidencia de la República)
<b>IIF</b>	instituciones de intermediación financiera	<b>OSP</b>	Oficina Nacional del Servicio Civil
<b>IMF</b>	instituciones de microfinanzas	<b>PANES</b>	Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estadística	<b>PIB</b>	producto interno bruto
<b>INACOOP</b>	Instituto Nacional del Cooperativismo	<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>INEFOP</b>	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional	<b>POS</b>	(points of sale) lugares de pago por medios electrónicos
<b>IPRU</b>	Instituto de Promoción Económico-Social del Uruguay	<b>TEA</b>	tasa efectiva anual
<b>IVA</b>	impuesto al valor agregado	<b>TIC</b>	tecnologías de la información y las comunicaciones



## Resumen ejecutivo

Por *inclusión financiera* se entiende el acceso por toda la población adulta de un país a los productos y servicios financieros que proveen las instituciones financieras. Se ha considerado como hipótesis que la exclusión de acceso a los servicios financieros puede contribuir a explicar la situación de pobreza. La liberalización y apertura de las fronteras nacionales, la desregulación de los mercados, y los fenómenos de desintermediación bancaria, así como la aplicación a las finanzas de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), las técnicas matemáticas y estadísticas, el *marketing* y el *management* acompañan la emergencia de la propuesta que considera a la inclusión financiera como un camino para superar la pobreza. Ello ha abonado una visión optimista respecto a la contribución de las finanzas al desempeño económico de los países, que afianza la idea de concebir a la industria financiera como instrumento para disminuir la desigualdad de ingresos y la pobreza entre los hogares.

En un mundo donde la *financiarización* de las actividades cotidianas de hogares y familias es creciente, la exclusión de algunos hogares de esta esfera significa también exclusión del aprendizaje de administrar ingresos y gastos, y de gestión financiera. Desde la academia se destacan como factores que explican la exclusión de los más pobres del sistema financiero la información imperfecta con que cuentan los intermediarios financieros sobre los clientes potenciales, debido a la dificultad de conocer una clientela numerosa y su compromiso para el repago (o *riesgo moral*). Desde la práctica, los bancos destacan el costo administrativo del *minoreo*, basado en operaciones individuales de monto reducido, que desincentiva la incorporación de este tipo de clientes y operaciones. A ello se agregan las regulaciones financieras estatales como las exigencias de documentación para evaluar los riesgos de las carteras de micro- y pequeños empresarios que carecen de garantías y balances. Si se agrega la lentitud del sistema judicial en la ejecución de deudores

se limita aún más el acceso al crédito de los más pobres. No menos importante puede ser la autoexclusión de los hogares pobres por cuestiones culturales y sociales.

¿Cuál es el papel del Estado en el enfoque de inclusión financiera? ¿Debería llevar adelante la bancarización mediante bancos estatales? ¿Podrá la industria de la microfinanza ser el canal de fondos internacionales con la finalidad de obtener retornos razonables si el Estado abandona o flexibiliza las regulaciones de usura de la tasa de interés y las regulaciones bancarias?

Este Cuaderno presenta algunas hipótesis sobre pobreza e inclusión financiera en el proceso de desarrollo humano del Uruguay. Por una parte, se puede considerar que en el primer tercio del siglo XX se consolidó el compromiso del Estado de enfrentar la desigualdad y la pobreza con políticas legitimadas por la democracia. En ese período el Estado instituyó su soberanía monetaria y financiera, con el objetivo de facilitar el acceso a la mayoría de la población a los servicios financieros. La creación del BROU, el BHU, el BSE y el BPS se inscriben en lo que se puede asimilar a una estrategia que tiene en cuenta el acceso a servicios financieros y el compromiso con el acceso a igualdad de oportunidades. En este contexto también se desarrollaron las cajas populares, anticipando al cooperativismo de ahorro y crédito, que complementó y democratizó el acceso a los servicios financieros. Si se confirman estas hipótesis, se podrá sostener que Uruguay anticipó, desde inicios del siglo XX, la importancia de la inclusión financiera. En la segunda mitad del siglo dichos objetivos se abandonaron o pospusieron, detrás del crecimiento, la estabilización o las restricciones financieras y comerciales, y desde los años setenta cobró relevancia la estrategia de las cooperativas, en un contexto de aceleración de la desigualdad. En el transcurso del presente siglo se destaca la renovación del compromiso del Gobierno nacional, a partir del año 2004, con la búsqueda de caminos para superar la pobreza,

que recientemente han incorporado de manera explícita el objetivo de la inclusión financiera.

En el Cuaderno se argumenta sobre la importancia de considerar los canales mediante los cuales las finanzas (del sector privado y del sector público) inciden en la generación de desigualdad y pobreza por vía directa e indirecta. Directa, por cuanto el acceso a los servicios financieros abre o cierra oportunidades a hogares y empresas de participar en las actividades productivas, dependiendo de la posesión de otros activos que se potencian gracias al crédito. Pero las cuestiones monetarias —y, en el caso específico de Uruguay, las cambiarias—, así como los temas de las finanzas públicas y bancarias, pueden impactar por una vía indirecta. Se trata de fenómenos interconectados que se retroalimentan con los ritmos de crecimiento, empleo y distribución del ingreso, influidos por la política económica, monetaria y financiera que se implementa, y que al mismo tiempo la condicionan.

Para considerar la situación actual de la inclusión financiera en Uruguay corresponde tener presente la distribución de activos e ingresos entre los hogares. Aquellos de los deciles más pobres no cuentan con activos financieros, y la cantidad de hogares propietarios de activos, así como el valor de dichos activos, aumenta con el nivel de ingreso. Por otra parte, el porcentaje de hogares del primer decil de ingresos que tienen deudas bancarias es inferior que en el resto de los deciles, con lo que aumenta la importancia de otros intermediarios financieros no bancarios. También los préstamos concedidos por particulares son más frecuentes en los deciles más pobres.

La inclusión financiera es impulsada como política por el Estado, por diferentes organismos y mediante diferentes modalidades. La OPP se ha

especializado en la promoción del microcrédito productivo y la microfinanza, pero deben considerarse también las políticas del MIDES a través de sus fondos de iniciativas locales, del MTSS con los fondos rotatorios para emprendimientos asociativos, los programas de crédito de Dinapyme y del MGAP, así como República Microemprendimientos S.A. El objetivo de inclusión financiera ha sido formulado expresamente desde el año 2010 y consagrado en la reciente ley 19210, que se analiza más adelante.

En el capítulo 1 se responden las siguientes preguntas: ¿Qué significa inclusión financiera? ¿Es la inclusión financiera una condición para superar la situación de pobreza? ¿Es la exclusión financiera un determinante para entrar en situación de pobreza? En el capítulo 2 se postula que los vínculos entre finanzas y pobreza (y desigualdad) son indirectos y directos. Los directos son aquellos que explican la situación de pobreza por la dificultad de acceso a las oportunidades que los servicios financieros hacen posibles. Los vínculos indirectos son aquellos que conectan las actividades financieras con la dinámica económica, capaces de generar situaciones de pobreza, como ocurre con las crisis financieras. En el capítulo 3 se presenta una perspectiva de dichos vínculos atendiendo al proceso histórico de Uruguay. El capítulo 4 presenta un panorama de la situación financiera de los pobres a partir de información reciente. El Cuaderno culmina con una propuesta de agenda de temas para Uruguay respecto a la inclusión financiera que comprende, entre otras, la importancia de la gradualidad en la implementación de la ley 19210, la relevancia de la educación en los temas financieros y la importancia de los canales no bancarios para lograr la inclusión financiera.

# Introducción

Crédito y endeudamiento son las dos caras de una relación social particular que compromete a dos partes, sean personas, hogares, empresas e instituciones o Estados. El acreedor, que cuenta con recursos financieros, puede entregarlos con determinados plazos y en condiciones para su devolución estipulados a la otra parte, que se endeuda. El préstamo es el esquema más simple y cotidiano de estas relaciones sociales que se denominan *relaciones financieras*: deudor, acreedor, contrato plasmado en un título, con las condiciones establecidas por la ley, el contrato o la palabra. En el caso de un depósito se invierte el esquema: quien se coloca en la posición de prestamista es el depositante y quien lo requiere, el prestatario, es el banco. El depósito es un instrumento financiero para utilizar los ahorros; da la seguridad de una institución financiera encargada de cuidarlo y la opción de percibir un interés. La complejidad de estas relaciones aumenta con la especialización de las instituciones financieras, el desarrollo de mercados (incluyendo el bursátil) con instrumentos más complejos, en los que ofertantes y demandantes acuerdan escenarios posibles frente a la incertidumbre radical del futuro para exigir el cumplimiento del contrato estipulado.

Tan difícil como definir sintéticamente en un párrafo las finanzas lo es definir el segundo componente de nuestro objeto de estudio: la pobreza. Se podría simplificar el enfoque desde una perspectiva financiera, considerando la situación de pobre únicamente con base en el nivel de ingreso o la carencia de activos, pero considerar la pobreza de esta manera puede equivocar el camino para su superación.

El objeto de este Cuaderno sobre Desarrollo Humano es analizar las relaciones financieras de las personas en situación de pobreza, teniendo en cuenta especialmente la adecuación de esas relaciones como instrumento para la superación de la pobreza. Se realizará una evaluación crítica de los vínculos entre crédito, endeudamiento y pobreza que se plantean a nivel académico, en las

recomendaciones de organismos internacionales y en la práctica de las organizaciones sociales, así como las políticas orientadas a la materia.

En el capítulo 1 se responden las siguientes preguntas: ¿Qué significa inclusión financiera? ¿Es la inclusión financiera una condición para superar la situación de pobreza? ¿Es la exclusión financiera un determinante para entrar en situación de pobreza? Para comprender su alcance se presentan los enfoques de inclusión financiera, cuyo mérito principal es identificar los vínculos directos entre pobreza y finanzas. Se explica el principal fundamento de las políticas de inclusión financiera, que postula que los mercados financieros bancarios formales excluyen a los pobres, y se propone la especialización de instituciones financieras, o *instituciones de microfinanzas* (IMF), que conforman la industria de la microfinanza. Se presenta la crítica a este enfoque, referida a la pertinencia de los criterios de mercado con que se alienta el desarrollo de dicha industria.

En el capítulo 2 se presenta el paradigma del desarrollo humano. En este paradigma, la pobreza (y la desigualdad) se consideran como un fenómeno complejo, que exige tomar en cuenta las diferentes dimensiones que inciden en su generación. A partir de este enfoque se propone la hipótesis siguiente: *las relaciones financieras pueden incidir en la generación de pobreza a través de vínculos indirectos y directos, relacionados con el aumento de las capacidades y la participación de las personas en situación de pobreza o vulnerables a la pobreza.*

En el capítulo 3 se presentan los vínculos entre finanzas y pobreza, a partir de la observación del proceso histórico de Uruguay considerado a la luz del paradigma del desarrollo humano. Se trata de algunos ejemplos relevantes que permiten identificar factores orientados a potenciar la igualdad de acceso a los servicios financieros, junto con otras medidas que contribuyeron a paliar la desigualdad y la pobreza.

El capítulo 4 se presenta un panorama de la situación financiera de los pobres a partir de in-

formación reciente. Esta información resquebraja algunos mitos respecto a las personas en situación de pobreza y bajos ingresos, al demostrar que sus comportamientos no difieren sustancialmente de los de otros sectores sociales. Pero también permite reconocer la pertinencia de las recomendaciones sobre inclusión financiera mencionadas en el capítulo 1.

Se espera de esta manera cumplir el objetivo de contribuir a "mejorar las acciones de aquellas organizaciones y personas del Uruguay abocadas al logro de un mayor desarrollo humano, apoyando a un mejor diseño, implementación y evaluación

de políticas públicas en clave de Desarrollo Humano". Corresponde agradecer a las personas que leyeron y comentaron algunas partes del presente documento, a los *discutidores* que orientaron una temprana versión del Cuaderno, lo que nos permitió reorientar la versión final hacia aspectos más sustantivos del tema, y a Elisa Failache y Rodrigo Gorga, por el procesamiento y el análisis de los microdatos del módulo financiero de la Encuesta de Hogares del pasado año. Por último, la literatura sobre el tema es enorme y contradictoria. En el Cuaderno se citan algunos documentos que sirven de referencia para introducirse en el tema.



# 1. El enfoque de la inclusión financiera y las políticas conducentes: fundamentos y críticas

Desde la década de los años setenta del siglo pasado se profundiza la globalización financiera, impulsada por la liberalización y la apertura de las fronteras nacionales, la desregulación de los mercados, y los fenómenos de desintermediación bancaria. Personas, hogares, empresas y otras instituciones, así como el Estado, disponen de nuevos instrumentos financieros para diversificar las opciones de inversión y financiamiento, que se espera disminuyan los riesgos y costos de transacción.

La aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), las técnicas matemáticas y estadísticas, el *marketing* y el *management* están en la base de dichas transformaciones, que generan una industria financiera muy diferente a la basada en la antigua figura del banquero, que deriva en una multitud de intermediarios financieros y especialistas en ingeniería financiera (Failache, 2010).

Junto con esta visión optimista respecto a la contribución de las finanzas a la economía, se afianza la idea de concebir a la industria financiera como instrumento para disminuir la desigualdad de ingresos y la pobreza entre los hogares. La dificultad para el acceso al crédito condena a hogares y personas a la pobreza, al impedirles el acceso a capital productivo (en sus diversas formas, como el capital humano), el beneficio de compras a un precio unitario menor, el uso de opciones de ahorro más rentables y seguras que mantener el dinero en casa, y —no menos relevante— la contratación de seguros. En un mundo donde la *financiarización* de las actividades cotidianas de hogares y familias es creciente, la exclusión de algunos hogares de esta esfera significa también exclusión del aprendizaje de administrar ingresos y gastos, y de gestión financiera, que por otra parte requiere el acceso a la *moneda invisible* que circula por el sistema de pagos electrónicos de cajeros automáticos, tarjetas de débito, crédito, celulares y computadoras personales.

Así se afianza la tesis de que la exclusión de los más pobres del sistema financiero es un pro-

blema. Desde la academia se destacan como factores que explican esta exclusión la información imperfecta con que cuentan los intermediarios financieros sobre los clientes potenciales, debido a la dificultad de conocer una clientela numerosa y su compromiso para el repago (*o riesgo moral*). Desde la práctica, los bancos destacan el costo administrativo del *minoreo*, basado en operaciones individuales de monto reducido, que desincentiva la incorporación de este tipo de clientes y operaciones. A ello se agregan las regulaciones financieras estatales, como el tope a la tasa de interés para evitar la usura o las exigencias de documentación para evaluar los riesgos de las carteras de micro- y pequeños empresarios que carecen de garantías y balances, además de la intermitencia de sus actividades.<sup>1</sup> Si se agrega la lentitud del sistema judicial en la ejecución de deudores, el acceso al crédito de los más pobres se limita aún más. No menos importante puede ser la autoexclusión de los hogares pobres por cuestiones culturales y sociales, junto con la discriminación explícita que imponen los costos para acceder a los servicios financieros.

En este contexto, quienes defienden la idea de la inclusión financiera para la superación de la pobreza proponen el impulso de las IMF para proporcionar servicios financieros a los hogares pobres y a los micro- y pequeños empresarios. Se reconoce de esta forma a la industria de microfinanza como una herramienta de lucha contra la pobreza y la desigualdad. El compromiso ético con la responsabilidad social de las empresas, la promoción de la alfabetización y la educación financiera para el fomento de la administración eficiente de los recursos y un consumo responsable se consideran las formas principales de evitar

---

<sup>1</sup> Así, algunos enfoques teóricos sostienen que, queriendo hacer el bien, los reguladores del Banco Central hacen el mal a los más débiles, incentivando el racionamiento del crédito a los más pobres y fomentando los mercados informales de crédito *o mercado negro*.

la explotación financiera, que alcanza su máxima expresión en los hogares y empresas pequeñas en situación de sobreendeudamiento.

### La inclusión financiera: bancarización y microfinanzas

Por inclusión financiera se entiende el acceso de toda la población adulta de un país a los productos y servicios financieros<sup>2</sup> que proveen las instituciones financieras. Hay inclusión financiera cuando existe un sistema formal legítimo e institucionalizado que permite acceder a estos productos y servicios a un costo razonable y sin restricciones. Para que se dé la inclusión financiera no es necesario que las personas hagan uso de estos servicios, pero sí es necesario que tengan el acceso a estos servicios en igualdad de condiciones. La existencia de una red de acceso es una condición necesaria para que se dé la inclusión financiera, y se puede brindar por distintos dispositivos de atención: oficinas de atención al cliente, cajeros automáticos, banca electrónica, banca móvil, servicios electrónicos en los puntos de venta de bienes y servicios —denominados POS (*points of sale*)—, etcétera.

Por otra parte, pese a que a veces se utilizan como sinónimos, la bancarización, o inclusión financiera bancaria, se refiere específicamente al uso de la red formal de bancos del país y sus servicios en el uso de medios de pagos y productos financieros de inversión, préstamos y seguros. La bancarización es uno de los elementos que favorecen la inclusión financiera, pero no es el único componente de la inclusión, y las personas pueden estar incluidas financieramente aunque no utilicen el sistema formal de bancos.

Esto último se podría asociar a diferentes barreras a la bancarización de tipo pecuniario, como la exigencia de un saldo mínimo de balance, comisiones sobre depósitos y préstamos, y no pecuniarias, como el número de documentos exigidos para abrir una cuenta de depósito, la disponibilidad de sucursales por cliente bancario y el número de días para obtener un crédito bancario (De la Torre, Ize y Schmukler, 2012).<sup>3</sup>

2 Comprende, a vía de ejemplo, cuentas bancarias, tarjetas de crédito y débito, créditos en todas sus modalidades (al consumo, para vivienda, microcréditos, etcétera), seguros.

3 En el documento se estima que las comisiones anuales representaron el 1,4% anual del PIB per cápita para el caso de cuentas corrientes y el 0,5% en el caso

Pero para lograr la inclusión financiera de las personas y empresas en situación de pobreza surge la alternativa de las instituciones de microfinanzas u otras formas complementarias a la bancarización. El microcrédito productivo tiene por objetivo ayudar a que el deudor fortalezca su negocio y mejore la productividad, y suele acompañarse con programas de apoyo técnico. Generalmente no se exige garantía, y existen diferentes modalidades para incentivar el repago, como el préstamo a grupos que tienen la responsabilidad colectiva de la devolución (instrumento principal del Grameen Bank), los esquemas de préstamos progresivos que consisten en asegurar montos crecientes de préstamo según el comportamiento, o la renovación continua de préstamos, y también la reputación social de ser un buen pagador. Si bien el microcrédito es la cara visible de la microfinanza, esta comprende, entre otros, los servicios de depósito, seguros (que incluyen los fondos de garantía), canales para la remisión de fondos (con gran desarrollo en el caso de los emigrantes). De esta manera, la superveniencia de la IMF, determinada por el repago de los préstamos, se vincula a estas relaciones de clientela.

A. Banerjee, E. Duflo, R. Glennerstern y C. Kinnan (2013), estudiosos y promotores de la microfinanza, destacan la expansión planetaria de las IMF de los últimos 10-15 años. De acuerdo a la Microcredit Summit Campaign de 2012, el número de familias pobres con un micropréstamo pasó de 7,6 millones en 1997 a 137,5 millones en 2010. Los autores destacan que “el microcrédito

---

de las cajas de ahorro para el promedio de Argentina, Brasil Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay —conjunto denominado LAC (7)—, en tanto que para Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y Estados Unidos —grupo denominado G7— dicho porcentaje era del 0,2% y las comisiones en cajas de ahorro eran del 0%. Las comisiones cobradas sobre créditos hipotecarios representan el 1,4% anual del PIB per cápita, y en el caso de préstamos al consumo el 1,8% para LAC (7), muy por encima de otras regiones en desarrollo y del G7. Se estiman en 1,1% y 1,3% las comisiones cobradas a pymes y otros negocios en LAC (7), cuando la media del G7 es del 1%. Las comisiones cobradas en los países latinoamericanos considerados se sitúan en línea con las de otras regiones en desarrollo, pero resultan superiores a las del grupo de países desarrollados. Por último, se menciona que la proporción de sucursales por habitantes es superior a la de los países desarrollados, y el número de días para obtener un crédito bancario está en línea con lo observado en otros países, con la excepción de los créditos hipotecarios.

ha generado considerable entusiasmo y esperanza para aliviar la pobreza”, reconocido con la concesión, en 2006, del Premio Nobel de la Paz a Muhammad Yunus y el Grameen Bank (que se considera más adelante) por su contribución a la reducción de la pobreza mundial.

En el año 2009, la organización internacional creada para acelerar la inclusión financiera, el Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), con sede en el Banco Mundial, reconocía la contribución de la microfinanza a la erradicación de la pobreza y el hambre, a la educación primaria universal, la promoción de la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres, la reducción de la mortalidad infantil y mejoras en la salud materna. Ello fortaleció la idea de la microfinanza como un camino para que los pobres puedan salir por sus propios medios de la pobreza, al tiempo que las instituciones dedicadas a esa actividad obtienen beneficios que aseguren su viabilidad patrimonial. Se trataría de una oportunidad de *ganar-ganar (win-win)*, para ambas partes. Las experiencias —como la de Grameen Bank, la institución de microfinanza Compartamos de México o la institución SKS en India— atrajeron la atención de los *policymakers* de los gobiernos, de las agencias de fondeo de la IMF, que comprende importantes instituciones multilaterales de crédito, así como los estudiosos del medio académico.

Por otra parte, junto con el microcrédito productivo, otros estudios destacan la pertinencia de conceder crédito a los pobres con destino al consumo. Karlan y Zinman (2008) plantean que, si bien el acceso al crédito con fines productivos es clave en la estrategia de desarrollo para mejorar el bienestar de los pobres y explica el crecimiento de la industria de microfinanzas de los últimos treinta años, existe menos consenso respecto a la importancia del desarrollo del crédito al consumo para estos sectores. Por una parte —y esta es una hipótesis relevante—, es muy difícil separar el destino en el caso de los créditos para microemprendimientos del propio sostén del demandante.<sup>4</sup> Estos autores señalan que algunos especialistas permanecen escépticos respecto a los créditos al consumo como solución a la pobreza, por considerarlos no solo “improductivos” sino que dejan expuestos a los hogares pobres a altas tasas de interés próximas a la usura, lo que facilita el riesgo

de sobreendeudamiento con el libre acceso a este tipo de crédito.

En la sección siguiente se presenta un panorama ampliado de los enfoques académicos sobre el tema.

## Aporte de estudios y experimentos

Una modalidad utilizada para evaluar la pertinencia de la microfinanza consiste en realizar experimentos que permitan identificar canales de incidencia y efectos, en países con elevados niveles de pobreza y donde se han implementado de manera importante programas de acceso al microcrédito.

Karlan y Zinman, en el artículo mencionado, informan respecto al experimento realizado para analizar y evaluar los efectos sobre el bienestar de los pobres en una localidad de Sudáfrica. El experimento consistió en que una IMF “liberalizó” los criterios para la concesión de crédito al consumo, en tiempo real y sin conocer a los solicitantes, de forma que mayor cantidad de población pudiera acceder al microcrédito.<sup>5</sup> Se realizó el seguimiento a los hogares que obtuvieron dichos créditos entre los 6 y los 27 meses posteriores, comparando los resultados con hogares que se postularon para acceder al microcrédito pero fueron rechazados. Los autores buscaron identificar los canales por los cuales el crédito afectó a las familias, considerando que algunas pueden disminuir el consumo para hacer compras importantes; otras pueden mantener el empleo y hacer frente a gastos de salud o problemas de transporte; otras pueden invertir en formas más tradicionales (educación, reparaciones del hogar, condiciones de trabajo), o bien mostrar su incidencia en factores como mayor optimismo o mayor poder en el hogar.

Los resultados del experimento indican que en un horizonte de 6 a 12 meses los demandantes conservaron sus trabajos y aumentaron sus ingresos, no pasaron hambre y tuvieron expectativas optimistas, reduciendo la depresión y el estrés. En un horizonte de 15 a 27 meses se observó un impacto positivo en la calificación de riesgos de los préstamos concedidos (*credit score*), lo que lleva a pensar que no generaron situaciones conocidas con el nombre de *trampas de endeudamiento* y otros efectos negativos. Estos resultados, a juicio de los autores, demuestran que los criterios que

4 Los autores citan una serie de trabajos respecto al crédito de microemprendimientos en países en desarrollo que apuntan en la dirección mencionada.

5 Se aprobó, en estas nuevas condiciones, la mitad de las solicitudes antes rechazadas.

se seguían en la concesión de préstamos —antes de la “liberalización” de los criterios— no eran adecuados. Según sostienen, la evidencia muestra que aumentó el bienestar, los préstamos fueron rentables (teniendo en cuenta la incobrabilidad), y que existía demanda de créditos incluso a una tasa efectiva anual (TEA) del 200%. Ello significa que la flexibilización de las condiciones en la concesión de crédito al consumo benefició a los prestatarios marginales (habitualmente rechazados) y fueron convenientes para el prestamista. También alertan respecto al riesgo de generalizar las conclusiones del experimento, ya que, si bien se diseñó para controlar los sesgos del lado del prestamista, se debe tener en cuenta que los clientes fueron previamente seleccionados por las instituciones prestatarias, y que los mismos clientes pudieron protegerse frente a circunstancias que tenían previstas (autoselección).

P. Dupas y J. Robinson (2012) aportan evidencia respecto a la importancia del ahorro para el desarrollo de microempresas, con base en los resultados del experimento realizado en Kenia sobre si el limitado acceso a servicios formales de ahorro impide el crecimiento de los negocios de pequeña escala. Se ofrecieron servicios de IMF en una ciudad del área rural de Kenia en la que solo un 2,2% de las personas tenían cuentas de ahorro en los bancos comerciales, debido a las altas comisiones y los mínimos de cuenta exigidos. El ahorro se destinaba a la compra de animales o bienes durables, se mantenía en sus casas o se asignaba a fondos rotatorios de ahorro y crédito. Luego del experimento, se constató que, a pesar de las altas comisiones que pagaron por las cuentas de ahorro y del hecho de que estas no generan intereses por los saldos mantenidos, lo cual implica que el interés fue negativo en términos reales, una gran proporción de mujeres aceptaron utilizar dichas cuentas y fueron capaces de aumentar sus ahorros, lo que les permitió aumentar las inversiones y los gastos. De este resultado concluyen que el rendimiento obtenido de sus ahorros en la opción de mantenerlos en su casa era inferior al costo de mantener una cuenta formal. El hecho es más relevante si se tiene en cuenta que, ante mayores posibilidades de acceso al crédito, solo el 3% los solicitó, y que la inclusión financiera se dio fundamentalmente mediante cuentas de ahorro, ya que el 87% de los individuos aceptaron esta opción.

El artículo deja planteadas interrogantes muy relevantes: ¿Cuáles son las barreras al ahorro que se superan mediante la tenencia de cuentas de

ahorro? ¿Al mantener el dinero en la casa se incentiva la preferencia por el consumo? ¿La alta participación de mujeres obedece a las dificultades de proteger sus ahorros frente a demandas de otros miembros del hogar? Y en este último caso, aunque el rendimiento de mantener el ahorro en el hogar fuera negativo para estas mujeres, ¿cuál es el retorno social si, por ejemplo, permite que un amigo o pariente mejore su situación personal?

Vale la pena advertir al lector de la relevancia de esas preguntas respecto a la importancia de redes informales o formales, bien destacadas en los enfoques de la economía social y solidaria. También viene al caso tomar en cuenta que ya en el año 1963 Juan Pablo Terra señalaba la relevancia de disponer de instrumentos para canalizar el ahorro para el Uruguay rural.

No es posible precisar qué frecuencia presentan los casos de peones o capataces que acumulan pequeños ahorros a lo largo de su vida productiva y en cierto momento (por renuncia voluntaria o por pérdida de capacidad de trabajo) se retiran a predios de muy pocas hectáreas o a lotes urbanos desde donde continúan una vida que analizaremos en los párrafos siguientes. Cuando las facilidades que otorga el patrón permiten al capataz o encargado capitalizar sus ahorros en forma de animales en el campo donde trabaja, esos ahorros se libran de la desvalorización. En el proceso inflacionario actual, ahorrar en dinero para comprar tierra y hacienda al cabo de algunos años resulta un pésimo negocio. (Terra, 1963)

En el artículo mencionado de Banerjee, Duflo, Glennerster y Kinnan (2013)<sup>6</sup> se da cuenta del experimento que comenzó en el año 2005, cuando se seleccionaron 52 de los 104 barrios de la quinta ciudad más grande de India, en la que se observa el mayor crecimiento de la microfinanza. En dichos barrios se decidió abrir sucursales de Spandana, una de las más grandes IMF de ese país. De 15 a 18 meses después del comienzo se realizó una encuesta entre los hogares tomadores de dichos créditos —un promedio de 65 hogares en cada vecindario, que totalizaron 6.850—. Otras IMF comenzaron operaciones en los vecindarios elegidos y en el resto, pero la probabilidad de recibir un crédito fue 8,8 puntos porcentuales

6 Este tipo de experimento fue realizado en similares programas en Marruecos, Bosnia-Herzegovina, México y Mongolia, según mencionan los autores.

superior en las áreas elegidas. Dos años después se visitó a las mismas familias que al inicio y se observó que los hogares tenían niveles más altos de deudas y se habían endeudado por más tiempo. En esta segunda visita se tuvo la oportunidad de estudiar los impactos de microcrédito sobre los hogares y los negocios emprendidos por los tomadores de créditos. El objetivo fue examinar el efecto sobre el consumo, la creación de nuevos negocios, el crecimiento del ingreso en los que ya funcionaban, junto con los resultados en términos de desarrollo humano, como educación, salud y empoderamiento de la mujer.

Importa retener la principal conclusión: “El microcrédito puede no ser el ‘milagro’ que se decía”, aunque permite a algunos hogares invertir en sus pequeños negocios. Una razón puede deberse a que los negocios de los grupos objetivo son muy chicos (ninguno tiene un empleado), no son particularmente rentables y resultan difíciles de ampliar, aun en un contexto de alto crecimiento, dadas las destrezas de estos empresarios y sus situaciones de vida. Pero sí afecta la estructura de consumo de los hogares, ya que aumenta el consumo de bienes durables mientras se reducen los gastos en los denominados *bienes de tentación* y los gastos en festivales y fiestas. También la microfinanza afecta las elecciones laborales, ya que los hogares que accedieron a préstamos parecen trabajar más en sus propios negocios. En este sentido la microfinanza cumple un papel en los hogares.

La última referencia introduce el tema que se tratará en la próxima sección, referida al papel del Estado. Burgess y Pande (2005) estudian el impacto de la inclusión financiera en la reducción de la pobreza en India, llevada adelante mediante la bancarización liderada por el Estado. El programa de expansión de la red bancaria estatal se inició en India luego de la nacionalización bancaria de 1969, con el objetivo de mejorar el acceso de los pobres del medio rural a canales formales de crédito y ahorro. El programa culminó en 1990. En ese período se abrieron sucursales en 30.000 localidades rurales no bancarizadas y con alta población. Esta política ha estado sujeta a la crítica que sostiene que no fue efectiva en la inclusión de los pobres, sino que obstaculizó el desarrollo de las zonas rurales e incrementó la pobreza, ya que las elites más poderosas capturaron el crédito subsidiado y al mismo tiempo endurecieron las condiciones de acceso al crédito para los más pobres en los mercados informales.

Sin embargo, los autores plantean que la creciente movilización del ahorro y la provisión de créditos se hizo posible por el aumento de la red de sucursales. El número de cuentas de ahorro y crédito rural se incrementó y las tasas de interés de los préstamos y depósitos resultaron atractivas en comparación con las disponibles en los mercados informales. Si bien no se puede identificar quiénes usaron estas modalidades de cuentas de ahorro y crédito, los datos de los hogares para los años ochenta y noventa del siglo XX demuestran que los hogares pobres tuvieron éxito en obtener préstamos bancarios y estuvieron dispuestos a realizar dichas operaciones. No obstante, la contribución del denominado *efecto derrame* del crecimiento y el efecto del acceso directo de los pobres al crédito y el ahorro puede no haber sido la única causa de la reducción constatada de la pobreza, teniendo en cuenta que se trata de un período de crecimiento generalizado, en particular de la producción no agrícola, lo que podría explicar la reducción de la pobreza observada en todo el período.

## El papel del Estado para la inclusión financiera

¿Cuál es el papel del Estado en el enfoque de inclusión financiera? ¿Debería llevar adelante la bancarización mediante bancos estatales, como se ha visto que ocurrió en India? ¿Podrá la industria de la microfinanza ser el canal rentable de fondos internacionales con la finalidad de obtener retornos razonables si el Estado abandona o flexibiliza las regulaciones de usura de la tasa de interés y las regulaciones bancarias?

Una primera diferencia de enfoques surge al consultar las posiciones académicas al respecto: por una parte, las posiciones que sostienen la relevancia del mercado para resolver los problemas sociales y, por otra, las que identifican la desigualdad y la pobreza como problemas que el mercado no solo no resuelve, sino que agudiza.

En la primera línea se debe destacar el aporte de la identificación de *fallas de mercado*, que pueden obedecer a diferentes razones, entre las que se destaca la naturaleza de las relaciones financieras basadas en la confianza y las dificultades que sobrevienen al no disponer de indicadores certeros para descubrir el comportamiento de las partes. Otro aspecto refiere al propio proceso de formación de precios; en este caso, la tasa de interés afectada por la asimetría de información entre deudor y acreedor y otras particularidades

del negocio bancario y financiero vinculadas a la tecnología de prestación de servicios.

Los aportes principales desde esta perspectiva consisten en recomendaciones para las autoridades públicas del lado de la oferta, la demanda y la regulación de las actividades financieras, que se reseñan a continuación.

En primer lugar, la promoción por el Estado de reglas y prácticas para aumentar la oferta de créditos, atendiendo a la cobertura, el tipo y la accesibilidad de créditos e información crediticia (sea mediante registros públicos u oficinas de información de crédito privadas).

En segundo lugar, la regulación y supervisión de las IMF con el objetivo de proteger a los ahorristas y consumidores contra posibles abusos. Esto comprende la actividad de supervisión prudencial de las IMF, pero también el diseño del marco legal para préstamos a familias y personas, con la finalidad de la protección del deudor, la consideración de la exigencia de colaterales (garantías) y el régimen de bancarota (cómo se gestiona el caso del impago).

En el caso de las personas pobres, de ingresos bajos y medio bajos, se sostiene que por enfrentar restricciones financieras pueden ser propensas al sobreendeudamiento o desconocer las condiciones de acceso a dichos servicios.

Estas medidas de regulación y supervisión deben considerarse como parte de la gestión preventiva del riesgo sistémico, es decir, el riesgo asociado a las consecuencias imprevistas que pueden surgir de la quiebra bancaria de una institución sobre otros intermediarios, las empresas dependientes de dicho financiamiento y los ahorristas (De la Torre, Ize y Schmukler, 2012).

Corresponde destacar que las medidas más adecuadas de regulación de las IMF es un tema de debate. Se considera que, si la IMF es pequeña y se financia con capital propio, no debería ser necesario regularla, pero si su financiamiento proviene de depósitos de ahorristas, como es el caso de las grandes IMF, existen buenas razones para la regulación, a fin de proteger a los depositantes.

Estos temas han sido objeto de una revisión importante en los últimos años, a raíz de la crisis financiera de Estados Unidos de 2008, debido a la articulación de las empresas dedicadas a conceder préstamos a sectores populares de Estados Unidos (los préstamos denominados *subprime*) y su vinculación comercial y financiera con los grandes bancos de ese país (Failache, 2012 a, 2012 b), que se abordan en la sección 1.6.

En el análisis realizado por Ricardo Bebszuck (2008) sobre la promoción de la microfinanza en la región latinoamericana se plantean otros aspectos relevantes. En primer lugar, que las IMF son más adecuadas para otorgar microcréditos que los bancos comerciales (privados o públicos), por la relación de clientela que se establece. Destaca su relevancia en proporcionar instrumentos de ahorro a los sectores pobres al aumentar la seguridad de estos y otorgar un interés que les permite evitar el impuesto inflacionario.

Respecto al acceso al crédito, destaca la especialización en montos pequeños y períodos cortos, más adecuados por el problema de la intermitencia del ingreso de este sector, características de la economía informal. Por ello sugiere que la regulación de las IMF debe ser más laxa que la de los bancos comerciales. En este sentido sugiere que el sector público debe coordinar la inclusión financiera, liderando cambios normativos y alentando estrategias bancarias, pero sin comprometerse en la asignación de crédito.

Respecto a la bancarización como forma de inclusión financiera, el mismo autor plantea que para tener éxito esta debe ser rentable e impulsada por los intermediarios comerciales privados y públicos compitiendo entre sí. El Estado puede favorecer la bancarización de los pobres con medidas como el pago de beneficios sociales en cuentas bancarias a bajo costo y con mínimos requerimientos formales, y en general estableciendo la obligatoriedad del pago de salarios en cuentas bancarias.

Por último, propone medidas regulatorias para forzar a los empleadores y bancos a promover el uso más intenso de servicios financieros. Agrega la persuasión moral basada en la responsabilidad social de los bancos con miras a alinear el interés de los bancos con el interés social. La posibilidad de crear una masa de clientes atractiva desde el punto de vista de los beneficios que puede generar en el futuro se enfrenta a la baja rentabilidad que resulta de flexibilizar las barreras a la entrada para los pobres, por ejemplo, estableciendo la posibilidad de contar con cuentas de ahorro exentas de comisiones por su uso.

El autor destaca que la limitada bancarización en América Latina refleja la escasa demanda de servicios financieros por la población en general, no solo los pobres. Subraya la importancia de expandir el uso de tarjetas de débito y el uso de medios de pago electrónicos, así como el papel de las instituciones de análisis de créditos, y la

importancia de reforzar la educación financiera, especialmente de los pobres.

## La práctica del Grameen Bank y la doctrina de Yunus

Pobreza y finanzas es el *leitmotiv* de la obra de Muhammad Yunus, quien postula el potencial endógeno de la segunda para superar la primera, sin la intervención del Estado. El compromiso de Yunus con la microfinanza surgió al constatar que las mujeres pobres de su tierra natal estaban sometidas —injustamente— a las condiciones impuestas por los prestamistas. Ante tal situación Yunus, economista de profesión con estudios en Estados Unidos, propuso a un banco local que prestara a los pobres, y recibió como respuesta que los pobres no son sujetos de crédito. Frente a esta indiferencia, decidió crear el Grameen Bank como *banco de los pobres*.<sup>7</sup>

Para Yunus, la pobreza resulta de un orden económico, social y político injusto, que no respeta los derechos humanos, y se perpetúa por la creencia y la resignación a la pobreza como un destino inevitable, no como opción.<sup>8</sup> Dice Yunus:

[...] por eso seguimos teniendo pobres en torno nuestro. Si creyéramos firmemente que la pobreza es inaceptable para nosotros y que no debe ser parte de una sociedad civilizada, se habrían construido instituciones y políticas para crear un mundo libre de pobreza. Creamos lo que queremos, pero lo que queremos y cómo obtenerlo depende de nuestras mentalidades. Es extremadamente difícil cambiar las mentalidades una vez que se formaron. Necesitamos inventar caminos para cambiar continuamente

nuestras perspectivas y reconfigurarlas rápidamente cuando emerge nuevo conocimiento. Podemos reconfigurar nuestro mundo si reconfiguramos nuestras mentalidades [...]. La pobreza es causada por el fracaso a nivel conceptual, más que por la falta de capacidades de las personas [...]. Los seres humanos nacen en el mundo equipados plenamente no solamente para cuidarse a sí mismos, sino para contribuir a aumentar el bienestar (*well being*) del mundo como un todo.<sup>9</sup>

Y agrega:

El problema es que trabajamos duro para transformarnos en seres unidimensionales.

Esta *unidimensionalidad* consiste en concebir que la única misión del ser humano es la búsqueda personal de ganancias, por lo que nos resistimos a buscar soluciones a la pobreza. La motivación de maximizar beneficios debería combinarse con la de “hacer el bien a la gente y el mundo”, dando lugar al negocio de maximizar beneficios y al negocio social o *social business*. Y, como resultado de este último, el surgimiento de empresas de un sector social, impulsadas por el trabajo y el compromiso de los activistas sociales, que dejarían de buscar donantes financieros para comprometerse con el *social business*.

Yunus propone como ejemplo la experiencia de Grameen Bank, que es propiedad de sus deudores y no se puede transferir a quienes no lo sean. Agrega que incluso las empresas que maximizan ganancias pueden transformarse en promotoras de dicho sector por diferentes caminos, como la creación de compañías puente que transfieran la propiedad a los pobres, como ocurrió con la asociación de la multinacional Danone con Grameen para la creación de una fábrica de yogur, o la creación de una cadena de hospitales para curar las cataratas de los ojos, con precios diferenciados para pobres y ricos, implementada por Grameen.

Por último, el economista bengalí concibe la globalización como un fenómeno que trae más beneficios que costos para los pobres, como “una autopista de cien carriles que atraviesa el mundo”, con la condición de que se permita que todos ganen, fijando “reglas de tránsito, policías que

7 En 2006 llegó a conceder préstamos a 7 millones de pobres en 73.000 aldeas de Bangladesh, con 97% de los deudores que son mujeres. Grameen concede préstamos para vivienda (desde 1984), para estudios y microemprendimientos, cuentas de ahorro, fondos de pensión y seguros. La tasa de repago es del 99%. Desde 1995 no recibe dinero de donantes, y sus depósitos y capital equivalen a 143% de los préstamos. En 2003 comenzó a conceder préstamos de USD 12 a familias, sin cobrar interés. También creó Grameen Phone, una compañía de celulares, asociada con una empresa noruega, cuyo objetivo es incorporar las TIC a las actividades de los pobres.

8 La opción de la pobreza tiene un fundamento fuerte en diferentes concepciones éticas y religiosas: “No es pobre quien menos tiene sino quien menos necesita”. Para una reflexión desde la perspectiva católica véase Boff (1982).

9 Las citas entrecomilladas son traducción del discurso pronunciado al recibir el Premio Nobel de la Paz en 2006, compartido con el Grameen Bank.

vigilen el tráfico y autoridades de tráfico globales que eviten que los más fuertes no dejen lugar a los más pobres". "La globalización no debe convertirse en imperialismo financiero", dice Yunus en su discurso.

## Los pobres como capital

Si bien la microfinanza ha gozado de buena prensa internacional, en noviembre de 2010 aparecieron sombras en los *mass-media* globales, cuando el *New York Times* dio cuenta de una ola de suicidios de personas endeudadas con las IMF en India, junto con la denuncia de "hiperbeneficios a costa de los pobres". Las críticas se repitieron con virulencia política en varios países de América Latina, y con la crisis de 2008 se generó un Movimiento de No Pago en Nicaragua, en Bangladesh y en los propios Estados Unidos. Con ello crecieron las acusaciones a las IMF de empujar a sus clientes a *trampas de endeudamiento*, mediante las altas tasas de interés y condiciones de acceso, y las antes elogiadas tasas de repago de los microcréditos se volvieron sospechosas de usar métodos inescrupulosos de crédito hacia los pobres.

En el ámbito académico también se han formulado críticas respecto al rol del crédito y el endeudamiento en la reducción de la pobreza.<sup>10</sup> Estos estudiosos del tema dan cuenta de discursos públicos contradictorios, que a veces sostienen que la industria de microfinanzas es el instrumento más efectivo (y menos costoso) para aliviar la pobreza, mientras otras voces la denuncian como un sistema de explotación que lleva a los pobres a trampas de endeudamiento. Para Ananya Roy (2013), estas perspectivas contradictorias reflejan las dos caras de la microfinanza. Por un lado, se presentan como forma de "democratización del capital", en cuanto son una verdadera "tecnología del desarrollo" que sirve como "antídoto" a la exclusión financiera (o a la captura de los pobres por las elites políticas y económicas, en particular los prestamistas), dando la oportunidad de que los pobres creen sus propios activos. Pero, por otra parte, también se pueden concebir como una industria basada en la explotación de los pobres, que los transforma en un tipo particular de capital, el capital pobre, integrado como nueva forma de capital a los circuitos financieros globales.

10 Por ejemplo, Morduch y Haley (2002), Bateman y Chang (2012), Roodman (2012).

La autora sostiene que, bajo la mirada atenta del Banco Mundial a través del CGAP, la industria de la microfinanza se ha incorporado a las normas y reglas de las finanzas globales para definir las pautas de escala y sustentabilidad de las IMF, es decir, priorizando la calidad del portafolio por sobre el acceso de los pobres, considerando la rentabilidad antes que los beneficios sociales que se supone aporta. La microfinanza, junto con los mercados *subprime*, ha servido como remedio para incorporar a los pobres, pero en términos que difieren sustancialmente de los que se otorgan a los deudores más ricos (denominados *prime*) en cuanto a las tasas de interés u otras condiciones para acceder al préstamo.

Frente al revés de las expectativas de las experiencias de crédito a los pobres que planteó la crisis de *subprime* en los Estados Unidos de América, sumado a los sucesos de India ya mencionados, sostiene que el éxito de esta industria está fundado en la presión de las IMF sobre sus clientes para incentivar el ahorro forzoso. La clave del logro de dicho ahorro descansa en la "ingeniería financiera" basada en el mantra "*the poor always payback*", más que en el efecto beneficioso de los microcréditos.

En este sentido, la autora propone que los programas de microfinanzas deben considerarse parte de las infraestructuras de desarrollo humano y no como experiencias aisladas de las IMF. Estas actividades no garantizan la disminución de la pobreza *per se*. En el caso de Bangladesh, por ejemplo, se debe reconocer la importancia de los subsidios para los pobres y su efecto en la mejora del bienestar. Este no es resultado de las experiencias de microfinanzas, sino el efecto conjunto de los programas de protección social y apoyo a los pobres llevados adelante, que incluyen factores como la construcción de infraestructura para la economía rural. Por último, advierte que la crisis de las *subprime* en Estados Unidos es una advertencia para la industria global de microfinanzas, y recomienda mantener a esta separada de las altas finanzas.

También en esta línea, Florent Bédécarrats (2012) cuestiona la existencia de un modelo universal para proveer de servicios financieros a los pobres. Las experiencias son difícilmente reductibles a un solo modelo, a pesar de que la prensa "nobeliza" estas múltiples y contradictorias experiencias como panacea para solucionar la pobreza mundial. En su tesis doctoral esboza un análisis crítico respecto a cómo concebir a las IMF, que han conformado el sistema financiero



que atiende actualmente a la mayor cantidad de personas en el planeta.

Bédécarrats plantea de manera correcta los problemas de “regulación” del sistema de microfinanzas, ligados a los criterios de evaluación de la performance de las IMF, pero, al evaluar las instituciones con criterios de mercado, el autor destaca que se confunden ambiguamente los objetivos políticos y económicos, lo público y lo privado, lo comercial y lo social. Por otra parte, la regulación orientada a asegurar la viabilidad y expansión de las IMF promueve de forma implícita el modelo comercial (basado en sociedades anónimas) frente a las organizaciones de la economía social —cooperativas, mutuales, organizaciones no gubernamentales (ONG)—.

Las directivas del Comité de Basilea de control prudencial con miras a proteger a los pequeños ahorristas pueden tener efectos negativos en la gestión de las IMF, aumentando las dificultades para la inserción financiera de las personas en situación de pobreza. Poco a poco estas instituciones son conducidas al modelo de gestión y apreciación del riesgo de la industria bancaria. Estos cambios pueden explicar las crisis de sobreendeudamiento, las altas tasas de interés y el alejamiento de estas IMF de los sectores pobres hacia otros sectores sociales con menores dificultades.

En segundo lugar, la lógica de intervención política pasa a estar justificada a partir de los resultados de evaluaciones, junto con el empleo de métodos e indicadores cuantitativos para evaluar la *performance* de las IMF respecto a su gestión, auditorías y calificaciones “sociales” basadas en criterios de responsabilidad social empresarial, códigos de ética, protección del cliente y medioambiente. De esta forma se busca mostrar que se ajustan con los objetivos para los que fueron creadas. El autor señala que, si bien ello ha permitido asegurar la viabilidad de las instituciones, también ha tenido efectos perversos, al frenar la consolidación de IMF sin objetivos lucrativos, favorecer las prácticas estandarizadas, y empujarlas hacia poblaciones en mejor situación que las que originalmente se planteaban.

### La experiencia de Estados Unidos como aporte para la estrategia de inclusión financiera

Puede parecer impropio referir el caso de Estados Unidos en este cuaderno dedicado a la situación de pobreza y sus vínculos con las finanzas. Como se ha visto, las experiencias se focalizan en países

donde la pobreza constituye una de las razones de su subdesarrollo. Sin embargo, el enfoque propuesto por Branko Milanović identifica factores relevantes para una estrategia de inclusión financiera en Uruguay, salvando las diferencias estructurales entre ambos países.

Sostiene Milanović (2011: 213):

Por lo general, la culpa de la actual crisis financiera (iniciada en 2007) suele achacarse a los banqueros incompetentes, la desregulación financiera, el “capitalismo de compadreo” y cosas por el estilo. Aunque todos estos elementos pueden haber contribuido a la crisis, esta explicación puramente financiera pasa por alto sus razones fundamentales. Estas se encuentran en el sector real, y más concretamente en la distribución de rentas entre individuos y clases sociales. La desregulación (financiera) ha exacerbado la crisis al apoyar los comportamientos irresponsables, pero no la ha creado. (Milanović, 2011: 213)

El vínculo entre lo real y lo financiero se establece por la conversión de los excedentes concentrados en la población más rica en “una enorme reserva de capital financiero disponible” (Milanović, 2011: 214), dado que estos sectores de altos recursos enfrentan un límite para su consumo. La cuestión crucial es considerar cuál fue el destino de dichos recursos financieros. Para entender esto es relevante considerar que la mitad inferior de los receptores de ingreso en Estados Unidos no aumentaron su ingreso real.

De esta forma, la clase media en esas condiciones mantiene su consumo mediante endeudamiento:

La gente comenzó a vivir acumulando deudas que no paraban de crecer en sus tarjetas de crédito, asumiendo más deudas por los vehículos e hipotecas más altas [...] [y] así nació el gran atracón de consumo norteamericano que hizo que la deuda de los hogares aumentara del 48 por ciento del PIB, a comienzos de los ochenta, hasta el 100 por ciento del PIB antes de la crisis. (Milanović, 2011: 215)

Como bien considera Milanović, a la forma financiera de la riqueza de los sectores de más alto ingreso se agregaron los capitales que fluyeron del resto del mundo, permitiendo sostener el déficit comercial de Estados Unidos en dichas décadas y la financiación del consumo. En este

sentido, el proceso descrito por Milanović se asemeja a lo observado en la gestación de la crisis de endeudamiento latinoamericano durante los años setenta del siglo XX, cuando la entrada de capitales sostenía un tipo cambiario sobrevaluado que invitaba al consumo de bienes importados y a viajes al exterior.

Milanović propone una interpretación política del proceso: “el atracón de consumo sirvió para suavizar los conflictos de clases y mantener el sueño americano de una marea alta que ponga a flote todos los barcos” (Milanović, 2011: 216). Señala la alineación de intereses proendeudamiento en tres bloques: los acreedores (sectores enriquecidos e intermediarios financieros); el bloque político, que encontró una solución al estancamiento de ingresos de las clases medias, y el bloque deudor, conformado por la clase media “y quienes eran más pobres que ellos”, que pudo seguir el tren del aumento de deudas para el consumo y para cumplir el sueño de la casa propia.

Entonces, el problema político del insuficiente crecimiento económico de la clase media fue “resuelto” abriendo los grifos de los créditos baratos. Y la apertura del grifo de los créditos, para aplacar a la clase media, era necesaria porque un sistema democrático de desarrollo excesivamente desigual no puede coexistir con una estabilidad política. (Milanović, 2011: 216)

Concluye reflexionando sobre cuáles eran las alternativas:

Si no hubiera habido treinta años de desigualdad creciente y con la misma renta nacional global, los ingresos de la clase media habrían sido superiores. La personas con ingresos intermedios tienen muchas más necesidades que satisfacer antes de empezar a preocuparse por cuáles son las mejores oportunidades de inversión para su exceso de dinero. Entonces, la estructura de consumo habría sido diferente: probablemente se habría gastado más dinero en comidas caseras que en restaurantes chic, más en vacaciones en lugares cercanos que en viajes a playas exóticas, más en ropa para los chicos que en moda de diseño. Un desarrollo más equitativo habría evitado la necesidad de que los políticos buscaran la manera de encontrar paliativos con los que aplacar el enfado de sus votantes de clase media. En otras palabras, se habría producido un desarrollo más igualitario y más estable que habría evitado una

crisis innecesaria para Estados Unidos y para el mundo. (Milanović, 2011: 216217)

El análisis presentado hace pensar en las contradicciones intrínsecas a la propuesta del crédito *per se* como solución a la pobreza, pero también respecto a cómo enfrentar la vulnerabilidad que muestran los sectores de clase media.

Un aspecto discutible de la hipótesis Milanović es la explicación del detonante de la crisis financiera, que atribuye al hecho de que “cuando la clase media comenzó a incumplir el pago de sus deudas, el sueño se vino abajo”. ¿Por qué ocurrió el incumplimiento? ¿Fue esa la causa, o debemos tener presentes los eventos financieros que comenzaron a sucederse entre un grupo de instituciones cuando reconocieron la alta probabilidad de incumplimiento y generaron acciones que destruyeron de manera endógena al propio sistema financiero?

Con esta breve síntesis de la hipótesis de Milanović se cierra este capítulo, donde se ha presentado un panorama de las razones que justifican las políticas de inclusión financiera. Se ha visto que un aspecto importante refiere al tipo de institución financiera: bancos formales para los sectores medios bajos y bajos, o instituciones de microfinanzas para los sectores pobres o de ingresos bajos. Un aspecto específico refiere a las capacidades y los comportamientos ético-emprendariales ligados a la prevención y superación de la pobreza. Por supuesto, otro aspecto crucial es el papel del Estado en cuanto regulador y supervisor de los intermediarios, pero también en cuanto promotor de la democracia económica.

El enfoque de inclusión financiera permite identificar algunos vínculos directos entre pobreza y finanzas, y las razones que se advierte inciden en la pobreza, derivadas de las denominadas *fallas del mercado financiero*. La exclusión de las personas pobres del mercado financiero, principalmente de los mercados financieros bancarios formales, les impide acceder a activos (incluyendo salud y educación, componentes identificados como constitutivos del denominado capital humano) que podrían permitirles superar la pobreza, así como a instrumentos de ahorro que les permitirían modificar las pautas de consumo, y así planificar el consumo al tiempo que ofrecen el incentivo al ahorro mediante los retornos del capital ahorrado, por mínimo que sea. La especialización de instituciones financieras que conforman la industria de la microfinanza podría sustituir la falta de las entidades bancarias en estos sectores.

La labor del Estado es imprescindible para diseñar los canales para la inclusión financiera que permita el alivio o la superación de la pobreza, y no su instrumentalización como capital o fuente de enriquecimiento del sistema financiero, en todas sus modalidades. En este sentido, el Estado

podría controlar estas instituciones, las tasas y los requisitos que imponen en el mercado, así como proveer el asesoramiento y la educación financiera para integrar la racionalidad financiera a la vida cotidiana y prevenir el problema del sobreendeudamiento.



## 2. La inclusión financiera en el paradigma del desarrollo humano

El *paradigma* del desarrollo humano define el desarrollo como el proceso de expansión de las libertades de todas (cada una) de las personas que habitan el planeta. La consideración de este enfoque como un paradigma refiere a su vocación de aglutinar reflexivamente diferentes posiciones, que lo distancia epistemológicamente de una teoría acabada y recibida. También refiere al compromiso ético de asegurar la efectiva participación de todas las personas en los asuntos públicos, fortaleciendo la democracia real y el compromiso y esfuerzo del Estado para superar las situaciones de injusticia social que signifiquen la privación de las libertades reales de personas, grupos o sectores de la sociedad.

El avance en las libertades reales (Van Parijs, 1996) que disfrutaran las personas, criterio orientador para evaluar los avances del desarrollo, centra la atención en el fomento de las capacidades de las personas para actuar como agentes de sí mismas, o de otras, en la convivencia social. La pobreza concebida como carencia de libertad real admite su superación mediante el aumento de dichas capacidades y funcionamientos en la vida social. Se concibe como un objetivo factible desde un punto de vista económico, además de un imperativo moral y ético. La acción coordinada de la sociedad, el mercado y los Estados definen el camino para transitar por y hacia el desarrollo humano, que comprende la superación de la pobreza como resignado destino de las personas.

Estos aspectos son bien desarrollados por Amartya Sen (1999b, 1999a, 2011) en su enfoque de las capacidades, que considera un conjunto de factores que van más allá de los ingresos, como salud, educación y participación en la vida social. El enfoque hace hincapié en las oportunidades sociales de participación en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos.

La pobreza, en este marco conceptual, tiene un carácter multidimensional. En el *Informe 2008* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se destaca la interacción de sus

diversas causas y manifestaciones, lo que exige considerar una amplia gama de medidas que, al igual que las causas, se fortalecen mutuamente. Los pobres perpetúan la pobreza de ingresos por carecer de las capacidades que aseguran en las sociedades contemporáneas el acceso al ingreso propio.

Para la población pobre, más que para el resto, es probable que sus ingresos se vean perjudicados por conflictos, desastres naturales y vaivenes económicos, como también por las recientes alzas de precios de los alimentos y los efectos cada vez más visibles del calentamiento global. (Naciones Unidas, 2008)

La naturaleza multidimensional de la pobreza plantea también la interpelación ética a la sociedad y pone en cuestión la concepción de justicia social prevaleciente. Ello comprende, como se verá, las relaciones monetarias y financieras como factores ligados a la situación de pobreza.

Un ejemplo de la interacción es el que establece vinculaciones entre consumo y endeudamiento. El Informe del año 1998 del PNUD destaca la importancia de cambiar las pautas actuales de consumo para el futuro del desarrollo humano, un aspecto crucial para el Cuaderno. Se parte de la constatación de que las pautas de consumo pueden ir más deprisa que los ingresos que permitan sustentarlas, incluso en sociedades opulentas como los Estados Unidos. Por otra parte, se señala que la globalización ha supuesto también la *uniformización* de las pautas de consumo, que superan las posibilidades de ingreso para miles de millones de personas en el mundo. Además del problema de las limitaciones medioambientales para la expansión de las prácticas de consumo de los países desarrollados, también se plantea el fenómeno del endeudamiento incentivado para cumplir dichas pautas. Puede ocurrir que el aumento del consumo no fortalezca las capacidades sino que las disminuya, como sucede con

las trampas financieras de endeudamiento y la exclusión social.

Es que, con relación al consumo y el endeudamiento, el enfoque de las capacidades se debe considerar teniendo presentes los aspectos simbólicos propios de la vida social, un factor destacado por antropólogos, sociólogos y economistas. Entre los economistas, Thorsten Veblen (2000) ha realizado aportes sustantivos al proponer que la ostentación de consumo concede prestigio y diferenciación respecto al resto, al tiempo que identifica la pertenencia a determinada clase. Entre los economistas latinoamericanos, Celso Furtado (1954) retoma este enfoque subrayando el efecto de imitación de las clases latinoamericanas de ingreso alto respecto a las pautas de consumo internacionales, como un factor que contribuye a explicar el subdesarrollo. Desde la sociología, Jean Baudrillard subraya que los objetos de consumo no aportan solamente un valor de uso para su consumidor, sino que lo distinguen de otros grupos o clases. Los recientes aportes de Zygmunt Bauman y otros sociólogos (Bauman, 1999, 2000; García Canclini, 1995) arrojan luz respecto al significado social del consumo y sus consecuencias en la estratificación y conformación de las clases sociales. E incluso trascendiendo el tema del consumo, otros aspectos sociales que refieren a la concepción ideológica sobre la persona, como muestran los magistrales análisis de Robert Castel (1995) y Pierre Bourdieu (2003).

De esta forma, el crédito y su contracara de endeudamiento también parecen ser un punto clave para pensar la pobreza, no solo por la posibilidad de acceso a otros activos que permitan a los hogares mejorar su situación de pobreza en términos monetarios, sino también como forma de integración (Pinto Aguilera, 2004; Sanzana Palacios, 2011; Vázquez Guillén y Ramírez Grajeda, 2012). Como se dijo, en un mundo donde las pautas de consumo determinan la pertenencia a determinados grupos, la exclusión financiera de los pobres también deriva en la exclusión de esta pertenencia. Si bien, como plantea el PNUD, la sostenibilidad de estas pautas de consumo parece por lo menos discutible, seguramente no sea el consumo de los pobres, de por sí restringido por los ingresos, por donde debería empezar a resolverse el problema.

Consumo, ingreso y finanzas forman parte del tejido social. Por ello es pertinente considerar, al igual que al abordar la pobreza, la dimensión social, política y cultural de las finanzas, ya que son también relaciones sociales que permiten el pro-

ceso de cohesión y reproducción de una sociedad. La objetivación de dichas relaciones en la moneda y los títulos financieros tradicionales (depósitos, cheques, pagarés, obligaciones, bonos y otros instrumentos financieros), así como las más recientes innovaciones de la moneda electrónica, encubre el riesgo de hacer de estos un *fetiché*, en el cual los agentes piensen que tienen una existencia autónoma de las relaciones que le dan origen.

Las relaciones monetarias y financieras forman parte de la cultura de una sociedad.<sup>11</sup> Economistas, antropólogos e historiadores sugieren que la moneda resulta de un prolongado proceso de aprendizaje social, cuyos orígenes pueden rastrearse en los intercambios observados en sociedades sencillas —como los dones entre grupos, los regalos, las limosnas— y, en sociedades con Estados centralizados, en la potestad soberana del Estado de fijar impuestos (Graeber, 2011). En las sociedades contemporáneas, la moneda se considera un bien público y, como tal, es provista por el Estado. Es la unidad de cuenta que permite realizar los cálculos económicos y financieros, el medio de pago para saldar las transacciones, y reserva de valor, es decir que permite a las personas planificar sus actividades hacia el futuro. Pero es un bien público muy particular, capaz de erosionar los lazos del entramado social, como ocurre con las crisis inflacionarias, deflacionarias o financieras. Las experiencias de las décadas recientes en Uruguay son elocuentes al respecto, como se verá en el próximo capítulo.

El Estado también define los vínculos con otros espacios soberanos, si bien su potestad se encuentra cada vez más sujeta a los mercados financieros privados que arbitran entre monedas, tasas de interés, expectativas, etcétera. Tomando como ejemplo el caso uruguayo, el compromiso asumido por los Gobiernos de mantener determinada paridad del peso uruguayo respecto al dólar, y la creencia en que dicho compromiso era sostenible, junto con las menores tasas de interés de los préstamos en dólares, alentó el endeudamiento en dólares y fue una causa de empobrecimiento de segmentos de las clases medias en las crisis de 1982 y 2002.

Las crisis inflacionarias, como la observada en los años sesenta en Uruguay, tienen efectos devastadores e impredecibles al alentar los conflictos sociales. El proceso inflacionario desplaza a favor de los deudores el peso del poder en la

11 Este enfoque cultural está en la base de la tesis de M. Aglietta y A. Orléan (1984).

relación deudor-acreedor, beneficiando a quienes se puedan apropiarse del denominado *impuesto inflacionario*. El conflicto se desata en todas las esferas sociales además de las financieras, especialmente para los sectores de ingresos fijos salariales o perceptores de transferencias del Estado, sin capacidad de ajuste. En el plano de las finanzas públicas, las políticas impositivas se distorsionan con la aceleración de la inflación, disminuyen las prestaciones sociales en términos reales hasta que se imponen ajustes, con el sacrificio de la reducción de empleo. La crisis se desborda sumiendo a la sociedad en un conflicto profundo, con ganadores y perdedores difíciles de identificar, con conexiones entre la pobreza y estos fenómenos monetarios y financieros que requieren en cada caso específico el análisis de sus causas. Téngase presente, por ejemplo, el aumento de precios de los alimentos entre 2007 y 2009 y sus efectos devastadores en varios países pobres del planeta.

En las sociedades capitalistas, cuyo eje principal es la acumulación de capital, los mercados financieros establecen condiciones diferentes para acceder al crédito según ingreso y riqueza de las personas, como se analizó en el capítulo anterior. Si la relación financiera es una forma específica de relación social que tiene dos caras, la del *crédito* y la de la *deuda*, y supone deberes y obligaciones entre las partes, las formas que adquiere en las sociedades capitalistas son especialmente complejas, dado el extraordinario aumento de lazos financieros en los que cada persona participa. No deja de asombrar cómo los intermediarios financieros tejen redes de las cuales son contrapartes múltiples personas, tanto en lo que respecta a la captación de depósitos como en la tarea de conceder préstamos con base en dicha fuente de financiamiento.

Esta posición social de ser nodos de relaciones financieras múltiples otorga a los banqueros, y a los intermediarios financieros en general, una posición de poder, y también de responsabilidad, en el entramado social. Es de tal magnitud su relevancia que se considera que sus actividades deben estar sujetas a la vigilancia atenta del propio Estado; en especial respecto a la salvaguarda de los intereses de los ahorristas, pero también de los prestatarios, mediante la intervención activa del Estado, las regulaciones y supervisión prudencial.

La importancia que en ellos tienen la confianza entre las partes, las expectativas de los participantes frente a la incertidumbre radical del futuro, los comportamientos imitativos entre los parti-

cipantes, crean las condiciones para las denominadas *profecías autocumplidas*, las cuales suelen alimentar burbujas especulativas que culminan en los episodios de las crisis financieras, en que de un momento a otro se destruye la riqueza que se consideraba firme como una roca. Si bien las experiencias abundan en la historia del Uruguay y del mundo capitalista (Kindleberger, 1992), no deja de sorprender la presencia y la modalidad de la última crisis financiera mundial, que se inició en Estados Unidos en 2007.

El cambio de la naturaleza de las actividades financieras de las últimas décadas en los países capitalistas más ricos ha sido espectacular, por una parte debido a los cambios de las TIC, que permiten operaciones virtuales en tiempo real, pero también debido a las tendencias a la denominada *desintermediación*, es decir, la realización de actividades por fuera de la intermediación bancaria tradicional.

La crisis financiera internacional reciente ha puesto en discusión la pretensión de eficiencia de los mercados financieros y sus beneficios sociales. Ello ha vuelto el péndulo de la liberalización de los años noventa hacia una mayor regulación y supervisión por el Estado, así como ha puesto al descubierto la urgencia de una renovada arquitectura financiera internacional. Pero más relevante es que las crisis financieras han cuestionado la propia cohesión social al poner en debate las estructuras institucionales que sostienen las finanzas —la interacción entre los mercados financieros, las empresas y los consumidores, el sistema judicial, la gobernabilidad y los criterios éticos en la vida social—.

A diferencia de las posiciones neoliberales, que consideran el mercado como el principal instrumento para resolver los problemas del desarrollo, el paradigma de desarrollo humano recupera la importancia de los Estados, a escala nacional e internacional, y la consideración del fomento de las capacidades de las personas para actuar como agentes en procura de sus propios intereses y los de la comunidad. Pero es potestad del Estado asignar un papel relevante en su agenda al siguiente conjunto de medidas.

En primer lugar, “Reformas y medidas normativas para permitir a los pobres tener acceso a los activos que los protejan contra la vulnerabilidad. La seguridad en la tenencia de la vivienda y la tierra es tan importante como el acceso al crédito y a otros servicios financieros”. En segundo lugar, “Compromisos políticos para garantizar y proteger los derechos políticos, económicos, sociales y

civiles de los pobres". En tercer lugar, "Educación y atención de salud para todos, además de servicios de salud reproductiva, planificación de la familia y abastecimiento de agua y saneamiento. Es necesario lograrlo pronto, y no postergarlo por otra generación". Por último, generar "Redes de seguridad social para impedir que la gente caiga en la destitución o para rescatarlos del desastre" (PNUD, 1998).

Las finanzas para promover el desarrollo distan de constituir un modelo universal. En coherencia con el enfoque, las actividades de la industria financiera son parte del entramado de las relaciones sociales. El paradigma habilita a evaluar su contribución al desarrollo con pautas *consecuencialistas*, es decir, si contribuyen al desarrollo humano o pueden constituirse en trabas a este, e incluso en formas de explotación y exclusión. De esta manera, el paradigma se aleja de una confianza ciega en el automatismo de los mercados monetarios y financieros como mecanismos promotores del desarrollo humano, y también del enfoque que considera la gestión de la política monetaria y financiera como una cuestión puramente tecnocrática, alejada de los conflictos sociales.

Por último, las finanzas plantean también su consideración desde un enfoque ético. Amartya Sen (1991), entre otros, se plantea el problema al formular la pregunta siguiente: ¿Por qué las finanzas se han considerado de dudosa moralidad? Él sugiere una causa bien conocida, que parte de considerar la antigua condena a

la usura. La actividad del financista puede convertirse en usura si la tasa de interés no contempla la situación del deudor. El enfoque ético considera la acción como condenable porque viola la obligación de tratar a otro ser humano de una manera humana, e incluso el caso de que las cosas puedan ser peores para el deudor si no obtiene crédito. Desde esta perspectiva es difícil precisar el comportamiento ético del prestamista, por lo que propone un criterio consecuencialista para identificar la eficiencia del mecanismo de mercado, que consiste en observar el resultado de la intermediación en el bienestar del prestatario.

Para concluir esta sección teórica, retengamos algunas hipótesis que han sido fundamentadas respecto a cómo los pobres se insertan en las actividades financieras. Las necesidades financieras de los pobres no difieren del resto. Los lazos monetarios y financieros son verdadero cimiento de la coherencia de la sociedad y, dado que comprenden relaciones entre generaciones, permiten la reproducción de la sociedad como entidad trascendente a la vida individual. Este es un primer aspecto relevante al considerar el objeto de estudio, por cuanto la situación de pobreza no obedece a un designio o destino individual ajeno a la sociedad. En este sentido corresponde reflexionar sobre la violencia colectiva que se ejerce sobre los pobres, quienes están, al mismo tiempo, impedidos y forzados a conseguir recursos monetarios o a endeudarse para satisfacer sus necesidades vitales.



### 3. Apuntes para una historia de la inclusión financiera y la pobreza en el proceso de desarrollo humano del Uruguay

En el presente capítulo se ofrece un panorama de las políticas dirigidas a las finanzas y orientadas a superar la pobreza en el desarrollo económico de Uruguay.<sup>12</sup> La sección primera resume los rasgos más destacados de los períodos significativos de la historia uruguaya. La segunda sección presenta un panorama de la última década. La tercera sección plantea algunas hipótesis respecto al vínculo entre finanzas y pobreza que definen un sendero propio en la búsqueda del camino de inclusión financiera en Uruguay.

#### Política, moneda-finanzas y pobreza en el Uruguay del siglo XX

Si se comparte el enfoque de la pobreza (y la desigualdad) como un fenómeno multidimensional, centrándonos aquí en una de las dimensiones, se exige considerar la especificidad de las estructuras económicas, sociales, políticas y culturales, y su transformación en la dinámica histórica de cada país. ¿Cuál ha sido la gestión orientada a garantizar el acceso a los servicios financieros por la población y cómo se ha considerado que ello contribuye a disminuir la desigualdad y la pobreza? Con base en los aportes de historiadores, sociólogos y economistas que se mencionarán, se presenta una respuesta a dicha interrogante.

En primer lugar, es de destacar que la desigualdad y la pobreza como problema aparecen en el inicio mismo de la identidad nacional, como indica la consigna artiguista del Reglamento de Tierras de 1815: que “los más infelices sean los más privilegiados”. A partir de dicho lineamiento se establece que las personas en situación de mayor vulnerabilidad, tales como “los negros libres, los zambos de igual clase, los indios y los criollos pobres”, serían beneficiadas con “suertes de estancia,

si con su trabajo y hombría de bien propenden a su felicidad y a la de la Provincia”. De esta forma, se incluyen disposiciones para que los orientales “activen su comercio y expandan sus frutos...” (Reyes Abadie, 2006: 94, 100).

Sin embargo, como observa Barrán, en los años que siguieron al Reglamento de Tierras la distribución de estos activos siguió el camino opuesto:

Los repartos que hizo el dominador luso-brasileño bajo la administración de Lecor (entre 1820-1825) eran una pálida ocupación frente a este otro alud riograndense que sobrevino durante y en los años inmediatamente posteriores a la Guerra Grande (1839-1851). Al brasileño siguió el inmigrante inglés, alemán, francés y español con capital suficiente para comprar la tierra del oriental arruinado. (Barrán, 2007: 50)

La venta de tierras para enfrentar la ruina se acompaña de la acentuación de la pobreza rural. Pero el Uruguay pastoril y caudillesco llega a su fin con la incorporación de la explotación del ovino, que permitió duplicar la riqueza de la campaña y afianzar una clase media en predios más pequeños y menos fértiles, el enriquecimiento de los comerciantes mayoritariamente extranjeros por el comercio de tránsito, y el nacimiento del ejército profesional uruguayo como nuevo factor de poder.

En el período 1876-1904, denominado *el Uruguay de la modernización*, se acentuaron la desigualdad y la pobreza. Enrique Méndez Vives destaca el empobrecimiento por desocupación tecnológica a raíz del alambramiento de los campos. Los propietarios medianos y pequeños, sin recursos ni crédito para alambrar, vendieron sus tierras, y se estima que una décima parte de la población rural quedó desocupada y pasó a residir en los *rancheríos* o *pueblos de ratas*, como estaciones previas del éxodo a la ciudad. La situación de esta población contribuye a explicar los levantamientos populares de fines de siglo. Este

12 El autor agradece los comentarios del profesor Benjamín Nahum y comparte su recomendación respecto a la pertinencia de profundizar las hipótesis que se proponen en el capítulo.

sector de desposeídos, formado por inmigrantes externos e internos, “del cual surgiría el proletariado de la industria protegida por el Estado” (Barrán, 2007: 71), contrasta con la clase media que se consolidaba en Montevideo, integrada por artesanos, profesionales, pequeños comerciantes, empleados administrativos y de comercio, pequeños industriales, caracterizada por pautas europeizadas de consumo. En el medio rural se expandía la clase media integrada por chacareros, granjeros, tamberos y los colonos de las zonas más progresistas del país

La bonanza económica del período culminó con la crisis financiera de 1890, luego de un “carnaval de especulación y de locura” en el que surgieron más de 20 bancos y 160 nuevas sociedades. La gestión conservadora de la moneda y las finanzas llevadas adelante no evitaron la especulación y la posterior crisis. El debate entre “principistas u oristas” y “cursistas o candomberos” daba cuenta de las diferencias de poder económico dentro de la sociedad, y surgió a propósito de cómo afrontar la inminente quiebra de un banco relevante en la época. Los *candomberos* proponían evitar la quiebra mediante la emisión de billetes con respaldo del Estado, mientras que el alto comercio montevideano y los bancos fuertes, los *oristas*, “se obligaron a no utilizar el papel y a satisfacer en oro todos los compromisos que no hubieran sido expresamente contraídos en papel moneda, así como a suspender toda clase de transacciones y a retirar el crédito a los que faltasen a lo establecido” (Barrán, 2007: 145). El Cnel. Lorenzo Latorre (1876-1880) se alineó con los oristas: compró oro para respaldar los billetes en circulación, mediante un ajuste fiscal que llevó al ahorro forzoso de los empleados públicos afectados por licenciamiento, la rebaja de sueldos y la limitación del derecho a jubilación de los militares.

Pero hacia el final del período ocurrió un acontecimiento de relevancia:

El *Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)* fue una de las consecuencias de la crisis de 1890. Representaba la concreción de las aspiraciones de numerosos grupos sociales que, hasta ese momento, no tenían acceso al crédito y al dinero o debían recurrir, en condiciones de usura, a los bancos privados y a diversos prestamistas (pulperos, barraqueros, comerciantes). [...] En opinión de los productores rurales y de los hombres nuevos de la industria, la restricción del crédito y la usura trababan el desarrollo de las fuerzas productivas de la economía na-

cional. Para liberarse de estas prácticas contaban, hacia mediados de la década de 1890, con el apoyo de un Estado que también buscaba independizarse de la tutela de prestamistas y agiotistas. La propuesta de creación del Banco de la República fue apoyada calurosamente por estos sectores sociales.<sup>13</sup>

Entre 1905 y 1929 se consolidó el proyecto de desarrollo en el que se pueden identificar las bases del actual paradigma del desarrollo humano, *avant la lettre*, en Uruguay. Tres pilares apuntalan dicho proyecto, presentes en la doctrina de José Batlle y Ordóñez: la libertad y el espíritu como esencia del ser humano, la justicia social y la democracia (Nahum, 2007: 22-27). El afianzamiento de la democracia entre 1919 y 1930, luego de la violencia que lo precedió, se fundó en el compromiso de los partidos políticos, concebidos estos como instrumentos de participación cívica en la gestión del Estado. Asimismo, el Estado asumió el papel de actor político y económico comprometido con la realización de la democracia, el fortalecimiento de la economía nacional, su autonomía respecto a la dependencia del exterior, y la generación de igualdad de oportunidades como forma de superar la pobreza.

Respecto al viejo problema de la tenencia de la tierra, señala Nahum que Batlle consideraba la coexistencia del latifundio con el minifundio como un problema social. Se propuso enfrentarlo mediante impuestos progresivos a la extensión de la tierra y el recargo a los impuestos de herencia, siguiendo la doctrina de Henry George, quien consideraba que la valorización de la tierra era resultado del esfuerzo de toda la sociedad. Esta política se complementaba con planes de colonización, apoyo a la tecnificación y educación, la creación de un frigorífico con capitales estatales e ingleses y el estudio de los recursos naturales, entre otras propuestas. Otro eje de desarrollo fue la promoción de la industrialización, con la participación del capital industrial privado, y el capital estatal mediante la creación de empresas públicas. Se esperaba generar así las fuentes de empleo como integración de los sectores populares, al tiempo que se promovía legislación reguladora de las relaciones laborales, concebida para la protección del más débil, la implementación de leyes e instituciones de seguridad social, la salud, e importantes avances en materia cultural,

13 Tomado de la página web del Banco de la República Oriental del Uruguay.

especialmente la educación, dentro de una perspectiva humanista (Nahum, 2007: 4546).

Las políticas monetaria y financiera se orientaron a afianzar este proyecto comprometido con objetivos de justicia social. Por una parte, se tomaron medidas para consolidar la soberanía monetaria y financiera del país, fortaleciendo al BROU como emisor y regulador. La nacionalización del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y la creación del Banco de Seguros del Estado (BSE) constituyeron otros hitos del proyecto. Se emprendió una estrategia de ampliar las fuentes de financiamiento externo, hasta entonces concentrado en Londres y los capitales ingleses, acompañada de una política conservadora respecto a las finanzas públicas, creando las condiciones propicias para acceder a crédito internacional con relativa facilidad.

Una experiencia que merece destaque ocurrió en 1912, con la propuesta de creación de Cajas Rurales cooperativas, financiadas con recursos provenientes del aporte de capital de los socios, depósitos en cajas de ahorro o cuenta corriente, así como la posibilidad del descuento de documentos crediticios en el BROU y la canalización de préstamos de la sección Crédito Rural del BROU. En 1918 había 11 Cajas Rurales, pero en 1937 solo funcionaban 9 de las 33 que se habían creado hasta entonces. Recuerda Juan Pablo Terra la opinión de Bartolomé Vicens, quien en 1941 explicaba el fracaso de las Cajas Rurales —de las cuales solo la de Colonia Suiza se consideraba exitosa— con el mismo argumento del Cr. Octavio Morató, exgerente del BROU, “quien culpa[ba] al Banco de haber cumplido en este aspecto sus cometidos con ‘gran indiferencia’ al punto que ‘producía los efectos de una hostilidad’ respecto a la estrategia de fomento de las Cajas”. El Banco “optó por la práctica directa del crédito” (Terra, 1986). Sin embargo, el fomento de las Cajas Populares conocería un crecimiento autónomo.

Importa por último destacar la concesión de préstamos por la vía de la Caja Nacional de Ahorros y Descuentos del BROU, así como los préstamos pignoratícios y adelantos sobre sueldos, destinados tanto a los empleados de la administración pública y a las clases pasivas como a la población de menores recursos.

En relación con el crédito hipotecario, en 1897 se había concedido el monopolio de la emisión de cédulas hipotecarias al denominado Banco Nacional, con garantía del Estado. Quebrado este en la crisis financiera de 1890, la sección Banco Hipotecario del Banco Nacional pasó a sus accionistas,

los cuales “se movían con fines especulativos y de lucro fácil” (Nahum, 2007: 38). A mediados de 1912 el Ejecutivo envió un proyecto de ley destinado a regular dichos créditos, de importancia para el sector de la construcción y en los negocios inmobiliarios rurales.

Respecto a los seguros, en 1911 se propuso el monopolio estatal de los seguros realizados en el país, previamente prestados por empresas nacionales y especialmente inglesas. Comenta Nahum al respecto:

Solo el Estado —y aquí está la clave del pensamiento de Batlle acerca de las empresas públicas—, que no buscaba la ganancia y que tenía la obligación de cumplir con una finalidad social, podía hacerse cargo de este rubro con beneficios para la colectividad. Cobrando todos los seguros, podía compensar las pérdidas que produjera uno con las ganancias que podría provocar otro, y la sociedad sería debidamente amparada... Las ventajas para el país eran obvias, pero el proyecto era revolucionario porque en ningún país del mundo, en la época, se había aplicado tal sistema [...] Sin embargo, es necesario dejar señalado que el banco no obtuvo el monopolio total de todos los seguros (marítimos, de vida, quedaron exceptuados) y ello dejó a los ingleses relativamente satisfechos. (Nahum, 2007: 3941)

En síntesis, las decididas acciones del Estado en el período se pueden concebir como orientadas a fortalecer las capacidades de los habitantes del país, sin descuidar la estabilidad monetaria y otorgándoles un rol relevante al acceso al crédito y otros servicios financieros, como los seguros. Si bien es prematuro extraer conclusiones sin profundizar el análisis respecto a la incidencia de estas medidas en los sectores pobres, el objetivo de generación de puestos de trabajo, la regulación y el acceso a los servicios financieros no fue independiente del objetivo de disminuir la desigualdad y reducir la pobreza.

Esta estrategia de desarrollo se interrumpió abruptamente con el golpe de Estado del Dr. Gabriel Terra y los efectos de la crisis económica del 29 en el país. En este período la igualdad y la pobreza dejaron de ser prioritarias, y el poder político se concentró con el económico en desmedro del resto de la sociedad. El patrón de desarrollo del período 1930-1942 también se sustentó en la concentración de poder político y económico, como en la fase denominada de moderniza-

ción de Latorre. En la nueva coyuntura el Estado, comprometido previamente en la promoción de la democracia, abandonó ese objetivo, aunque reforzó la intervención económica, fomentando la industria y la agropecuaria, avanzando en la estatización de la economía (creación de ANCAP en 1931) e impulsando las obras públicas para disminuir la desocupación. Las patronales y sus representantes políticos adquirieron importancia en el Gobierno. En el plano crediticio, ante el aumento de la morosidad por la contracción económica, se firmó un convenio entre el BROU y la banca privada para no ejecutar a los deudores. Sin embargo, el BROU aumentó las tasas de sus créditos, desestimulando el crédito.

Fue durante el período denominado *neobatllismo*, liderado por Luis Batlle Berres, desde 1947 hasta 1958, cuando se retomó y se profundizó en la experiencia previa. El camino para ello fue la industrialización y reactivación del sector agropecuario, orientada por el Estado, advirtiendo que la dimensión del país podía ser un obstáculo para la incorporación de tecnologías de gran escala. El propio presidente Batlle Berres destacó en sus discursos:

La economía dirigida de gobierno tiene como función principal, en primer término, la custodia y tutela de los grandes intereses de la República y después, la tutela en custodia de los intereses de los pequeños, que no tienen otro ayudante, ni otra tutela, ni otra vigilancia a su lado, ni más honrada que la del gobierno siempre dispuesto a colaborar con ellos. (Citado en Nahum, Cochi, Frega y Trochon, 2007: 96-97)

Al lado de la industria, que crea la clase media, al lado de la industria viene el salario bien remunerado del obrero, al lado de la industria viene el capital, al lado de la industria viene toda la organización administrativa también bien paga, al lado de la industria se hace y se realiza toda una riqueza que se reparte entre los trabajadores [...]. (Citado en Nahum, Cochi, Frega y Trochon, 2007: 96)

Posteriormente el proceso mostró síntomas de descomposición social acelerada que culminaron con la dictadura militar (1973-1985), que inauguró un modelo de desarrollo basado en la desigualdad y la represión política, social y cultural. En el período, se estima que el 90% de la población mantuvo su nivel absoluto de ingreso, beneficiándose exclusivamente un 10% de la población, a pesar del crecimiento económico

observado en el período previo a la crisis con que se cierra el período de la dictadura. Solamente a comienzos de los años ochenta el aumento del empleo y la desaceleración de la inflación permitieron una recuperación del salario real, y de esa manera una suave reducción de la concentración de la distribución. Pero la crisis posterior no solo puso fin a dicho efecto.

La información —y la evidencia cotidiana— indica que en estos últimos años (1983 a 1986) se ha producido un proceso de pauperización generalizado y en particular de los sectores más pobres, cuyo número no sólo se incrementó sino que —al parecer— su situación ha empeorado considerablemente puesto que dichos sectores muestran niveles de subconsumo dramáticamente bajos. (Melgar y Villalobos, 1986: 121)

El modelo de crecimiento implementado se orientaba a una transformación de la estructura productiva, financiada con capital externo y con cambios distributivos internos. La experiencia de la dictadura puso en cuestión la asociación entre concentración del ingreso, ahorro e inversión como factores que promueven el crecimiento. Es la inversión pública la que explica el dinamismo del crecimiento, en tanto la inversión privada siguió las señales de mercado orientada por la rentabilidad de corto plazo, concentrándose en la construcción privada suntuaria o en la especulación financiera. Los sectores que más crecieron —pesca, construcción, sector financiero, exportaciones— estaban beneficiados por estímulos de política, incluida la crediticia. La concentración de ingresos afectó a los sectores populares e indujo la modificación de la estructura del consumo hacia bienes de consumo duradero y la construcción de vivienda suntuaria. Por su parte, la liberalización comercial alentó un proceso de concentración industrial que aumentó el desempleo y condujo a la pauperización de una proporción relevante de la población obrera.

El crecimiento se financió con el endeudamiento externo y la concentración del ingreso, especialmente por la contracción salarial. La hipótesis del denominado *efecto rebalse* sostiene que, al aumentar el ingreso de los más ricos, aumentan el ahorro y la inversión, lo que impulsa el crecimiento. Esta hipótesis es cuestionada por el *efecto demostración*, que sostiene que las clases altas y medias latinoamericanas aumentan su consumo de acuerdo a pautas internacionales, haciendo menos evidente el ahorro y la inversión como opciones de uso del ingreso. Alicia Melgar y Fabio

Villalobos estimaron que el ahorro privado pasó de ser el 73% del ahorro interno en 1973 a solo el 24% en 1980, y si se mide el ahorro privado como coeficiente del ingreso, este decreció desde 1975 para llegar a no superar el 2% en el período 1977-1980. El ahorro externo supliría esta contracción.

Por otra parte, si se considera el destino de la inversión, el destino más importante en el período fue la construcción (obras públicas y construcción de viviendas, con el *boom* de la construcción de los sectores de altos ingresos), aunque se observa cierta modernización del equipo industrial.

## ACCESO DE LOS HOGARES A SERVICIOS FINANCIEROS EN URUGUAY

Así como en la mayoría de los países en desarrollo, el acceso a productos y servicios financieros es muy desigual en Uruguay. Los hogares con mayores ingresos y niveles educativos más altos son aquellos que tienen mayor y mejor acceso a servicios tales como el crédito o a productos tales como tarjetas de crédito. Utilizando datos del Módulo Financiero de la Encuesta Continua de Hogares 2012 del Instituto Nacional de Estadística es posible analizar el acceso de los hogares a distintos productos y servicios financieros en Uruguay. En la gráfica se reporta el acceso de los hogares a dos productos básicos: cuentas bancarias y tarjetas de crédito.

Mientras que menos del 20% de los hogares del primer quintil de ingresos tiene cuenta bancaria, casi el 80% de los hogares en el quintil superior de ingresos posee al menos una cuenta. En cuanto a tarjetas de crédito, solo el 25% de los hogares del primer quintil, pero aproximadamente un 90% de los hogares del último quintil, cuentan con al menos una tarjeta de crédito.

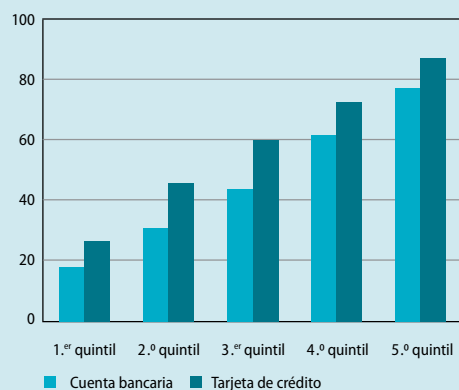
Estar financieramente incluido reporta un conjunto de beneficios para los hogares. Se genera un círculo virtuoso en el cual los hogares tienen la posibilidad de usar medios de pago alternativos y un mejor acceso al crédito del mercado. Por ejemplo, los hogares que no cuentan con tarjetas de crédito no generan registros que son útiles a la hora de certificar su comportamiento de pago. La inclusión financiera aporta a los hogares muchas ventajas a la hora de gestionar las finanzas de la familia, pero también promueve la formalización de las transacciones, con el consecuente beneficio para la economía en su conjunto.

Así, muchos gobiernos de países en desarrollo están llevando a cabo políticas destinadas a promover un mayor acceso a los servicios financieros entre la población. Este es el caso del Programa de Educación Económica y Financiera promovido por el Banco Central del Uruguay

desde 2013 y de la Ley de Inclusión Financiera (n.º 19210) recientemente aprobada en Uruguay. En particular, la ley 19210 hace obligatorio el pago de salarios a través de cuentas bancarias. En Sanroman y Santos (2014) se estima que esta sola medida promoverá un aumento de 6% en la cantidad de hogares con tarjeta de crédito y de 12% en los hogares con cuenta bancaria.

Otras medidas, tales como los beneficios fiscales que se otorgan para promover el uso de tarjetas de débito y crédito para el pago de transacciones, también promoverán un mayor desarrollo del sistema financiero y un mejor acceso de la población a los servicios de este. Así, será de gran interés realizar un seguimiento de los indicadores de desarrollo del sistema financiero y el acceso de los hogares a los productos y servicios para evaluar el impacto de dicha ley y otras políticas orientadas a promover la inclusión financiera.

**Porcentaje de hogares con cuenta bancaria / tarjeta de crédito según quintil de ingresos del hogar**



FUENTE: MÓDULO FINANCIERO DE LA ENCUESTA CONTINUA DE HOGARES 2012, INE.

Dra. Graciela Sanroman  
Docente e investigadora,  
coordinadora del área Econometría  
Departamento de Economía,  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de la República

Importa recordar que el gobierno militar fomentó el ingreso de entidades bancarias internacionales con el fin de consolidar una plaza financiera regional basada en la captación y la colocación de recursos entre no residentes. Por otra parte, la libre circulación de dólares condujo al fenómeno de la *dolarización* de los ahorros y préstamos (los depósitos de moneda nacional representaban el 91 % del total de depósitos de la banca privada en 1972 y habían disminuido al 30 % en 1985). Este cambio redujo el margen de asistencia del Banco Central del Uruguay (BCU) a los problemas financieros, ya que lo obligó a endeudarse para obtener dólares. Este problema se resolvería mediante el denominado *operativo de compra de cartera*, que llevó el déficit del BCU a representar un 10 % del PIB en 1982.

Pero es preciso tener presente que el problema de la desigualdad y la pobreza seguiría siendo una pesada herencia para los gobiernos electos a partir de 1985. El primer gobierno electo democráticamente se vio enfrentado a la opresión de los mercados financieros internacionales para realizar el ajuste necesario para pagar la deuda externa heredada del período dictatorial. El déficit presupuestal del Gobierno alcanzaba el 9,5 % del PIB en 1984, en un contexto económico que menguaba los ingresos del Estado y en el que se agregaban las cargas financieras resultado de la compra de carteras. A ello se añadía la fuga de capitales de 1982-1983, que contribuyó a agudizar las restricciones de liquidez internacional resultado del cierre de los mercados bancarios internacionales en la coyuntura de la crisis internacional de la deuda externa.

Estas dificultades de acceso a financiamiento externo, y el pago de la deuda son elementos que contribuyen a explicar una *década perdida* en términos de crecimiento económico y los sucesivos ajustes fiscales para cumplir con las obligaciones. Frente a esta situación, se intentó promover el crecimiento exportador, la inversión en hotelería, la autorización de zonas francas y comenzaron los incentivos a la forestación. Pero estas medidas no lograron reactivar de forma inmediata la economía. En estas condiciones, la inflación se aceleró y se intentó combatirla recurriendo nuevamente a los planes de ancla cambiaria, sin afectar la apertura comercial y financiera llevada a cabo en el período anterior.

Una segunda etapa comenzó en los años noventa. Las restricciones financieras se hicieron menos opresivas y se inició un período de crecimiento alentado por financiamiento externo. Se

continuó con la apertura comercial y financiera, pero las condiciones regionales se hicieron más favorables, al tiempo que se creó el Mercado Común del Sur (Mercosur). Pero el crecimiento mostraba la exclusión de numerosas capas sociales por la vía de la poca generación de empleo. La flexibilización de las normas laborales, los esfuerzos de privatización y reducción de la plantilla de funcionarios públicos, la creación de un sistema de seguridad social mixto y la política antiinflacionaria fueron las políticas seguidas, acordes con el Consenso de Washington, que recomendaba la apertura a la globalización, la recepción de inversiones de las empresas transnacionales, la confianza en el mecanismo de mercados y el retiro del Estado de casi todas las esferas de actividades.

Este período fue sucedido, desde comienzos de 1999, por una recesión prolongada que culminó con la crisis del 2002. Si la leve recesión de 1995 (*efecto Tequila*) mostró el impacto que la globalización financiera podía tener en el país, fue la devaluación de la moneda de Brasil respecto al dólar el detonante del inicio de la recesión y crisis del 2002, junto con la previa crisis de Argentina del año anterior. En esos años, sobre todo a partir de 1999, la política económica entró en un círculo perverso, donde nuevamente el endeudamiento, el consumo y la especulación con la moneda confluieron en una nueva crisis.

En este contexto de los años setenta y ochenta, debe destacarse la experiencia llevada adelante por sectores de la población de ingresos medios y bajos que, sobre todo a partir de bases gremiales, renovaron las experiencias mutuales, de las cajas populares y de las cooperativas iniciadas a principios del siglo XX. Téngase presente que el movimiento cooperativo incursionó en las actividades financieras por dos vías: mediante las cooperativas de consumo, para financiar compras a plazos de sus asociados cooperativistas, y mediante el cooperativismo de ahorro y crédito. También el aspecto financiero fue relevante en otras experiencias cooperativas, aunque secundario a sus finalidades principales.

Durante las últimas décadas del siglo XX las cooperativas de ahorro y crédito mostraron su crecimiento más significativo. Impulsaron su desarrollo las restricciones financieras que enfrentaron los sectores medios y bajos, con particular intensidad en los años ochenta, pero también en los setenta y noventa.

Téngase también presente que desde los años ochenta comenzaron a implementarse programas con destino al microcrédito de empre-

sas, promovidos por instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, que encontraban en dichas instituciones intermediarios adecuados para dichos programas. Pero lo novedoso de dicha experiencia cooperativa fue la capacidad de obtener recursos mediante depósitos al tiempo que lograban capitalizarse mediante la integración de partes sociales, contando asimismo con la asistencia de instituciones y organizaciones no gubernamentales (ONG) orientadas al fomento del crédito a sectores de bajos ingresos y en situación de pobreza. Este mecanismo permitía la viabilidad económica de dichas empresas, mediante el cobro de las denominadas *partes sociales* a efectos de capitalizar a las instituciones al momento de la concesión de créditos.

El caso del crédito para los sectores medios bajos y bajos mediante el desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito y de consumo agrega un componente endógeno al desarrollo de lo que posteriormente será denominado la *microfinanza*. Se puede concluir, entonces, que para Uruguay el fomento de la inclusión financiera comenzó antes que el notorio interés demostrado en el ámbito internacional. No se trata de una novedad, al menos en la discusión académica y política de Uruguay, como se ha visto.

## El período reciente

El período iniciado en 2003 comprende una primera fase que finalizó hacia 2007, marcada por la gestión de la crisis financiera del año 2002. Como parte de dicha estrategia, el nuevo gobierno, instalado en el año 2005, continuó y acentuó las medidas orientadas a la regulación y supervisión prudencial del sistema de pagos y de las actividades financieras. Se fortaleció la Superintendencia de Servicios Financieros del BCU, avanzando en la implementación de las directivas internacionales sobre regulación financiera provenientes del Banco de Pagos Internacionales (BIS) e impulsadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Se prestó especial atención al denominado *riesgo sistémico*, lo cual exige analizar los riesgos de los diferentes modelos de negocios financieros. Mediante estas acciones se buscó la protección de los usuarios de los servicios financieros, lo cual comprendió la promoción de políticas de educación financiera que serían promovidas desde el BCU.

Un aspecto relevante fue la aprobación de la Ley de Usura, en el año 2006. Entre los motivos, se

recordó que la usura está prohibida por el artículo 52 de la Constitución de la República y se reconoció que el marco legal presentaba debilidades y aspectos perfectibles que se apuntaba a solucionar, ante situaciones de abuso contra la población de más bajos ingresos y menos informada, en un mercado financiero caracterizado por una escasa disponibilidad de crédito. Se consideraban la existencia de estructuras oligopólicas en algunos segmentos del negocio financiero, las asimetrías de información y la presencia de consumidores o demandantes de crédito que, por su tamaño en el mercado y su capacidad para obtener e interpretar la información relevante, se encontraban en inferioridad de condiciones al momento de solicitar y obtener crédito.

Las condiciones internacionales se fueron tornando favorables para el crecimiento de las exportaciones tradicionales y la reactivación interna, que harían posible resolver los problemas financieros con mayor comodidad. Pero la emergencia de la crisis puso al descubierto los problemas de los uruguayos en situación de pobreza y vulnerabilidad. El Gobierno hizo explícito el problema al crear el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). La creación del MIDES refleja un cambio trascendental en el lugar que pasó a ocupar la pobreza en la agenda de Gobierno, retomando de esa manera una preocupación en la que Uruguay había avanzado en períodos anteriores. Fue una novedad de la salida de la última crisis financiera el compromiso explícito del Gobierno de crecer con reducción de la pobreza.

El novel ministerio comenzó a implementar un conjunto de programas que conformaron el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), desde el año 2005 hasta el año 2007. Los programas sociales tenían un doble objetivo: asistencial y de promoción social. Por un lado buscaban atender las situaciones de emergencia de la población y por otro lado brindar herramientas para superar las situaciones de indigencia, pobreza y otras formas no económicas de exclusión social.

Para el año 2005, las personas en situación de indigencia —quienes no alcanzan el ingreso mínimo previsto para cubrir las necesidades alimentarias básicas— representaban el 5,13 % y las personas en situación de pobreza el 38,62 % de la población, según información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2006 b). Ese año, el PANES evaluó al 23,42 % de los hogares postulantes de todo el país y aprobó el 9,72 % de las solicitudes (102.353 hogares). El máximo de hogares que recibieron el beneficio

simultáneamente fueron 88.600, que se entendía estaban en situación de pobreza extrema. La siguiente evaluación contenida en un documento del MIDES es pertinente:

Se pueden distinguir dos grupos de protagonistas dentro del PANES: aquellos que se encontraban bajo una condición de pobreza “transitoria”, habían tenido un trabajo en el sector formal, tienen un nivel educativo y de experiencia bastante elevado y que se encontraban en una situación de pobreza debido a la crisis. Otro grupo que se encontraba bajo una condición de pobreza “estructural”, nunca había logrado insertarse en el mercado laboral formal y se encontraba en situación de pobreza incluso antes de la crisis (MIDES, 2008).

Al PANES le siguió la propuesta del Plan de Equidad, realizada por el Gobierno, cuyo eje era que los “habitantes [tuvieran] posibilidades efectivas de desarrollar una vida digna en tanto se trata del ejercicio de los derechos fundamentales”. Asimismo se proponía “realizar un significativo avance en el proceso ya iniciado con el PANES de mejora de nuestro sistema de protección social” (MIDES, 2007). La situación del país había cambiado y la política del Gobierno ya no era de atención a la emergencia social, sino de profundización y mejora del sistema de protección social.

El plan reunía por un lado propuestas de carácter estructural de la “Matriz de Protección Social” y, por otro lado, componentes específicos para la conformación de una “Red moderna de Asistencia e Integración Social”. Los componentes estructurales del Plan de Equidad incluían algunas reformas estructurales, como la reforma tributaria, el Sistema Nacional Integrado de Salud, políticas de empleo, el Plan Nacional de Vivienda (con un diseño diferente al prevaleciente hasta entonces), la política educativa (nueva Ley de Educación) y el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (equidad de género e igualdad de oportunidades).

Los componentes específicos introdujeron un nuevo régimen de prestaciones sociales no contributivas, como el nuevo sistema de asignaciones familiares y pensiones a la vejez. El Plan comprendía también políticas de educación para la infancia y la adolescencia, políticas de promoción de empleo, política alimentaria, atención a la discapacidad, inclusión social y proyectos productivos. Con relación a los proyectos productivos, se promovieron cooperativas sociales y

otros emprendimientos —brindando asistencia financiera, jurídica, técnica y capacitación para la generación de autoempleo—.

Para el año 2011, el INE estimaba el número de personas por debajo de la línea de pobreza en 13,7%, la indigencia en el 0,5% y la tasa de desempleo en 6% (en 2004 había alcanzado el 13,1%).

A partir de setiembre de 2012, con la aprobación de la ley 18910, se incorporó también el ahorro total del impuesto al valor agregado (IVA) con las compras de la Tarjeta Uruguay Social (TUS) y de la nueva Tarjeta BPS Prestaciones (que permite cobrar Asignaciones Familiares). Este ahorro beneficiaría a 290.000 hogares.

La acción permite realizar transferencias monetarias con fines distributivos, que potenciarán la capacidad de ahorro, posibilitarán la compra y la satisfacción de necesidades a los usuarios de Asignaciones Familiares y de la Tarjeta Uruguay Social. (MIDES, 2012)

Con este beneficio se expande la capacidad de consumo de los titulares de tarjetas. En este marco, en febrero de 2013 se presentó la renovación de uno de los programas más visibles del MIDES, la Tarjeta Uruguay Social. Según el sitio web del MIDES, esta renovación suponía “afinar la puntería” del Programa (MIDES, 2013), ya que se habían detectado errores de focalización, hogares que estaban incluidos en el Plan cuando no eran población objetivo y hogares, que siendo población objetivo, no estaban incluidos aún en el Plan.

El MIDES lleva adelante programas para la inclusión sociolaboral junto con otros organismos estatales, instituciones internacionales y de otros países. Entre los programas se encuentran Uruguay Trabaja, el Programa de Cooperativas Sociales, el Programa de Emprendimientos Productivos, el Programa Uruguay Clasifica, el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil, el Programa de Fomento del Trabajo Decente para Jóvenes Mayores de 18 años y el Programa de Monotributo MIDES.

En este nuevo contexto social, en 2011 se presentó una propuesta integral de Reforma Social, cuyo objetivo es “asegurar el pleno ejercicio de los derechos de todas y todos los habitantes del Uruguay en condiciones de equidad, en especial de aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social; garantizar igualdad de oportunidades en el acceso a trabajo digno, servicios sociales universales y prestaciones sociales de calidad; y promover la cohesión social”.



## Algunas hipótesis a manera de conclusión

**Primero.** A partir del análisis primario realizado y de acuerdo a los lineamientos generales propuestos por el enfoque amplio de desarrollo humano, se pueden distinguir dos fases en el desarrollo de Uruguay en el siglo XX. En la primera mitad se consolidó el compromiso del Estado para enfrentar la desigualdad y la pobreza, con políticas legitimadas por la democracia. El Estado instituyó su soberanía monetaria y financiera, con el objetivo de facilitar el acceso a la mayoría de la población a los servicios financieros. La creación del BROU, el BHU, el BSE y el BPS se inscribió en lo que se puede asimilar a una estrategia de desarrollo humano. Si bien corresponde un análisis en profundidad, puede sostenerse que la banca privada concentró sus actividades en servicios financieros a las grandes empresas y sectores de altos ingresos, así como al financiamiento del Estado. En este contexto se desarrollaron las Cajas Populares, anticipando al cooperativismo de ahorro y crédito, que complementó y democratizó el acceso a los servicios financieros. Si se confirman estas hipótesis se puede sostener que Uruguay anticipó, desde inicios del siglo XX, la importancia de la inclusión financiera. Resta investigar en qué medida el acceso alcanzó a los hogares en situación de pobreza, o si se limitó a las clases medias y medias bajas.

En la segunda mitad del siglo dichos objetivos se abandonaron o pospusieron detrás del crecimiento, la estabilización o las restricciones financieras y comerciales, y desde los años setenta cobró relevancia la estrategia de las cooperativas, en un contexto de aceleración de la desigualdad. Este enfoque, si bien esquemático, pone de relevancia la importancia decisiva del compromiso de los gobiernos y el Estado con el enfoque de *justicia social*, que considera a la desigualdad y a la pobreza como problemas sociales susceptibles de ser corregidos, y el respeto a las prácticas democráticas en el ejercicio del poder del Estado. En el transcurso del presente siglo se destaca la renovación del compromiso del Gobierno nacional, a partir del año 2004, con la búsqueda de caminos para superar la pobreza. Los aspectos vinculados a la estrategia de inclusión financiera reciente se tratarán en el próximo capítulo.

**Segundo.** Las cuestiones monetarias y financieras inciden en la generación de desigualdad y pobreza por vía directa e indirecta. Directa, por cuanto el acceso a los servicios financieros abre

o cierra oportunidades a hogares y empresas de participar en las actividades productivas, dependiendo de la posesión de otros activos que se potencian gracias al crédito. Pero las cuestiones monetarias —y, en el caso específico de Uruguay, las cambiarias—, así como los temas de las finanzas públicas y bancarias, pueden impactar por una vía indirecta. Se trata de fenómenos interconectados que se retroalimentan con los ritmos de crecimiento, empleo y distribución del ingreso, influidos por la política económica, monetaria y financiera que se implementa y al mismo tiempo la condicionan. A vía de ejemplo, si las políticas recurren al endeudamiento y este se destina a la inversión, es de esperar que genere recursos para su pago, pero si promueven el consumo suelen favorecer a los sectores de altos ingresos, sin garantizar la creación adicional de recursos para su pago.

Un caso concreto fue la creciente dependencia financiera externa del país entre los años 1978 a 1981. La dependencia condicionó posteriormente el diseño de las políticas económicas, imponiendo el pago de las deudas externas como una exigencia en desmedro de la prestación de servicios sociales a la población. Estas políticas surfearon, como en otros países (incluido Estados Unidos), sobre la ola neoliberal internacional que promovió el aumento de la desigualdad y la pobreza. La prioridad del objetivo de estabilización frente a la tasa de sacrificio de empleo, las políticas de ancla cambiaria y los repetidos ajustes fiscales fueron las tablas de surf sobre las cuales el país logró el ahorro forzoso para el pago de la deuda externa, arrojando a la exclusión y la vulnerabilidad a segmentos importantes de la población.

**Tercero.** La perspectiva histórica permite identificar algunos elementos relevantes respecto a la desigualdad y la pobreza. En primer lugar, la distribución de la tierra, tema central de las propuestas de reforma agraria formuladas a lo largo del siglo XX. En segundo lugar, la promoción de la educación obligatoria, gratuita y laica como condición de la igualdad de oportunidades. En tercer lugar, el fomento del capital industrial y estatal, con miras a la generación de empleo y autonomía económica. En cuarto lugar, la consideración de la pobreza de ingresos, atendida mediante la regulación de las relaciones laborales y el desarrollo de la seguridad social por parte del Estado. En quinto lugar, considerar la incorporación de cambio técnico desde una óptica que tome en cuenta los impactos sobre la ocupación y reasignar empleos

que sean intrínsecos a dichos cambios. En sexto lugar, las políticas deben contemplar medidas compensatorias para los afectados, como queda claro luego de la experiencia de liberalización comercial y financiera de los años setenta. Por último, se requiere ensayar el análisis de los impactos sociales de las medidas de política monetaria

y financiera. Generalmente se acepta que las medidas estabilizadoras propenden al bienestar general, ya que alejan del flagelo inflacionario. Pero también deben considerarse sus impactos en términos de empleos y prestaciones de beneficios sociales, como muestran los repetitivos planes de estabilización con ajuste fiscal.

## 4. Panorama actual de la inclusión financiera en Uruguay

El presente capítulo presenta un panorama de los vínculos más relevantes entre pobreza y finanzas en la actualidad de Uruguay. La primera sección aporta elementos respecto a la inclusión financiera de los hogares en situación de pobreza o de ingresos bajos. La segunda sección presenta un panorama del sistema financiero de Uruguay, como marco general para aproximarse a las instituciones especializadas en microfinanzas. La tercera sección es un resumen de las principales políticas orientadas a la inclusión financiera impulsadas en los últimos años.

### La inclusión financiera de los hogares en situación de pobreza

¿Están excluidos de los servicios financieros los hogares en situación de pobreza en Uruguay? Para responder la pregunta se cuenta con el reciente aporte de la Encuesta de Ingresos del año 2012, que incorporó un módulo con preguntas referidas a los comportamientos financieros de los hogares. Esta encuesta fue realizada por el INE, y las principales conclusiones que se pueden extraer de la nueva información están contenidas en el informe preparado por el equipo del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales que participó en la Investigación.

Para el presente Cuaderno se han utilizado otros informes del INE que contribuyen a la caracterización socioeconómica de los hogares en situación de pobreza, y con base en la Encuesta antes mencionada se han elaborado los gráficos 1 a 14, contenidos en las páginas siguientes, que se comentan en el resto de esta sección. Los gráficos presentan en el eje vertical el porcentaje de hogares que cumplen la propiedad establecida en el título de cada gráfico respecto al total de los hogares del decil.

La pobreza ha venido disminuyendo de forma notoria y continua desde la crisis del 2002.<sup>14</sup> En el

año 2006, el 32,6 % de las personas se encontraba en situación de pobreza, y se estima que en 2013 dicho porcentaje fue del 11,5 %. Esto significa que el año pasado 115 de cada 1000 personas no superaban el ingreso mínimo para cubrir las canastas básicas alimentarias y no alimentarias. Este 11,5 % de la población formaba parte del 7,8 % de los hogares de Uruguay que se encontraban por debajo de la línea de pobreza (LP), con mayor presencia en la capital que en las localidades del interior urbano de menos de 5000 habitantes, y con la menor incidencia en las zonas rurales.

A ello debe agregarse que “para el total del país, 3 de cada 1000 hogares (0,3 %) se encuentran bajo la línea de indigencia (LI), lo cual significa que 5 de cada 1000 personas no alcanzan el ingreso mínimo previsto para cubrir las necesidades alimentarias básicas” (INE, 2013).

También en los últimos años se constata la tendencia a reducir la desigualdad en la distribución de ingresos. Si se ordena a los hogares por deciles de población estimando los ingresos promedio de cada grupo, se observa que los hogares de mayores ingresos perciben 12 veces más ingresos que los hogares más pobres. El 10 % de la población más pobre se apropia del 3 % del ingreso total. El cuadro 1, tomado del Informe del INE, permite constatar que a partir del cuarto decil se duplica el porcentaje del ingreso apropiado por el decil más pobre, y que a partir del séptimo decil comienza a aumentar de forma más que proporcional a la población que comprende, llegando al máximo en el último estrato, donde el 10 % de la población recibe el 26,3 % del total del ingreso generado el pasado año.

Se ha incluido el cuadro para advertir respecto a la importancia cuantitativa de la población con dificultades de ingreso, muy superior a la población en situación de pobreza. Esta población exige ser considerada con sus particularidades para las estrategias de inclusión financiera.

Al analizar el ingreso de los hogares se observa que la principal fuente de ingreso de todos los

14 Los datos se tomaron del informe de INE (2014).

**Cuadro 1. Porcentaje del ingreso acumulado que se apropia cada decil de la población por año. Total del país**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Decil 1	2,2	2,3	2,2	2,2	2,2	2,5	3,0	3,0
Decil 2	3,5	3,6	3,6	3,5	3,5	4,1	4,5	4,5
Decil 3	4,5	4,6	4,5	4,5	4,5	5,1	5,6	5,6
Decil 4	5,5	5,6	5,7	5,7	5,5	6,2	6,6	6,5
Decil 5	6,6	6,7	6,7	6,7	6,7	7,3	7,6	7,5
Decil 6	7,9	8,0	7,9	7,9	8,1	8,6	8,7	8,8
Decil 7	9,5	9,6	9,6	9,6	9,6	9,9	10,2	10,1
Decil 8	11,9	11,8	11,9	11,7	12,2	12,1	11,9	12,2
Decil 9	16,0	15,7	15,8	16,1	16,0	15,6	14,8	15,3
Decil 10	32,4	32,1	32,2	32,0	31,9	28,8	27,0	26,3

FUENTE: INE (2014: 42), TOMADO DEL INFORME DEL INE ESTIMACIÓN DE LA POBREZA POR EL MÉTODO DEL INGRESO. SE UTILIZÓ EL INGRESO DE LOS HOGARES CON VALOR LOCATIVO, A PRECIOS DE 2005.

hogares del país es la prestación de trabajo. Los sectores pobres y de menores ingresos enfrentan un doble problema. Por una parte, el valor del promedio de ingresos por trabajo es para ellos inferior al resto, pero además enfrentan mayores dificultades para obtener empleo. La tasa de empleo de la población bajo la LP es de 48,1 %, que contrasta con el 60,6 % de la población que se encuentra por encima. Indica el Informe del INE:

[...] si se analiza el período 2006-2013 el empleo creció para los que están por encima de la línea de pobreza, que pasa de 56,2 % a 60,6 %, mientras que para aquellos que están por debajo de la línea se mantiene en los mismos niveles que 2006, en el entorno de 48 %.

Por otro lado, el subempleo por debajo de la LP es más de tres veces superior al de la población que se encuentra por encima (20,0 % y 5,8 % respectivamente). La tasa de desempleo de los hogares que están por encima de la línea de pobreza es del 5,5 %, y del 17,2 % para la población por debajo de la LP.

Una última característica destacable es la referente a la tasa de actividad. Según el INE:

Para el total del país la tasa de actividad de las personas por debajo de la LP es menor a la registrada para las personas por encima de dicha línea: 58,1 por ciento y 64,2 por ciento respectivamente.

Esto significa que las personas de 14 años y más años de edad por encima de la LP están más volcadas al mercado laboral (están ocupadas o son desempleadas que buscan activamente trabajo) que aquellas personas que están por debajo de la LP. En el 2006 en cambio la tasa de actividad era similar para individuos por encima y por debajo de la LP, del orden del 61 % (60,7 % y 60,5 % respectivamente). Esta evolución es sin duda significativa, y su explicación requiere analizar la incidencia de diferentes factores, como los factores que no incentivan a insertarse en el mercado de trabajo, las exigencias de cuidados del hogar de los hogares más pobres, que tienen una mayor participación de niños, la maternidad temprana, el nivel y la deserción del sistema educativo, las dificultades de movilidad para acceder al trabajo, entre otros factores sugeridos por los especialistas.

Respecto a la calidad del trabajo, el INE destaca:

Mientras el 22,1 por ciento de las personas ocupadas que se encuentran por encima de la LP en el total del país están al margen del sistema de seguridad social, esta cifra casi se triplica si se considera a la población por debajo de la LP (67,1 %). Esta situación se mantiene prácticamente para todas las regiones geográficas a

excepción de Montevideo, donde la diferencia se cuadriplica (14,1 por ciento de no registro para los no pobres frente a 55,2 por ciento para los pobres).

Por último, un punto relevante para el tema que convoca a este Cuaderno refiere a la tenencia de distintas formas del capital por parte de los pobres. La desigualdad en capital humano —asociada a niveles educativos y cuidados de salud— y capital social es reconocida como una de las causas de los bajos ingresos. La deserción del sistema educativo y las condiciones sanitarias confluyen en que la población pobre adquiera menos capacidades para desempeñarse en los empleos mejor remunerados, que requieren mayor formación intelectual y experiencia. El denominado *capital social* de este grupo también es escaso para proporcionar vías de salida de la pobreza; por ejemplo, por la marginación espacial y urbana, la discriminación y la falta de sociabilidad con los sectores más ricos fuera de las relaciones laborales. Por otra parte, es preciso considerar la problemática de la feminización e infantilización de la pobreza, fenómeno que los estudiosos consideran con especial preocupación.

Pero es relevante considerar la diferencia en la propiedad de activos físicos y financieros de los sectores pobres y de menores ingresos. El gráfico 1 presenta el porcentaje de hogares con algún tipo de activos por decil de la población, ordenado en sentido creciente de ingreso. Se puede constatar entonces que al aumentar el ingreso es creciente el porcentaje de hogares que poseen algún tipo de activo. El 83,8% de los hogares del primer decil manifiesta poseer algún tipo de activo, proporción que llega a representar el 96,6% para los hogares más ricos.

Se encuestó a los hogares considerando diferentes activos. La propiedad de la vivienda principal es uno de los activos tenidos en cuenta. El 54,4% de los hogares del decil más pobre responde que es propietario de la vivienda propia principal, porcentaje que aumenta al 74,6 en el caso del decil más rico. Esta es la principal conclusión que se obtiene observando el gráfico 2, que, como se explicó, sigue el criterio de representar cada decil en el eje horizontal y el porcentaje de hogares propietarios en el eje vertical.

La diferencia es más significativa al considerar la propiedad de otra vivienda, ya que en el primer decil solo el 2,2% de los hogares posee otra propiedad inmobiliaria, frente al 35,4% en el decil más rico, como se observa en el gráfico 3.

La posesión de vehículos muestra una distribución más igualitaria, pero debe considerarse que se incluyen tanto autos como ciclomotores. El 45,1% de los hogares del primer decil posee vehículo, proporción que llega al 66,6% en el decil más rico, como indica el gráfico 4.

Más sorprendente es la participación de los hogares que declaran poseer negocio, que para el primer decil representa el 31,4% de los hogares, el porcentaje más alto de todos los deciles. Como muestra el gráfico 5, el porcentaje más bajo se alcanza en el octavo decil, con un 20,2% de los hogares que declaran poseer negocio. Sin duda que la alta participación está vinculada a las actividades en negocios pequeños, característicos de las actividades informales. Este aspecto es crucial para las estrategias de inclusión financiera, como se ha visto en el capítulo 1, ya que la política de inclusión financiera debe acompañar la estrategia de aumento de productividad de las tareas de sus destinatarios, a efectos de asegurar el repago y evitar que se transforme en una trampa de endeudamiento. En la tercera sección se verá que una parte significativa de las políticas se orientan a fortalecer las actividades productivas de estos sectores.

Un aspecto destacable es la diferencia en la propiedad de activos financieros que se observa en el gráfico 6. Como en todos los gráficos, el eje vertical muestra el porcentaje de hogares que declaran poseer algún tipo de activo financiero (como cuenta de ahorro, depósitos, títulos financieros de empresas privadas o del Estado) por decil de ingreso.

Muy pocos hogares del primer decil cuentan con activos financieros. Este es un aspecto crucial de la inclusión financiera que requiere un análisis en profundidad. La baja capacidad de ahorro de esta población se vincula sin duda a la insuficiencia y a la aleatoriedad de sus ingresos. Sin embargo, ello no impide que tengan cierta capacidad de ahorro, como se puede deducir de los estudios mencionados en el capítulo 1, y esta es una de las hipótesis doctrinarias de la propuesta de Yunus. En este caso, el acceso a formas de ahorro adecuadas a estas personas se advierte como esencial para definir políticas de inclusión financiera y social.

En los párrafos anteriores se considera la propiedad, aspecto que debe ser complementado con la información contenida en los gráficos 7 y 8. Si se consideran los valores estimados por los hogares encuestados respecto a los diversos activos, las diferencias monetarias son significativas y aumentan de forma considerable al aumentar el ingreso de los hogares. El gráfico 7 permite constatar que el

valor de la propiedad de la vivienda principal difiere sustancialmente entre los hogares del primer y el último decil: el valor estimado de la vivienda principal del decil más rico es casi 10 veces el correspondiente al valor de la vivienda principal del decil más pobre. El gráfico 8 muestra que la diferencia del valor de vehículos y negocio se amplifica: el valor de los vehículos del decil más rico multiplica por 25 el valor para el decil más pobre, y por 50 si se comparan las valoraciones de negocio.

Hasta ahora se ha considerado un conjunto de elementos que permiten realizar una composición aproximada del balance financiero de los hogares más pobres, donde se advierte que es mayor el porcentaje de los hogares más pobres que carecen de activos, y que estos son de menor valor. No debe perderse de vista que ello no significa que carezcan de todo tipo de activo físico o financiero, sino que existen diferencias dentro de los deciles. ¿Qué ocurre con los pasivos financieros? A continuación se presenta el panorama de endeudamiento de los sectores de ingresos más bajos de la población, atendiendo al tipo de deuda y el tipo de intermediario financiero.

El gráfico 9 permite observar que el porcentaje de hogares que declaran tener algún tipo de deuda aumenta a medida que mejoran los ingresos de los hogares. Ello se vincula directamente al otro componente central de la inclusión financiera, referida al acceso al crédito. El porcentaje más alto de hogares endeudados se alcanza en el quinto decil, donde el 31 % de hogares declara poseer algún tipo de deuda. A partir del segundo decil aumenta el porcentaje de hogares endeudados, que disminuye en el decil más rico. Esta información puede reflejar la dificultad de acceso a créditos para los hogares de menor ingreso, lo que, aunado a la menor presencia de activos financieros, estaría indicando la falta de servicios financieros al segmento más pobre.

El gráfico 10 muestra las dificultades de crédito hipotecario para los sectores pobres. Resulta pertinente destacar que los hogares de los deciles de menor ingreso tienen la más baja proporción de deudas hipotecarias. Desde apenas el 1 % de hogares con deudas hipotecarias en el decil más pobre, el porcentaje aumenta lentamente y alcanza la participación más alta en el decil más rico, con 9 % de hogares con este tipo de deudas.

Si la baja participación de hogares con deuda hipotecaria se encuentra asociada a la exclusión financiera de los hogares en situación de pobreza por parte del sistema bancario, el gráfico 11 contribuye a dejar en evidencia cierta exclusión del

sistema bancario, pero que alcanza a cierto porcentaje de los hogares de los deciles de ingresos más bajos. En dicho gráfico se puede constatar que el menor porcentaje de hogares con deudas bancarias se observa en el primer decil, con el 6 %, para aumentar en los siguientes deciles.

El gráfico 13 muestra que, si se consideran los hogares endeudados con particulares, el 3 % de los más pobres declara tener deudas con prestamistas, que es el porcentaje más elevado en todos los deciles. Si bien en general para todos los deciles el porcentaje de hogares con estas deudas es bajo, son los deciles más pobres los que tienen mayor porcentaje de hogares con este tipo de acreedores. Este dato coincide con la problemática mencionada en los capítulos anteriores respecto al acceso a financiación de los sectores pobres. No se dispone de información respecto a la tasa de interés y las condiciones de crédito de los prestamistas.

Por otra parte, el gráfico 12 muestra que el porcentaje de hogares endeudados con instituciones de crédito no bancarias tiene una más alta participación en los deciles de ingresos bajos.

Para concluir esta descripción importa retener que la necesidad de cubrir gastos corrientes es un factor que puede explicar el endeudamiento de las familias, ya que el peso de dichos gastos disminuye a medida que aumenta el ingreso.

Un segundo comentario refiere a la importancia de ahondar en la información financiera de los hogares. Para ello se presenta un problema mayor, que consiste en analizar en profundidad la capacidad de ahorro de los hogares y las restricciones financieras que pueden enfrentar las familias, lo que exige el análisis más afinado de ingresos y gastos. Se cuenta con la valiosa información de la Encuesta de Ingreso y Consumo realizada en los años 2005-2006. Del informe preparado por el INE con las principales conclusiones es relevante recordar dos.

La primera es la relevancia de los rubros Alimentación y Vivienda en los gastos de los hogares más pobres, que llegan a representar las tres cuartas partes del total de gastos y condicionan la posibilidad de asignar ingresos al gasto en Educación, Recreación y cultura y Restaurantes y servicios de alojamiento (INE, 2013).<sup>15</sup>

La segunda son las estimaciones sobre el ahorro. Para el período relevado —años 2005 y 2006—, los hogares del quintil más pobre de la población (el 25 % de la población total del país) presentaban ahorro negativo, equivalente al 12 %

15 Véanse el gráfico 23 y el cuadro 78 de dicha publicación.

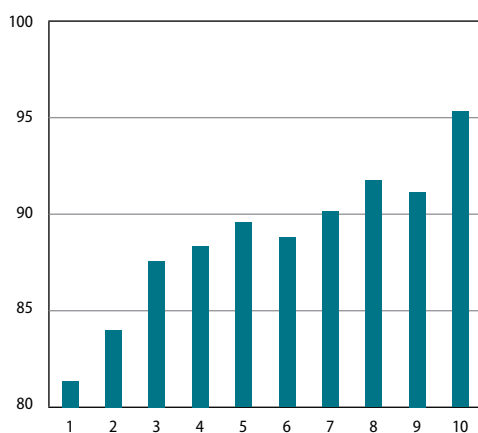
de su ingreso disponible, en tanto los del segundo y el tercer quintil tenían una tasa de ahorro prácticamente nula, y se pasaba a tasas de ahorro de 6% y 18% para el cuarto y el quinto quintil respectivamente. El ahorro promedio del total de los hogares uruguayos se estimaba en 8% del ingreso disponible de dicho año (INE, 2006 a).

Un aspecto relevante desde el punto de vista de la inclusión financiera es que la información agregada por quintiles no significa que los hogares que componen cada quintil se comporten de manera uniforme: puede ocurrir que existan hogares con capacidad de ahorro, en tanto otros

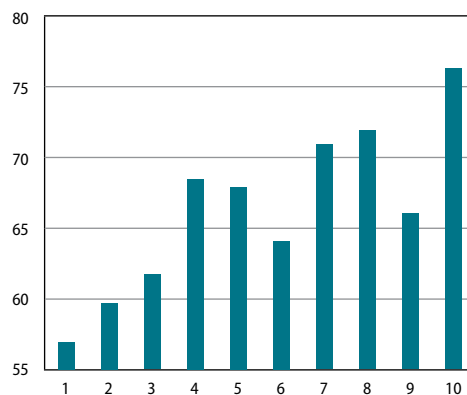
deben recurrir al endeudamiento para cubrir sus gastos anuales. El análisis de la Encuesta permite observar que así ocurre.

Debe recordarse que, desde el inicio de los movimientos cooperativos europeos en el siglo XIX, la mutualización de las diferencias circunstanciales de ingreso es uno de los fundamentos de la tesis de "la unión hace la fuerza". Por ejemplo, los matrimonios de edad avanzada pueden disponer de excedentes, mientras los matrimonios jóvenes con hijos se ven enfrentados a gastos superiores. Este factor es formalizado por las denominadas *teorías del ciclo de vida*, bien conocidas en economía.<sup>16</sup>

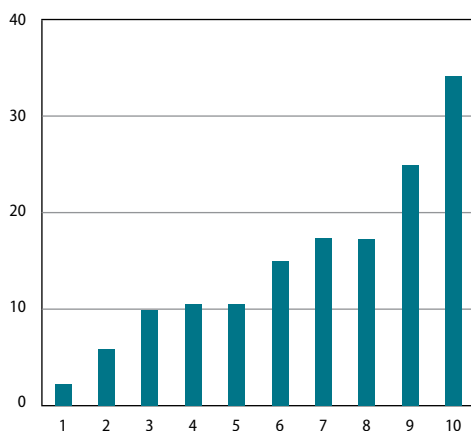
**Gráfico 1. Porcentaje de hogares con algún activo según deciles de ingresos**



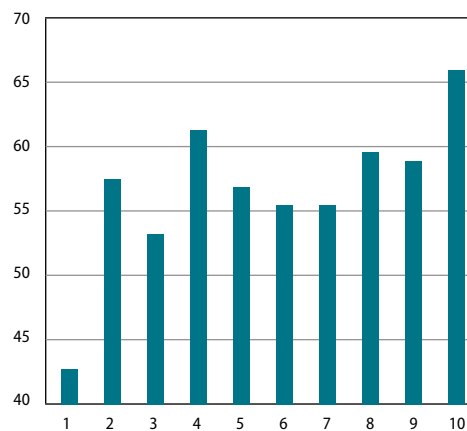
**Gráfico 2. Porcentaje de hogares con propiedad vivienda según deciles de ingresos**



**Gráfico 3. Porcentaje de hogares con otras propiedades inmobiliarias según deciles de ingresos**

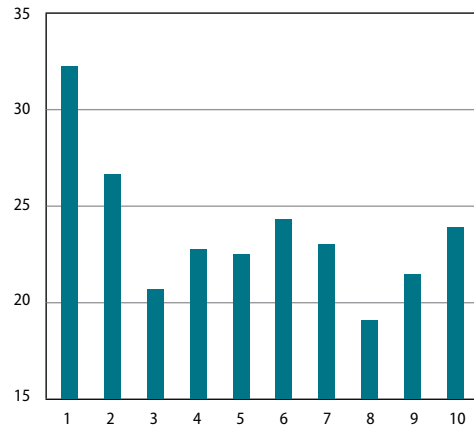


**Gráfico 4. Porcentaje de hogares con vehículos según deciles de ingresos**

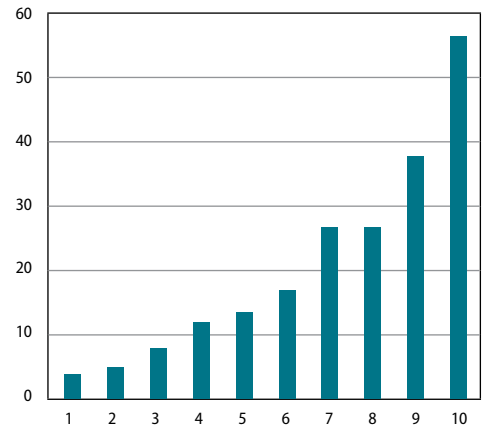


16 El ahorro de los sectores de bajos ingresos es el objeto de estudio de la tesis de maestría del Ec. Eduardo Somma (Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República), en elaboración. Por su parte, el Dr. Néstor Gandelman se encuentra investigando el ahorro de los sectores de altos ingresos.

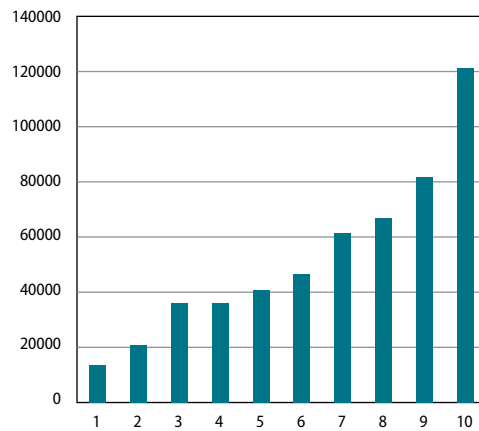
**Gráfico 5. Porcentaje de hogares con negocios según deciles de ingresos**



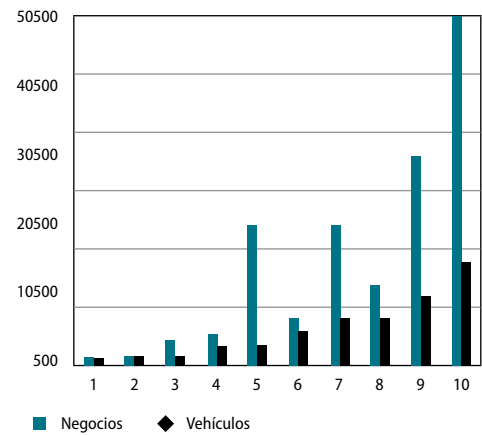
**Gráfico 6. Porcentaje de hogares con activos financieros según deciles de ingresos**



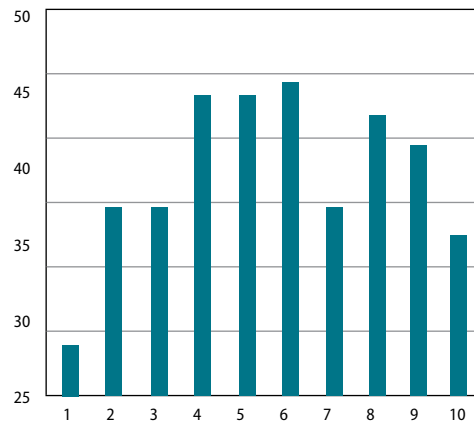
**Gráfico 7. Valores estimados de la vivienda según deciles de ingresos (mediana en dólares)**



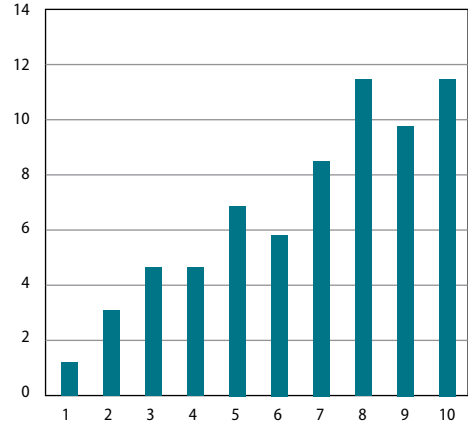
**Gráfico 8. Valores estimados de los activos según deciles de ingresos (mediana en dólares)**



**Gráfico 9. Porcentaje de hogares con deuda según deciles de ingresos**

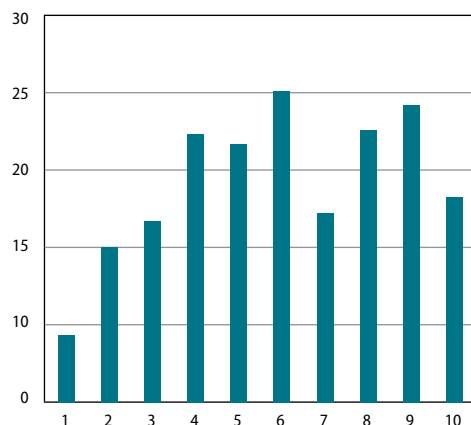


**Gráfico 10. Valores estimados de la vivienda según deciles de ingresos (mediana en dólares)**

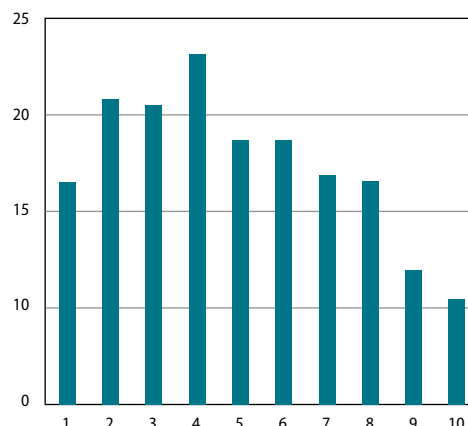




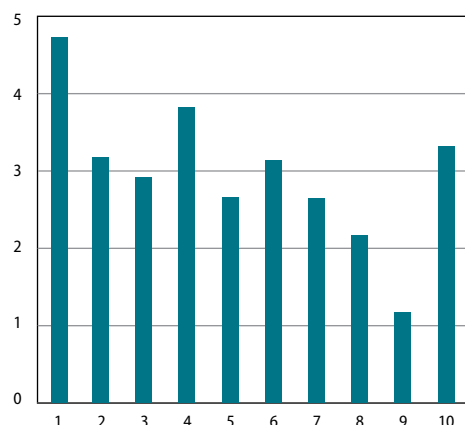
**Gráfico 11. Porcentaje de hogares con deuda bancaria según deciles de ingresos**



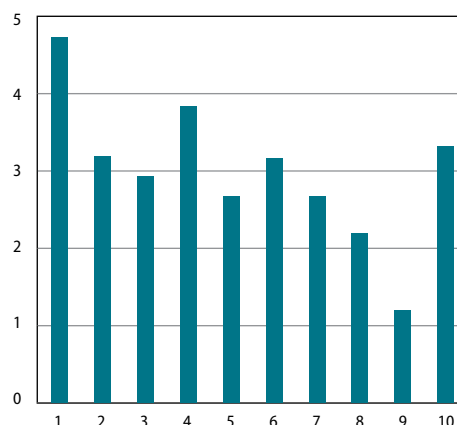
**Gráfico 12. Porcentaje de hogares con deuda a instituciones no financieras según deciles de ingresos.**



**Gráfico 13. Porcentaje de hogares con deudas a particulares según deciles de ingresos**



**Gráfico 14. Porcentaje de hogares con deuda por tarjetas de crédito según deciles de ingresos**



## El sistema financiero y la inclusión financiera

Los enfoques teóricos y empíricos presentados en los capítulos anteriores destacan la importancia de identificar el papel de las instituciones que componen el sistema financiero para diseñar políticas de inclusión financiera. Esta sección describe de manera simplificada los rasgos del sistema financiero del país con miras a la consideración del tema de la inclusión financiera.

La importancia de los bancos en el sistema financiero y en la economía del Uruguay obedece al papel que desempeñan en la captación y asignación del ahorro de empresas y hogares, ya que el mercado bursátil tiene menor presencia en el país. La captación se realiza mediante diferentes

modalidades de depósitos y la asignación mediante préstamos a personas, familias, empresas, instituciones y al Estado. En setiembre de 2013, los depósitos —principal modalidad para la colocación de los ahorros de personas, familias y empresas— ascendían a 24.520 millones de dólares. Estas operaciones dan lugar a la existencia de varios mercados conectados por los intermediarios bancarios y regulados esencialmente por el BCU.

Una característica de las finanzas bancarias del Uruguay es la coexistencia de dos monedas y los plazos breves de captación. La coexistencia del peso uruguayo y el dólar conforman el fenómeno conocido como *dolarización* y se puede apreciar al considerar la importancia de los depósitos en dólares, que representaban el 75% del total de depósitos. La política financiera de los últimos

gobiernos ha tenido como objetivo *desdolarizar* la economía. Respecto a los plazos, téngase presente que a fines de 2011 el 86 % de los depósitos en moneda nacional estaba a la vista (es decir que podía ser retirado de forma inmediata de las instituciones), así como el 77 % de los depósitos en moneda extranjera.

Merece destacarse el importante crecimiento y volumen adquirido por la captación de ahorros a través del sistema previsional, que a fines de 2011 administraba 6.728 millones de dólares en activos financieros para cubrir el seguro social de los trabajadores aportantes.

Las actividades financieras bancarias del país son realizadas por los dos bancos públicos, BROU y BHU, junto con los once bancos privados extranjeros, algunos de ellos instalados desde principios de siglo y otros más nuevos. Un aspecto que debe destacarse es la entrada de bancos internacionales al negocio de los microcréditos por la compra de empresas de crédito ya instaladas previamente en el país.

Un rasgo característico del sistema financiero en Uruguay es la importancia de la banca pública, que concentra el 46 % de los activos bancarios. La presencia del Estado también es significativa en los servicios de seguros, por la presencia del BSE, así como en el Sistema de Ahorro Previsional.

El BROU ha tenido desde su fundación, como se ha visto, el cometido de promover el crédito y el préstamo con fines sociales. En particular, ha desarrollado diferentes programas orientados a las pymes y realiza actividades de crédito pignoraticio. Es importante destacar la creación de la creación de la sociedad anónima República Microfinanzas en el año 2009, con la misión de "Contribuir a la inclusión financiera de toda la población, brindando servicios financieros y no financieros principalmente a microempresarios con dificultades de acceso a la banca tradicional", y la visión de "Ser una Institución socialmente responsable, autosustentable y referente en el desarrollo de la microfinanza en el Uruguay".

El otro banco público relevante desde el punto de vista comercial es el BHU. Su misión actual es "ser un banco con oferta de crédito continua y competitiva, con promoción del ahorro, que facilita soluciones de viviendas a las familias, mediante mecanismos transparentes, [y] participar en el mercado en forma activa en consonancia con las políticas establecidas por el MVOTMA". El sector de préstamos para vivienda ha conocido una transformación importante con la creación de la Agencia Nacional de Vivienda, con servicios

financieros orientados a segmentos diferentes de la población en relación con el BHU.

Otras instituciones relevantes son las empresas administradoras de crédito, que financian la venta de bienes y servicios realizada por terceros, otorgando crédito mediante el uso de tarjetas, órdenes de compra u otras modalidades similares. El BCU también considera empresas administradoras de crédito a "las cooperativas de consumo, asociaciones civiles y otras personas jurídicas con giro no financiero que emitan en forma habitual y profesional órdenes de compra en tanto tal actividad, dentro del conjunto de actividades que conformen su giro, sea significativa".

El BCU identifica a 27 empresas de crédito. Entre las 14 más grandes se encuentran República Microfinanzas S. A., las cooperativas ACAC y FUCAC, la institución ANDA. Ya se ha mencionado la naturaleza y el origen de las dos primeras. FUCAC se fundó en 1972 y "administró fondos y proyectos de entidades del exterior, que se destinaron a beneficiarios de todo el país en sus propósitos productivos y de trabajo. Actualmente cuenta con más de 120.000 miembros, y está presente en todo el país a través de un conjunto de 27 cooperativas de crédito asociadas", como se recuerda en su página web. Por su parte, ANDA (Asociación Nacional de Afiliados) es una institución civil sin fines de lucro, fundada en 1933, "para desarrollar y unificar en un idealismo común, el espíritu de fraternidad y solidaridad social, procurando solucionar o aliviar los problemas de la vida práctica de los uruguayos, otorgándoles cobertura a través de una amplia gama de servicios". En su página web se señala que son más de 600.000 los beneficiarios de servicios. El resto lo conforman empresas de capital privado.

Es pertinente tener presente que la adquisición de empresas de crédito ya instaladas es una estrategia de inserción en el mercado de crédito al consumo hacia los sectores de ingresos medios y bajos por parte de algunos bancos internacionales, fenómeno que se observa en Uruguay y en otros países de la región.

A ellos debe agregarse el incipiente desarrollo crediticio de "empresas de transferencia de fondos, es decir que prestan en forma habitual y profesional servicio de recepción y envío de giros y transferencias, domésticas y al exterior, cualquiera sea la modalidad operativa utilizada para ello (transferencias electrónicas, instrucciones por vía telefónica, fax, Internet, etc.)", destacándose la pujanza de Abitab y Red Pagos en los últimos años.

Una modalidad llevada adelante por una sola empresa en el país (Consorcio del Uruguay S.A.) es la de organización de círculos cerrados cuyos adherentes aportan fondos para ser aplicados recíproca o conjuntamente en la adquisición de determinados bienes o servicios.

Las dos grandes cooperativas de ahorro y crédito, COFAC y ACAC, cerraron un ciclo de expansión significativo con la crisis financiera del año 2002. A partir de un importante crecimiento desde los sectores de ingresos medios, medios bajos y bajos, se orientaron desde mediados de los años noventa a los sectores medios altos. En su experiencia cubrió parte de las actividades propias de la microfinanza, aunque sin especializarse en la situación de pobreza. Los activos de COFAC fueron adquiridos en el año 2006 por el BANDES (Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela). En la página web del Banco se dice: "El compromiso con el proceso de integración latinoamericana ha incentivado el interés por el desarrollo regional. Su llegada a Uruguay reafirma los valores claves de una institución que atiende e incentiva los emprendimientos productivos de cara al crecimiento de todo un país y su gente".

La cooperativa ACAC ha recorrido otro camino, ya que en 2002 participó como socio minoritario en el Banco ACAC, junto con el banco francés Crédit Agricole, de origen también cooperativo. Posteriormente vendió su parte para pasar a operar como una cooperativa cerrada. Esta modalidad financiera le impide captar depósitos. En su página web afirma que "se guía por la filosofía, principios y valores de solidaridad, ayuda mutua y democracia del movimiento cooperativo [...] con una amplia presencia en buena parte del país y una masa social de más de 250.000 afiliados [...] [que] desde 1986, viene contribuyendo mediante el estímulo del ahorro, el otorgamiento de crédito y servicios conexos y complementarios, a la mejora de la calidad de vida de sus socios y al desarrollo social, económico y cultural de las ciudades y comunidades donde está presente". Pero algunas tarjetas como las de ACAC permiten financiar las compras de alimentos en cuotas.

Junto con ACAC existe un número significativo de cooperativas de ahorro y crédito, que según el censo del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP) ascendía a 64 en diciembre de 2011. La Cámara Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Capitalización (CUCACC), fundada en el año 2002, nuclea a las cooperativas de capitalización, entre las cuales son supervisadas por la Auditoría General de la Nación las que tienen más

de 60.000 unidades reajustables (UR), con más de 539.295 socios.

En la actualidad solo una cooperativa mantiene la forma de cooperativa de intermediación financiera: la Cooperativa de Ahorro y Crédito FUCEREP. Creada en 1973 por un grupo de funcionarios del BROU con el objetivo de ayuda mutua, cuenta actualmente con 11.000 cuentas de afiliados que corresponden a empleados de empresas públicas y privadas, asalariados, micro y pequeñas empresas.

Pero junto con la experiencia cooperativa debe mencionarse el renovado surgimiento de instituciones de la economía social y solidaria. Pablo Guerra (2012) analiza en un reciente libro 63 emprendimientos asociativos, que constituyen una muestra de experiencias de la (re)naciente economía social y solidaria en el país. Téngase presente que la Asociación de Organizaciones no Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), fundada en 1992, nuclea a 92 ONG de todo el país. Además de estas instituciones cercanas a la microfinanza, el microcrédito productivo ha sido desarrollado por otras instituciones, conformando una experiencia nacional en el sector de bajos ingresos y eventualmente en situación de pobreza. Entre esas instituciones destacan el Instituto de Promoción Económico-Social del Uruguay (IPRU) y FUNDASOL.

El IPRU fue fundado en 1965, y tiene por misión "Diseñar, proveer y evaluar satisfactores, brindando servicios integrados de educación, de desarrollo empresarial y de microfinanzas, en respuesta a las necesidades integrales y manifiestas de los sujetos de promoción. Estos servicios, por su eficacia e integración, procurarán diferenciar a IPRU y constituirse en innovadores para los actores públicos y privados en el ámbito de las políticas sociales. A la vez, habilitan a la organización a interactuar con otras organizaciones y a incidir en los decisores de políticas públicas". Las fuentes de financiamiento provienen un 5% de la cooperación internacional, 10% de la rentabilidad de fondos de microcrédito y 85% de financiamiento público a través de convenios con organismos y programas del Estado.

FUNDASOL es una asociación civil sin fines de lucro que inició sus actividades en 1979. En su página web informa que está constituida por instituciones del sector social de la economía. Es socia de ANONG, de Oikocredit (Sociedad Cooperativa Ecuémica de Desarrollo), de ADECA (Asociación de Entidades de Capacitación), integrante de la Red Propymes y socio fundador mayoritario de

Inversiones para el Desarrollo Uruguay (Saindesur). Tiene por misión “promover la generación de empleo preferentemente calificado, el desarrollo productivo sustentable y la innovación, brindando servicios de capacitación y asesoramiento en el ámbito de la gestión empresarial y facilitando el acceso al financiamiento productivo a empresarios emprendedores y organizaciones del sector social de la economía mediante el apoyo para la creación de micro, pequeñas y medianas empresas, emprendimientos asociativos, y el desarrollo de los existentes, el fomento de espíritu emprendedor, y la promoción de instancias de cooperación empresarial”.

Se debe mencionar que realiza actividades en el país Grameen Uruguay, constituida como una asociación civil sin fines de lucro desde el año 2000, inspirada en la propuesta de Muhammad Yunus, busca “promover oportunidades a través del autoempleo en los segmentos más desfavorecidos de la población, en particular, mujeres jefas de hogar en situación de vulnerabilidad social y económica”. Su misión es “Promover, apoyar y acercar oportunidades a personas, preferentemente mujeres jefas de hogar, basándonos en su esfuerzo personal y espíritu emprendedor, mediante la aplicación de metodologías eficaces y eficientes de capacitación y crédito”.

Otra institución de creación reciente es MICROFIN, creada en 2008 bajo la forma de sociedad anónima con acciones nominativas por el Grupo ACP y dos emprendedores locales, que cuenta con el apoyo del BID y la Corporación Andina de Fomento. Como se expresa en su página web, “Es la primera sociedad comercial dedicada exclusivamente a la microfinanza del Uruguay”.

En el ámbito público debe mencionarse, por su cometido específico hacia las actividades de microfinanzas, el Programa de Microfinanzas para el Desarrollo Productivo y el Área de Políticas Territoriales (APT-OPP), que será presentado más adelante.

La información disponible y sistematizada sobre el crédito de microfinanzas ha comenzado a elaborarse recientemente. Este trabajo dispuso de la fuente de información del Observatorio de Microfinanzas de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) correspondiente a marzo de 2013, cuando la oferta se estimaba en 807,8 millones de pesos, se identificaban 23.700 microempresarios con acceso a servicios financieros y se calculaba una morosidad del 5,9% en los créditos superiores a los 30 días. Los productos financieros identificados comprendían mayoritariamente

microcréditos, descuento de cheques, *factoring* y *leasing* (OPP, 2013).

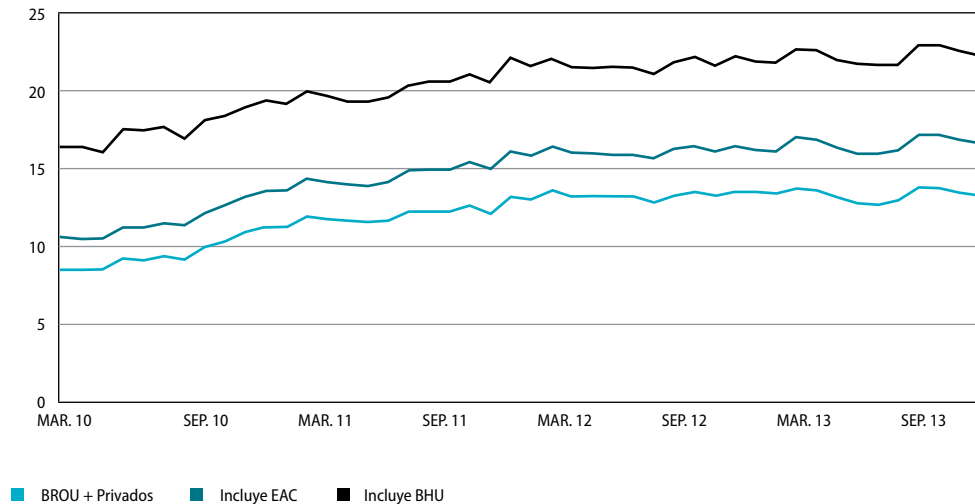
Respecto al crédito al consumo, se cuenta con la información del *Reporte del sistema financiero* de la Superintendencia de Servicios Financieros del BCU (2013). A diciembre de 2012, el crédito total del sistema bancario al sector no financiero residente era de 12.143 millones de dólares. Esta cifra representó un crecimiento del 13,7% respecto a fines del año anterior. El crédito a las familias representaba el 81,4% del monto total prestado en moneda nacional, que ascendía a 111.382 millones de pesos y un 3,4% del monto total de 6.402 millones de dólares de créditos en moneda extranjera. En el año cerrado a setiembre de 2013 los créditos al sector privado residente en moneda nacional aumentaron un 19% y los otorgados en moneda extranjera un 16%. El *Reporte del sistema financiero* destaca que la morosidad del crédito se mantiene “estable en niveles históricamente bajos, situándose en torno a valores del 2,1%” a setiembre del año 2013.

La Superintendencia del BCU presenta, junto con esta información, el ratio del total de deudas de las familias con los bancos respecto a los ingresos de estas. Desde 2004 hasta diciembre de 2006, excluyendo las deudas con el BHU, el ratio disminuyó hasta 7,3%, para aumentar al 8,7% en 2009 y al 13,5% en diciembre de 2012. Si se incluye la deuda con el BHU, el indicador que se situaba en el 28% en marzo de 2004 disminuye al 19,2% en diciembre de 2009, lo cual se explica porque el BHU no concedió créditos desde la crisis hasta esa fecha. A diciembre de 2012 el ratio aumentó a 21,7%, y en junio de 2014 se situaba en 22,9%. Se estima que en setiembre de 2013 el endeudamiento de las familias con el sistema bancario y las empresas administradoras de créditos alcanzó el 22%, y el 16,6% si se deducen los créditos del BHU.

La estimación del BCU consolida la información disponible en el BCU, pero a ella deberían agregarse las de las cooperativas y otros intermediarios financieros no formales que no reportan al BCU, así como los préstamos de las casas de comercio, entre los más destacados. También deben considerarse las deudas por tarjetas de crédito emitidas por entidades no bancarias.

Numerosos fueron los comentarios respecto al crecimiento, que explican entre otras decisiones el aumento de encajes dispuestos por el BCU, y las amenazas de un *recalentamiento* de la economía generado por la demanda impulsada por el crédito. Este factor, en la presente coyuntura, se

**Gráfico 15. Endeudamiento bancario de las familias (en porcentaje del ingreso de los hogares)**



FUENTE: BCU (2013).

agrega al aumento de empleo, salarios e ingreso de la población, que explican el crecimiento del consumo como consecuencia del dinámico crecimiento de la actividad económica en los últimos diez años, tal vez el crecimiento más alto en la historia del país. Esta constatación permite considerar que no se trata de un nuevo episodio de las experiencias ya conocidas de euforia crediticia. Sin embargo, es pertinente tomar en cuenta la situación de endeudamiento del promedio de los hogares, pero también las diferencias que ocultan el promedio. Ello permite suavizar el impacto de condiciones adversas, especialmente internacionales y regionales, sobre los hogares.

Un aspecto controvertible respecto al funcionamiento del mercado de crédito al consumo es el referente a las tasas de interés pactadas entre prestamistas y clientes. Recientemente se destaca la caída de las tasas activas nominales de los créditos a empresas, que descendieron del 16,8% en diciembre de 2009 al 11,6% en diciembre de 2011, lo cual significa una caída de la tasa real de interés pagada por las empresas (la tasa real de interés se obtiene deflactando la tasa nominal por la inflación) del 7,5% al 2,3% entre fines de 2009 y 2011. La tasa en pesos en moneda nacional para las empresas fue del 12,5% (5,2% en términos reales) a diciembre de 2012.

Las tasas de interés pagadas por las familias no muestran una evolución similar que para el caso de las empresas. A fines de 2009 las tasas nominales se situaban en 32,4% y mostraron un marcado crecimiento hasta mediados de 2011, para iniciar

una contracción en la segunda mitad de ese año. En términos reales las tasas se situaban a fines de 2011 en el 20,5%. A diciembre de 2011 la tasa real era del 3%. La tasa activa para familias se redujo en diciembre de 2012, cuando se ubicó en 28,4%, en tanto al cierre del año 2011 se situaba en 30,7%. En el año 2013 volvió a aumentar para situarse en setiembre de 2013 en 33,4%. En términos reales la tasa descendió de 22,1% en diciembre de 2011 a 20,9% en diciembre de 2012, para fijarse en 23,4% a setiembre de 2013. Téngase presente que se trata de las tasas cobradas por los créditos a las familias del sector bancario. Si bien son referentes para definir la tasa de usura, fijada por la ley en un 60% por encima de la tasa bancaria, las tasas de las empresas financiadoras de consumo se encuentran cercanas a dicho nivel. Como se verá en la próxima sección, la tasa de usura legal se estableció en 55% a partir de mayo de 2014.

Es un tema de debate en la literatura sobre crédito a los sectores pobres la pertinencia de regular la tasa de usura, atendiendo a las distorsiones que introduce en el funcionamiento del mercado de crédito. Una sumaria recopilación de ofertas de crédito relevadas informalmente al momento de elaborar el Cuaderno ha mostrado casos que pueden superar la tasa, lo cual alerta sobre la importancia de la educación de los usuarios respecto a sus derechos y exige coordinar acciones para la labor de policía, que requiere recursos para implementarse de manera eficaz.

Si bien es de esperar que la competencia contribuya a bajar la tasa de interés favoreciendo a

los consumidores, especialmente a los sectores pobres, el funcionamiento de los mercados crediticios y financieros puede no responder a esta lógica, por imperfecciones que le son propias. La entrada de los bancos en los segmentos de población con ingresos más bajos debería empujar a que las tasas bajen, y ya hemos mencionado que es una estrategia constatada en el país mediante la adquisición de empresas de crédito. Por otra parte, la participación del BROU en dicho mercado, fortalecida por la creación de la nueva empresa, conforma un nuevo panorama institucional que exige un atento seguimiento respecto a sus políticas de tasas de interés y acceso, por la incidencia que pueden llegar a tener en el costo de acceso al financiamiento de los sectores populares. Por último, importa tener presente que, si bien la modalidad del microcrédito productivo no debe confundirse con el crédito al consumo, la dimensión de los préstamos con destino productivo y las características de los receptores hacen dificultoso identificar en qué medida sustituyen y complementan la necesidad de consumo de los deudores.

### Las políticas conducentes a la inclusión financiera

La inclusión financiera es impulsada como política por el Estado, por diferentes organismos estatales mediante diferentes modalidades. La OPP se ha especializado en la promoción del microcrédito productivo y la microfinanza, pero deben considerarse también las políticas del MIDES a través de sus fondos de iniciativas locales, del MTSS con los fondos rotatorios para emprendimientos asociativos, los programas de crédito de DINAPYME (del MIEM) y del MGAP, así como República Microemprendimientos. El objetivo de inclusión financiera ha sido formulado expresamente desde el año 2010 y consagrado en la reciente ley 19210, que se analizan más adelante.

### Desde el MIDES y el BPS

Desde el año 2010 se intensificó el interés del Gobierno por acelerar el proceso de inclusión financiera y la bancarización. Entre las medidas figuraba rebajar el IVA en 2 puntos porcentuales con el uso de las tarjetas de crédito y débito para la población en general, sobregiros autorizados en sueldos, créditos con cobro en sueldos, quintuplicar el número de POS, ampliar la red de cajeros automáticos, crear sucursales sin efectivo para ampliar la red de atención a los clientes, ampliar el horario de atención de

los bancos, entre otras. Algunas de estas propuestas fueron incorporadas en mayo de 2012 con la ley 18910,<sup>17</sup> que modifica el sistema tributario y que en su artículo 9 faculta al Poder Ejecutivo a reducir el IVA hasta en dos puntos porcentuales a los consumidores finales, siempre que la transacción se realice con tarjeta de crédito o débito.

Esta ley privilegia la inclusión financiera de las personas que se encuentran en los sectores más pobres, ya que establece que cuando se utilice la Tarjeta Uruguay Social (TUS) o la tarjeta para el pago de Asignaciones Familiares, la reducción del IVA será total. Estos son los programas de transferencias monetarias más importantes considerando el nivel de cobertura alcanzado de los hogares en situación de pobreza e indigencia.

### Desde la OPP

La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera para la Inclusión Productiva, propuesta por el Programa de Microfinanzas para el Desarrollo Productivo y el Área de Políticas Territoriales de la OPP, fue elaborada considerando las sugerencias de diferentes actores de la microfinanza.

Se incorporaron las recomendaciones del III Foro Nacional de Microfinanzas - *Inclusión financiera para el desarrollo*, a saber: incorporar la microfinanza en las políticas públicas micro- y mesoeconómica; definir un marco normativo adecuado y con instrumentos de fondeo e incentivos para el sector; fomentar la educación financiera; mejorar el conocimiento del sector y la diferencia del microcrédito con el crédito al consumo; adoptar medidas para la inclusión integral, la formalización y la mejora de la productividad de las micro-, pequeñas y medianas empresas (mipymes); ampliar la cobertura territorial, descentralizando los servicios y generando capacidades locales.

Otro aporte fueron las recomendaciones de los talleres realizados en varios departamentos, con más de 300 personas representantes de más de 60 instituciones locales y nacionales, que consideraron el fortalecimiento y la consolidación de las capacidades locales, las acciones focalizadas en el emprendedor y microempresario, la implementación de herramientas financieras y la coordinación de la oferta disponible de fondos para el desarrollo regional.

Se incorporaron las recomendaciones surgidas de la consultoría del BID respecto a mejorar la

17 Texto disponible en <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18910&Anchor=>>.

caracterización del micro- y pequeño empresario uruguayo, el acceso a financiamiento, la priorización de medidas orientadas a la sostenibilidad de las IMF que operan en el sector, la identificación de nuevos segmentos con mayor demanda y articulación con cadenas productivas, programas integrales de educación financiera y gestión empresarial, vinculándolos con sectores estratégicos para el desarrollo regional, así como el desarrollo de instrumentos financieros de ahorro.

En la segunda parte del documento de OPP (véase la nota 21) se sintetizan los logros alcanzados en 2012 y el plan de acción para 2013. Este plan tiene cuatro componentes. Primero, la conformación de la unidad de investigación, extensión y formación de microfinanzas por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República; la definición del plan de trabajo conjunto para la elaboración del marco normativo con el MEF, el BCU y CAF; el involucramiento del Gabinete Productivo y otros ministerios, la DGI y el BPS; la Organización IV Foro con presencia de instituciones regionales y emprendedores. Segundo, la instrumentación de servicios financieros y la realización de consultorías sobre temas vinculados.<sup>18</sup> Tercero, la instrumentación de servicios de gestión empresarial, formación y educación financiera.<sup>19</sup> Por último, el

fortalecimiento institucional de la infraestructura para el sostenimiento de la microfinanza.<sup>20</sup>

## La bancarización impulsada por el BCU-MEF y la ley 19210

El BCU-MEF ha participado en las instancias de política tendientes a la inclusión financiera. El 4 de noviembre de 2013 el Poder Ejecutivo remitió a la Asamblea General el proyecto de ley, que fue sancionado por la Cámara de Senadores el 24 de abril de 2014, con modificaciones introducidas al proyecto original por la Cámara de Representantes. La nueva ley se promulgó el 29 de abril de 2014 con el número 19210 y el título "Servicios financieros y medios de pago electrónicos. Uso. Promoción".

**Breve resumen de las principales disposiciones de la Ley.** El título I, en el primer artículo, precisa:

[...] se entenderá por medio de pago electrónico las tarjetas de débito, las tarjetas de crédito, los instrumentos de dinero electrónico y las transferencias electrónicas de fondos, así como todo otro instrumento análogo que permita efectuar pagos electrónicos a través de cajeros automáticos, por Internet o por otras vías, de acuerdo a los que establezca la regulación. Los pagos efectuados a través de medios de pagos electrónicos tienen pleno efecto cancelatorio<sup>21</sup>

18 En 2012 se avanzó en *microfactoring* y *microleasing*, la cobertura territorial de servicios financieros, el apoyo a nuevos canales de distribución; el diseño de fideicomisos de garantía y de financiamiento integral. Para 2013 se preveía la reedición de la Línea de Fondeo, la coordinación con CND y FOMIN; el trabajo con ahorro programado y vehículos de ahorro, la realización de varias consultorías (microseguros, diseño de instrumentos financieros para vivienda productiva; para el sector apícola y otros sectores, sociedad de garantía recíproca [INACOOPI]); la implementación de fideicomisos de garantía; Fondo Regional de Inclusión Financiera para la formalización; fondo de apoyo a la mejora de la productividad de las mipymes; diseño del Fideicomiso Territorial Nacional y Fondo de Garantía de Segundo Piso.

19 Los logros de 2012 comprenden la implementación de 13 programas de capacitación, asistencia técnica para inclusión financiera en ocho departamentos con jóvenes y mujeres emprendedores, incubadora de empresas, desarrollo en pequeñas localidades con más de 500 emprendedores y mipymes, asesores/tutores de más de 300 emprendedores y mipymes de diversas localidades; tres programas de formación en gestión empresarial y educación financiera. Para 2013 se planificó realizar al menos diez programas integrales en ocho departamentos; al menos cinco programas de formación de gestión empresarial; el Programa Nacional de Educación Financiera; programas de formación

e inclusión financiera con otras instituciones, centros públicos de empleo y proyectos de inversión productiva, con referentes locales y centros comerciales

20 Logros del 2012 comprenden los planes de fortalecimiento de IMF, gremiales de mipymes, desarrollo rural y juventud, negocios inclusivos y mujeres en situación de vulnerabilidad social; tareas con gobiernos departamentales de apoyo a mipymes, realización de mesas interinstitucionales para el desarrollo local y mesas locales. El plan de acción 2013 comprende desarrollo de nuevos instrumentos e inclusión integral (con FUNDASOL, FUCEREP, BANDES, COMAC, IPRU, PROLECO), instituciones de apoyo a mipymes, colaboración en alianzas locales y desarrollo productivo; vinculación con otros programas APT; jornadas de planificación estratégica y talleres con referentes locales, y la realización del Encuentro Nacional/Regional de Emprendedores y Mipymes.

21 Integrantes de la Asociación de Escribanos han observado que solamente el dinero-papel tiene este poder cancelatorio, un tema de relevancia para la regulación del ordenamiento jurídico comercial del Uruguay.

sobre las obligaciones en cumplimiento de las cuales se efectúan.

El segundo artículo dice: “Se entenderá por dinero electrónico los instrumentos representativos de un valor monetario exigible a su emisor, tales como tarjetas pre-pagas, billeteras electrónicas u otros instrumentos análogos, de acuerdo a lo que establezca la reglamentación”, y dispone luego que solo pueden emitir dinero electrónico las instituciones de intermediación financiera (IIF) y las nuevas instituciones emisoras de dinero electrónico (IEDE), cuyas características principales se definen en el título siguiente.

El título II establece a texto expreso que las IEDE no pueden realizar actividades de intermediación financiera, aunque sí pueden proporcionar servicios financieros de pagos, teniendo por actividad exclusiva la de ser emisores de dinero electrónico. Deberán ser autorizadas y reglamentadas por el BCU, con la condición de mantener los fondos contrapartida de los medios de pagos que emiten como un patrimonio de afectación independiente del patrimonio de la entidad emisora, en cuentas en alguna IIF.

El título III consta de cuatro capítulos. El primero consagra la obligación del pago de nómina, es decir, el pago de remuneraciones y otras partidas en dinero que tengan derecho a percibir los trabajadores en relación de dependencia, *cualquiera* sea su empleador, mediante acreditación en cuentas en las IIF que ofrezcan este servicio o por medio de dinero electrónico emitido por las IEDE. Se prevé el cronograma de incorporación a esta modalidad de pago, que no podrá comenzar antes de treinta días contados a partir de la fecha en que el BCU reglamente la actividad de las IEDE y tendrá una duración de hasta seis meses, prorrogables por el Poder ejecutivo hasta seis meses adicionales. El trabajador elige la entidad y la forma de pago, lo que puede ser realizado en forma supletoria por el empleador; debe mantenerse en dicha entidad por lo menos por un año. El capítulo II dispone que el Poder Ejecutivo cuenta con dos años desde la entrada en vigencia de la ley para establecer la modalidad de pagos de los servicios de los profesionales universitarios y otros trabajadores, modalidad que será la acreditación en cuenta bancaria o el uso de medios electrónicos. El capítulo III prevé que el pago de las nuevas jubilaciones, pensiones y retiros se ajuste también a esta modalidad, dejando librada la decisión de incorporarse al nuevo régimen a los actuales jubilados, pensionistas o receptores de retiros. El

capítulo IV establece que el pago de beneficios sociales, asignaciones familiares, complementos salariales, subsidios, indemnizaciones temporales y rentas por incapacidad permanente también deberá realizarse por medios electrónicos o acreditación en cuentas en IIF, y que la incorporación se hará efectiva con el mismo cronograma que para el caso de los sueldos y garantizando la opción de elección de la IIF o IEDE por el beneficiario. El capítulo V consagra el régimen de inembargabilidad y otras garantías respecto a los fondos por pagos de nómina, jubilaciones y otras remuneraciones.

El título IV legisla respecto a los instrumentos para el pago de remuneraciones, honorarios, pasividades, beneficios sociales y otras prestaciones. Comprende tres capítulos. El capítulo I regula el acceso de la población y las características de los instrumentos de pago. Las IIF que presten dichos servicios y las IEDE no pueden discriminar entre las personas que soliciten sus servicios. Además, las cuentas en las IIF o los instrumentos de dinero electrónico no tienen costo de apertura, adquisición, mantenimiento ni cierre, como tampoco exigencias de saldos mínimos, y debe permitir la extracción de los fondos en cualquier momento. En el caso de las cuentas, deben tener asociada una tarjeta de débito, con la posibilidad de realizar hasta cinco retiros de efectivo por mes y consulta de saldo en forma gratuita, hasta ocho transferencias entre entidades, y deben garantizar el acceso a múltiples puntos de extracción. No tendrán costo para el titular los instrumentos y medios físicos necesarios ni su utilización en los comercios. El capítulo II extiende estos servicios financieros a las empresas de reducida dimensión económica mediante cuentas simplificadas. El capítulo III establece la competencia del BCU para reglamentar y controlar el cumplimiento de estas disposiciones.

El título V crea una figura crediticia de relevancia en el mercado de crédito minorista: el denominado *crédito de nómina*, que equipara el régimen de prelación previsto a favor del BROU, las cooperativas de ahorro y crédito y ANDA con los bancos comerciales. Este régimen permite el otorgamiento de un crédito por la IIF en la que el cliente tiene cuenta, o por empresas administradoras de crédito que tengan derecho de retención de fuente legal, para retener el importe del crédito de la retribución salarial o jubilatoria que percibe el deudor. Por tratarse de una modificación al régimen de retenciones vigente, quien sigue reteniendo y pagando a la entidad otorgante del crédito es el empleador. En caso de concurrencia de operaciones en un mismo nivel de prioridad, prevalecerá la comunicada con



anterioridad. Para ingresar al régimen del crédito de nómina es necesario cumplir algunos requisitos, ya que debe otorgarse en la misma moneda del salario o en UI, la cuota mensual no puede ser superior al 20% o 35% del sueldo nominal y la tasa de interés implícita no puede superar el 20% (o 30% en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito) de los topes máximos. El consentimiento del trabajador debe ser expreso y en documento firmado, y deberá ajustarse al aumento progresivo de los topes para la intangibilidad del salario, que se prevé lleguen al 50%.

El título VI establece otros pagos que pasan a estar regulados por la ley, restringiendo el uso de efectivo para pagos por importes superiores a las UI 40.000, a partir del primer día del mes siguiente al año de vigencia de la ley si una de las partes es una persona jurídica o física en calidad de empresa unipersonal, socio de una sociedad irregular, de hecho, sociedad civil o similar. Para el caso de pagos superiores a las UI 160.000, cualesquiera sean los sujetos contratantes deberán utilizarse medios de pago electrónicos, cheques diferidos cruzados no a la orden o cheques cruzados no a la orden. También se obliga a la acreditación en cuenta del pago de arrendamientos, subarrendamientos y crédito de uso de inmuebles, como el pago de proveedores del Estado y el pago de tributos nacionales superiores a las UI 10.000, entre otras disposiciones.

El título VII se consagra a establecer el denominado Programa de Ahorro Joven para Vivienda. Este programa tiene por objetivo la promoción del microahorro de los sectores de la población de entre 18 y 29 años, con trabajos formales pero con poca capacidad de ahorro. Estos jóvenes pueden abrir una cuenta en cualquier institución y, si a lo largo de la vigencia del Programa —que es de cuatro años— logran ahorrar sistemáticamente entre 500 UI y 750 UI, serán beneficiarios de un subsidio equivalente a 1.350 dólares para acceso a soluciones habitacionales.

El título VIII establece la rebaja porcentual del IVA, con la obligación del uso de medios electrónicos para acceder a dicho beneficio, entre otras disposiciones tributarias.

El título IX comprende cuatro capítulos. El capítulo I establece expresamente la equiparación del pago con efectivo y con tarjetas de débito, prohíbe condicionar a los proveedores o comercios la aceptación de pago con tarjetas de débito y crédito, y encomienda al Área de Defensa del Consumidor del MEF la fiscalización del cumplimiento de la norma y al BCU la condicionalidad. El capítulo

II establece normas referidas a los débitos automáticos. El capítulo III establece la prohibición de condicionamientos para la venta de productos y servicios financieros y no financieros. Fija topes máximos de la tasa de interés del 55%, lo cual implica una reducción de 5 puntos porcentuales de la tasa previa, y autoriza a deducir los aportes de capital en el caso de las cooperativas hasta un máximo de UI 50. El capítulo IV dispone la interoperabilidad de las redes de cajeros automáticos, entre otras disposiciones. El último artículo establece que las disposiciones son de orden público, lo que implica que los particulares no pueden acordar condiciones que contravengan la ley.

**Una interpretación primaria de la ley.** Para comprender los objetivos de esta ambiciosa ley, corresponde sintetizar los siguientes aspectos. En primer lugar, el hecho de que si bien las micro-, pequeñas y medianas empresas son mayoritarias en el país, solo una minoría se financia con créditos bancarios. Por otra parte, la preferencia de los bancos por conceder servicios financieros a la población (especialmente créditos al consumo) se orienta a los sectores de alto ingreso, dejando sin servicios a la población de bajos ingresos, en la que predominan las relaciones laborales informales, hay carencia de activos que sirvan de garantías, falta de cultura financiera y de historial crediticio. Sin duda que la rentabilidad de este segmento explica la estrategia bancaria del sector privado.

El gráfico 11 permite observar que el porcentaje de hogares del primer decil de ingresos que tienen deudas bancarias es inferior que en el resto de los deciles. Los costos administrativos junto con las exigencias regulatorias banconcentralistas inciden en que estos sectores no sean atractivos para los bancos. Estas condiciones han incidido en el crecimiento del crédito al consumo por parte de las empresas administradoras de crédito (EAC), de acceso más sencillo, rápido y atractivo, gracias a la implementación de tecnologías que abaratan el costo de pequeños créditos y la exención de las normas de regulación, que disminuyen la carga de los intereses para el usuario. La inclusión lograda en los segmentos de la población objetivo ha generado un mayor conocimiento del historial crediticio de dicha población, que se transforma en un activo de estas empresas. El gráfico 12 muestra la importancia que tienen otros intermediarios financieros no bancarios en la concesión de créditos, y el gráfico 13 muestra que la importancia de los préstamos concedidos por particulares es superior en los deciles más pobres.

## SÍNTESIS DE LOS PRINCIPALES ASPECTOS DE LA LEY DE INCLUSIÓN FINANCIERA

A continuación, se repasan los principales cambios derivados de la ley 19210 (*Acceso de la población a servicios financieros y promoción del uso de medios de pago electrónicos*), más conocida como Ley de Inclusión Financiera (LIF).

En primer lugar, la ley establece la obligatoriedad de pagar salarios y jubilaciones a través de cuentas en instituciones financieras formales. Para ello, también garantiza el derecho a la apertura y el mantenimiento gratuito de cuentas bancarias para trabajadores y pymes. Las instituciones financieras deberán prestar un conjunto de servicios básicos sin costo para los clientes (tarjeta de débito, consultas de saldos, extracción de efectivo y transferencias electrónicas, etcétera). Asimismo, la ley prevé que los trabajadores, pasivos y beneficiarios podrán elegir la institución en la que quieran cobrar sus ingresos.

La incorporación del conjunto de trabajadores formales al sector financiero representa una modificación significativa respecto a la situación actual. Según datos presentados por el banco BBVA (Tuesta y Cámara, 2014), hoy en día solamente el 24% de la población mayor de 15 años posee una o más cuentas bancarias en Uruguay, y solamente algo más de la mitad de estos utiliza la cuenta para recibir su salario.

Por otra parte, la ley define un nuevo instrumento de crédito, denominado *crédito de nómina*, que faculta a las instituciones de intermediación financiera a hacer uso del mecanismo de retención de haberes para préstamos otorgados a los clientes que eligieron dichas instituciones para percibir sus remuneraciones. Estos créditos serán denominados en la misma

moneda en la que estén denominados los haberes de los prestatarios o en unidades indexadas. La ley también reduce el tope máximo de la tasa de interés de este tipo de operaciones, situándolo en un 10% por encima de la tasa promedio de mercado. Este nuevo instrumento altera sustancialmente la canalización del crédito, ampliando un privilegio antes restringido a las instituciones cooperativas de crédito y a ciertas modalidades de crédito del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU).

La normativa promueve la creación de incentivos a mantener dinero en forma de depósitos, para lo cual se pretende impulsar los pagos con medios electrónicos. Para ello, se prevé una reducción del impuesto al valor agregado de hasta cuatro puntos porcentuales para pagos realizados con medios de pago electrónicos. Además, se imponen restricciones a la realización de transacciones en efectivo, en particular de aquellas que involucren montos significativos. El Ministerio de Economía y Finanzas ha realizado esfuerzos para incrementar la cobertura de redes Point of Service (POS) en el territorio nacional —subsidiando parcialmente la compra de terminales POS para los pequeños y medianos comercios—, de forma de asegurar la infraestructura necesaria para pasar a un sistema de pagos electrónico.

Finalmente, la ley crea un programa de ahorro para vivienda destinado a trabajadores formales de menos de 29 años. El subsidio podrá ascender hasta el 30% del monto ahorrado (si bien se prevé un tope máximo) y su monto estará vinculado a la conducta de ahorro previa.

De la presentación anterior se puede observar que la ley se propone universalizar el uso de medios de pago electrónicos mediante una serie de medidas compulsivas, que también se espera mejoren las condiciones de acceso a los servicios financieros, como la apertura de cuentas bancarias o el uso de dinero electrónico. De esta manera se genera una masa crítica de transacciones que permita la modernización del sistema de pagos minorista, acorde con las pautas internacionales.

En segundo lugar, el MEF llevó adelante previamente una política con el objetivo de promover y acelerar la infraestructura tecnológica para el

uso de medios de pago electrónicos, que incluye la concesión de beneficios fiscales otorgados a las empresas encargadas de establecer servicios de redes POS, y a los pequeños comercios para acceder al uso de dichos servicios en todo el país. Esta política incluye acciones para incentivar la baja de aranceles. El proyecto, al universalizar el uso de medios de pago electrónicos, permitirá utilizar las economías de escala y alcance que caracterizan este tipo de TIC.

En tercer lugar, el BCU también ha contribuido a dicho proceso a través de la flexibilización del marco normativo con miras a aumentar la

capilaridad del sistema de pagos, mediante la figura del corresponsal financiero, de los bancos y cooperativas de intermediación minoristas y las cuentas básicas de ahorro. De esta manera se busca ampliar los agentes oferentes de servicios financieros, a los que se agrega la figura de la IEDE, creada en la ley. Se espera promover la competencia mediante estos agentes financieros, facilitar el acceso a servicios financieros, y que el aumento de las transacciones permita obtener mayor seguridad y baja de costos, lo cual redundará en una baja de los costos de transacción de la economía.

Si la ley consagra medidas orientadas a fortalecer la oferta de servicios financieros, también establece un mercado amplio de usuarios de dichos servicios, al regular de manera obligatoria los pagos de retribuciones, el uso de cuentas bancarias y medios electrónicos para una vasta cantidad de transacciones. A ello se agregan dos incentivos relevantes: el crédito de nómina y la gratuidad de las cuentas y transacciones con beneficios para los usuarios. Por otra parte, el propio Estado se transforma en un actor activo en el proceso de modernización, ya que la concesión de beneficios tributarios en el IVA, el pago a proveedores y la recaudación impositiva pasan a realizarse mediante los pagos electrónicos. A ello debe agregarse que se postula la relevancia de las operaciones electrónicas como un mecanismo para llevar adelante las políticas sociales. Estas medidas se encuadran en la política de formalización de la economía, con claros beneficios fiscales.

La ley también avanza en medidas regulatorias destinadas a la protección de los usuarios financieros, especialmente respecto al control de las tasas de interés en el marco de la Ley de Usura. Tal vez es excesiva la confianza que se deposita en las virtudes competitivas de los mercados financieros, sobre todo a partir de la experiencia de las crisis vividas en el país y los acontecimientos más recientes de los Estados Unidos. Para el BCU se amplía su responsabilidad en la supervisión prudencial del sistema, ya que afecta uno de los mecanismos más delicados de la economía: el sistema de pagos minorista. La labor de reglamentación será ardua, ya que la ley plantea numerosos problemas de interpretación que fueron destacados por los numerosos invitados a las Comisiones de Hacienda de la Cámara de Representantes y Senadores en el tratamiento parlamentario del proyecto de Ley.<sup>22</sup>

Atendiendo a las observaciones de estas organizaciones sociales, gremiales y empresas, y teniendo presente la posición del Partido Nacional, el Partido Colorado y el Partido Independiente, que no votaron la ley, es pertinente tomar nota de los reparos planteados, ya que permiten identificar un conjunto de problemas y temas que conforman una verdadera agenda de discusión sobre cómo continuar el proceso de inclusión financiera en los próximos años, que se presenta en el capítulo final de este Cuaderno.

**En síntesis**, la ley se concibe para el aumento de la bancarización, y en este sentido promueve la inclusión bancaria sin plantear una estrategia para los sectores pobres y de menor ingreso, considerando las inequidades de la exclusión financiera mencionadas en el capítulo 2. Por otra parte, la ley no plantea medidas específicas para una efec-

---

Hacienda de la Cámara de Representantes: a) del 20/11/2013, a la que asistieron el ministro de Economía y Finanzas y asesores; b) del 27/11/2013, a la que asistieron el presidente del BCU y otros jefes, representantes de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP), el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU), las cooperativas de ahorro y crédito y consumo, la Federación de Sindicatos de Cooperativas de Consumo (AFCC); c) del 4/12/2013, a la que asistieron el presidente del BROU y otros jefes de dicho banco, la Asociación Nacional de Afiliados (ANANDA) y el director ejecutivo de la Asociación de Bancos Privados del Uruguay; d) del 12/12/2013, a la que asistieron el socio de la Consultora CPA Ferrere, representantes de la Cámara de Empresas de Servicios Financieros del Uruguay (CESFUR), de Microfin, de la Asociación de Administradores de Propiedades Inmuebles (ADAPI), de Maldonado Cooperativo, de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo (FUCC) y de la Cooperativa Magisterial. También las versiones de la comparecencia ante la Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores: a) del 20 de marzo de 2014, del ministro interino de Economía y Finanzas y asesores; b) del 27 de marzo de 2014, de ADAPI, la Federación Rural, la Asociación Rural del Uruguay (ARU), la Comisión Nacional de Fomento Rural, la Asociación de Cultivadores de Arroz, la Asociación Nacional de Productores de Leche, la Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo (FUCC), la Liga de Defensa Comercial (LIDECO) y el Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOP); c) del 3 de abril de 2014, a la que asistieron la CUDECOOP; el Colegio de Contadores, Economistas y Administradores del Uruguay; ANANDA y la Asociación de Funcionarios de ANANDA (AFA), RedPos Uruguay y Microfinanzas del Uruguay; d) del 10 de abril de 2014, a la que concurrieron la Asociación de Escribanos del Uruguay, Ed-enred, Sodexo, Consorcio del Uruguay, la Asociación de Bancos Privados del Uruguay y Abitab.

22 El lector puede consultar las versiones taquigráficas (sin corregir) de las sesiones de la Comisión de

tiva participación de las cooperativas de ahorro y crédito y otros intermediarios financieros en este mecanismo inclusivo. Sin duda se debe tener en cuenta la limitación a la tasa de interés de los créditos de nómina, que notoriamente bajan a lo dispuesto en la Ley de Usura. Es de considerar que esta medida favorece a los empleos formales, es decir, a los que mantienen relaciones salariales, mientras deja fuera a los sectores cuyos ingresos provienen de fuentes no salariales. Si el espíritu de la ley es profundizar la disposición del año 2007 de limitar la tasa, como parece, debería ampliarse para los sectores más desprotegidos, mediante la baja general de la tasa de usura.

Pero se debe reconocer el mérito de la propuesta del proyecto de ley, ya que abrió una caja

de Pandora que los legisladores y concurrentes al debate sintieron, de manera unánime, como un paso imprescindible en el camino de la inclusión financiera. De este modo, como puede observarse en el análisis, en los últimos años se han hecho grandes esfuerzos de promoción de la inclusión financiera en varios sentidos. Por una parte, se ha avanzado en la red para los pagos electrónicos y la bancarización de la población. Por otra, se ha incentivado el uso de dichos medios de pago para el caso de la población más vulnerable. También se ha apuntado a la inclusión mediante el crédito productivo con acciones desde la OPP y el BROU. Quedan numerosos desafíos planteados que serán tratados en el próximo capítulo, que concluye el Cuaderno.

## Conclusiones.

# Los desafíos de la inclusión financiera y la microfinanza para promover el desarrollo humano de los próximos años en Uruguay

Los capítulos anteriores han presentado argumentos respecto a los vínculos entre las finanzas y la pobreza, basados en visiones, diagnósticos teóricos y estudios de caso que avalan la importancia de asegurar el acceso de los hogares de ingresos medios, bajos, en situación de pobreza e incluso de indigencia, a los servicios financieros. Proviene de países y culturas diferentes, por lo que se ha dedicado un capítulo para recoger la propia experiencia de Uruguay. Pero divergen en puntos bien específicos, como la modalidad del acceso y el perfil de los intermediarios, el papel del Estado, e incluso la relevancia de la información obtenida mediante encuestas y experimentos, entre otros.

A efectos de extraer algunas líneas para ordenar este material complejo y de creciente volumen, en el Cuaderno se ha propuesto concebir a las finanzas y la pobreza como formas sociales complejas, cuya incidencia en el desarrollo humano de un país dista de aceptar a priori la postura que concibe a las finanzas como una fuente inquestionable de bienestar social. Por ello parece adecuado considerar a las actividades financieras, y a los intermediarios, como un componente del proceso de reproducción social y de desarrollo. Las referencias (sumarias) a algunas crisis financieras que han marcado el proceso histórico del Uruguay, así como de otras partes del mundo, muestran la necesidad de considerar ese “lado oscuro de las finanzas”.<sup>23</sup> El impacto de las crisis desborda lo económico-financiero hacia lo social y lo político, y ayuda a comprender la aparición de la pobreza y la desigualdad.

Si bien las actividades financieras contribuyen al aumento de la eficiencia de la economía, y de esta manera el desarrollo, no se trata de un mecanismo automático. Ni el modelo anglosajón de las finanzas basadas en el mercado, ni los modelos europeos de intermediación bancaria —que caracteriza también a Uruguay—, ni el

dirigismo más absoluto tienen la garantía a priori de constituir las formas institucionales más adecuadas para lograrlo.

El reconocimiento de la naturaleza de las actividades financieras exige tomar en cuenta su complejidad, sobre todo teniendo presentes los efectos negativos, consecuencia de las expectativas, los comportamientos imitativos, el papel de la especulación, por parte de los agentes que participan en los mercados financieros, así como las externalidades que generan. Las burbujas especulativas que culminan en los episodios de las crisis financieras son experiencias bien conocidas en la historia del Uruguay, que luego del impulso inicial retardan el crecimiento y el desarrollo.

Los resultados respecto del libre funcionamiento del mercado y las finanzas no siempre conducen a beneficios sociales, como muestran las crisis financieras. Estas experiencias ponen de relieve la importancia del Estado como agente, desde su participación como mero regulador hasta una intervención más activa para evitar las denominadas *fallas del mercado* o promover el logro de beneficios sociales que el mercado no alcanza a proveer. También fuerza reconocer que el Estado no es neutro en la vida económica, sino que se encuentra influido por intereses que orientan su accionar. La democracia política parece ser el único antídoto para resolver el conflicto de intereses que divide, pero también cohesiona a la sociedad.

En la concepción de las políticas de desarrollo orientadas a superar la pobreza y disminuir la desigualdad, orientar las finanzas hacia el *lado luminoso* del desarrollo humano exige tomar medidas para subsanar los problemas de exclusión financiera que afectan a los sectores más pobres. Pero se han visto en el Cuaderno las posiciones que llevan a reconocer que la inclusión financiera es insuficiente para disminuir la desigualdad y la pobreza. Como se explica en el capítulo 2, el compromiso del Estado con la superación de la desigualdad y la pobreza es imprescindible y exige alinear a los intermediarios financieros con

23 Esta es la expresión utilizada por De la Torre, Ize y Schmukler (2012).

ese cometido. Las breves referencias a los períodos de fortalecimiento del desarrollo humano de Uruguay se han propuesto como ejemplos.

El enfoque de las vías indirectas mediante las cuales las finanzas inciden en la desigualdad y la pobreza, en una perspectiva superadora de los vínculos directos identificados en los estudios de inclusión financiera, advierte respecto a la relevancia de considerar cómo el conjunto de las políticas del Estado se ordena en una estrategia de desarrollo. Y para que tenga éxito dicha estrategia es imprescindible la participación de los grupos en conflicto al momento de la definición de estas políticas. El análisis de las condiciones de política, las estructuras productivas nacionales, la inserción internacional, comercial y financiera, los factores sociopolíticos propios de cada país y período, así como el impacto de la coyuntura internacional, inciden en las relaciones financieras y en el papel de los intermediarios financieros. Si se trata de buscar el acceso de los sectores pobres y de ingresos medios bajos y bajos a los servicios financieros como parte de un proyecto de desarrollo integral, las políticas económicas y sociales forman un conjunto cuya coordinación es parte de la estrategia de desarrollo humano (Failache, 2013).

La estrategia debe considerar los vínculos directos entre finanzas y pobreza. Se debe reconocer la importancia de la contribución de los estudiosos del tema de la microfinanza para precisar cuáles son los canales directos de esos vínculos —acceso al crédito, acceso a seguros, acceso a depósitos de ahorro, entre otros—. Algunos de dichos vínculos son nuevos aportes, otros se pueden redescubrir de la experiencia pasada, sobre todo considerando la peculiar experiencia del Uruguay. La creación de una institución orientada a la microfinanza por parte del BROU recupera una tradición propia del Uruguay, de intervención activa del Estado en asuntos vinculados a la desigualdad y pobreza, pero falta la consideración de las IMF que acompañen este proceso, como parte de las políticas sociales y económicas.

Por estas razones el tema de las regulaciones financieras se debe abordar con sumo cuidado. Así, por ejemplo, el objetivo de aumentar la bancarización puede poner en riesgo experiencias exitosas y valiosas vinculadas al movimiento cooperativo y de la economía social y solidaria.

Se espera que el lector haya encontrado respuestas a las dos preguntas formuladas al comienzo: ¿Es la exclusión financiera un determinante para entrar en situación de pobreza? ¿Es la inclusión financiera una condición para superar la situa-

ción de pobreza? Respecto a la primera pregunta, las trampas de endeudamiento y la consecuente exclusión financiera son un camino por el cual se arriba a la pobreza. Las economías capitalistas no logran resolver de forma automática los fenómenos de exclusión, sino que, por el contrario, crean condiciones para su generación, pero es un exceso considerar a las finanzas como la única y principal causa de pobreza y desigualdad. Junto con los factores financieros, los fenómenos de exclusión tal vez más relevantes son resultado de la distribución de capital físico, humano y social, así como de la propia dinámica económica, social y política que suele generar formas renovadas de exclusión de personas del funcionamiento de la vida social.

Respecto a la segunda, todos los enfoques parecen coincidir en la importancia del acceso a los servicios financieros para superar la pobreza, como el acceso al crédito, pero también a formas de ahorro rentables y seguras, al uso de los nuevos medios de pago electrónicos, a la educación financiera, a la posibilidad de acceso a seguros, entre las principales.

Los partidarios de la inclusión financiera han abierto un espacio para la acción, que ya era conocido previamente, por ejemplo, por el movimiento cooperativo, que en sus orígenes aportó una perspectiva de inclusión financiera que no fue independiente de la finalidad de integración y reconocimiento social, fundada en el principio de “un hombre, un voto” y su vinculación de cercanía con las colectividades destinatarias de las actividades.

Las IMF, en contraposición a las instituciones bancarias, se espera puedan establecer relaciones de clientela sustantivas para lograr acercarse a las necesidades de las personas vulnerables a la pobreza o en situación de pobreza. Por otro lado, el ahorro de las empresas y personas de sectores de ingresos bajos y pobres puede contribuir a fortalecer los lazos de confianza mutua para apoyarse en el camino de superación de la pobreza. Se fortalece así un compromiso local del colectivo, que afianza las formas de capital social y hace de la experiencia un modo de aprendizaje financiero.

La coordinación de los esfuerzos dispersos entre tantas instituciones y programas que se observa en Uruguay puede fortalecer los objetivos de aumentar las capacidades de los hogares y personas en la gestión de sus finanzas familiares y personales. Por otra parte, permitiría coordinar propuestas que tomen en cuenta los objetivos desde una perspectiva que contemple a todos los actores sociales. Este esfuerzo coordinador aparece como factor capaz de potenciar el conjunto

de políticas y programas actualmente en marcha que se han referido en el capítulo 4.

De particular relevancia es la cuestión educativa y de investigación. La implementación de políticas de educación financiera es objeto de promoción por diferentes organismos, como se ha visto. Conviene volver a destacar la importancia de la realización y difusión de estudios referidos a la situación de endeudamiento y modalidades de captación de ahorro de los hogares, sobre la rentabilidad de las empresas prestadoras de servicios de microfinanzas en sus diversas formas institucionales, así como de las entidades bancarias y otros intermediarios financieros. En este sentido, la incorporación del Módulo Financiero a la Encuesta de Hogares de 2013 es un paso a continuar y profundizar.<sup>24</sup>

Esta es la fuente para analizar los temas de debate que el público exigirá, si se logra centrar la atención en el tema, para identificar las situaciones de opresión que puede enfrentar, lo que permitirá también legitimar a los intermediarios financieros, al evitar los comportamientos conducentes a las trampas de endeudamiento que vuelven vulnerables a los hogares.

No de menor importancia son las cuestiones éticas que subyacen, vinculadas directamente a la cuestión de la usura y su regulación y a la responsabilidad social de los intermediarios financieros, así como el peligro de transformar a los pobres en capital generador de intereses, como se menciona en el capítulo 1.

Los recursos financieros considerados en forma aislada de las combinaciones con otros recursos para su uso —como capital humano, tierra y bienes de capital, capital tecnológico, y trabajo, entre los más importantes— pueden no contribuir a superar la situación de pobreza. Incluso pueden transformarse en una trampa que conduzca o acentúe la pobreza, cuando la carga del endeudamiento se torna insostenible. Lo anterior, lejos de invalidar la necesidad de la inclusión financiera como forma de salida de la pobreza, lo que hace es posicionarla como una dimensión más, entrelazada con otras, que en conjunto determinan la salida de la pobreza, concebida esta desde una óptica multidimensional.

Para culminar, el Cuaderno arriesga una propuesta de agenda de temas para Uruguay respecto a la inclusión financiera, a partir de la lectura de las intervenciones de los representantes de los partidos políticos, de las organizaciones sociales y empresas públicas y privadas en el reciente tratamiento parlamentario de la ley 19210.

1. La importancia de la gradualidad para que la ley 19210 cumpla el objetivo de inclusión financiera que se postula. Ello deberá ser tenido en cuenta por el MEF-BCU y otras instituciones encargadas de la reglamentación y supervisión a efectos de garantizar que la transición afiance los beneficios esperados, contemplando los problemas que ya han sido advertidos y los que surgirán en la marcha.
2. Un segundo aspecto que surge del debate parlamentario es la relevancia que todos los participantes adjudican a la educación en temas financieros. Reconociendo la relevancia de las acciones emprendidas por el BCU, esta institución debería contar con el apoyo de otras instituciones del Estado para fortalecer los aspectos de las finanzas desde las otras miradas, independientes de la institución reguladora. Sin duda las universidades pueden participar en esta instancia desde perspectivas alternativas y enriquecedoras de la sociedad.
3. Especialmente compleja es la situación del sistema cooperativo y de otras organizaciones de la economía social. Si bien se encuentra en funcionamiento el reciente Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP), la ley parece haber afectado sorpresivamente a las cooperativas de ahorro y crédito y de consumo. La inclusión financiera va a requerir una mayor coordinación con vistas a:
  - a. Asegurar que las instituciones que adoptan la forma cooperativa cumplan los objetivos que fortalecen la experiencia comunitaria en la prestación de servicios financieros, guiadas por la consigna de “un voto un hombre”, la democracia en la gestión y el reforzamiento de la mutualidad para enfrentar los problemas de servicios financieros del colectivo cooperativo.
  - b. El Instituto puede contribuir a perfeccionar la acción del Estado para asegurar que el funcionamiento de las cooperativas y otras

24 Véase el Informe del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de octubre de 2013: *Encuesta Financiera de los Hogares Uruguayos. Informe de resultados de la Encuesta EFHU-1*, Montevideo.

- instituciones de la economía social cumpla sus objetivos, mediante alternativas como el fortalecimiento de formas de autorregulación de las entidades.
- c. Pero es también un lugar privilegiado para el diseño de acciones colectivas que hagan frente a los desafíos que plantean las nuevas reglas que establece la ley, e incluso ir más allá en la inclusión financiera. Numerosos son los aspectos que reclaman una acción concertada de las instituciones cooperativas y de la economía social, como la incorporación de cambio técnico y la mejora de gestión en beneficio de los socios a fin de asegurar la sustentabilidad de las instituciones. Mejorar la estrategia financiera para obtener fondos a menor costo para estas instituciones permitirá disminuir las tasas que se cobran a sus socios.
  - d. La disputa entre bancos y cooperativas, así como con otras asociaciones civiles, admite diferentes soluciones. En primer lugar porque la perspectiva parece olvidar que el jugador más relevante de la banca comercial es un banco público, cuyo objetivo difiere del resto de los bancos comerciales. Este aspecto no fue planteado en la discusión parlamentaria, pero merece reflexión. Tal vez los jugadores actuales puedan encontrar formas de cooperación que una lectura puramente competitiva oculta.
  - e. La experiencia cooperativa en el ámbito financiero y de consumo de Uruguay es una rica experiencia que exige evaluar las trayectorias cumplidas, a efectos de identificar sus aciertos y las causas de fracaso. La ley plantea interrogantes específicas respecto a la viabilidad comercial de los nuevos agentes, de las instituciones ya instaladas que manifiestan un compromiso con la economía social y solidaria, de los márgenes en que sientan interés de comprometerse los bancos privados.
4. La Ley apuesta a la transformación del sistema de pagos al tiempo que se fomenta la inclusión financiera, mediante el uso de medios de pago electrónicos. Ello significa un cambio cultural que sin duda seguirá abierto a nuevos cambios, incluyendo tecnologías ya disponibles en sociedades que plantean enorme complejidad, por su diversidad cultural, como la India.
  5. En el debate parlamentario se han planteado temas que ameritan ser profundizados. El MEF identifica prácticas oligopólicas, que intenta combatir mediante el ingreso de nuevos agentes económicos y productos. Es una opción que no garantiza la solución de este tipo de problemas sin la presencia de un Estado fuerte e independiente de las presiones gremiales y sectoriales, como han señalado diferentes representantes del propio MEF. El enfoque de estos problemas y la búsqueda de soluciones alternativas suponen abrir espacio al estudio del funcionamiento del sistema financiero nacional, de su articulación con la región y del sistema financiero internacional, representado en el país por la banca privada internacional. El Cuaderno apunta a aportar elementos en este sentido.
  6. La discusión respecto a la regulación del sistema financiero tiene un componente tecnológico referido a las redes de infraestructura (redes de POS, interoperabilidad de cajeros automáticos, regulación de las transferencias domésticas, etcétera) que es un tema complejo, frente al cual debe tenerse presente el riesgo de aceptar acríticamente el determinismo tecnológico, tanto en procedimientos como considerando diferentes opciones de acuerdo a las condiciones sociales específicas. El éxito del sistema depende de que todos los operadores del mercado puedan acceder a una infraestructura segura y eficiente que permita que el dinero electrónico circule con la misma fluidez que el dinero efectivo. Debe considerarse con particular atención cómo afecta el nuevo sistema de pagos el riesgo sistémico, especialmente por la incidencia de los riesgos operativos que se introducen, y respecto a los cuales se enfrentan situaciones no previstas, como se observa, además, en los reguladores de otros países.
  7. Sin duda que las posibilidades del camino a recorrer están asociadas también a la marcha general de la economía. De continuar la senda de crecimiento las dificultades son más fáciles de superar, aunque dejarse llevar sin una estrategia que se actualice constantemente implica el riesgo de desviarse hacia objetivos que no aseguren la inclusión financiera. La demanda



creciente de servicios financieros debería, además, promover las modalidades de fomento del ahorro, que, como bien ha señalado el MEF, muestra una carencia estructural en Uruguay.

8. La exigencia de coordinación de las normas regulatorias del sistema financiero exige un arduo trabajo que resta emprender, en el que se destacan aspectos de seguridad y rapidez, sin olvidar la calidad de los servicios prestados.
9. La labor de coordinación de las diferentes normas legales y regulatorias que inciden en las actividades financieras está planteada como un desafío que la ley ha puesto al descubierto, a los que se debe agregar la consideración de medidas legales para afrontar los casos de sobreendeudamiento familiar como ocurre en otros países.



## Bibliografía

- AGLIETTA, M., y A. ORLÉAN (1984): *La violence de la monnaie*, París: Presses Universitaires de France.
- BANERJEE A., E. DUFLO, R. GLENNERSTERN y C. KINNAN (2013): "The miracle of micro-finance? Evidence from a randomized evaluation", disponible en la web (versión de abril de 2013).
- BARRÁN, J. P. (2007): *Apogeo y crisis del Uruguay pastoral y caudillesco 1839-1875*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, Historia Uruguaya, tomo 4.
- BATEMAN, M., y HA-JOON CHANG (2012): "Micro-finance and the Illusion of Development: From Hubris to Nemesis in Thirty Years", *World Economic Review*, vol. 1, pp. 13-36.
- BAUMAN, Z. (1999): *Modernidad líquida*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2000): *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Barcelona: Gedisa.
- BCU (2013): *Reporte del Sistema Financiero*, Montevideo: BCU, Superintendencia de Servicios Financieros, tercer trimestre.
- BEBCZUK, R. N. (2008): *Financial Inclusion in Latin America and the Caribbean: Review and Lessons*, La Plata: Universidad Nacional de la Plata y CEDLAS, Documento de Trabajo n.º 68.
- BÉDÉCARRATS, F. (2012): *La micro finance entre utilité sociale et performances financières. Le rôle des normes dans la gouvernance d'un secteur mondialisé*, tesis doctoral, París: Université Paris I, École Doctorale de Science Politique.
- BOURDIEU, P. (2003): *Capital cultural, escuela y espacio social*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- BURGUESS, R., y R. PANDE (2005): "Do Rural banks Matter? Evidence of the Indian Banking Experiment", *American Economic Review*, vol. 95, n.º 3, pp. 780-195.
- CASTEL, R. (1995): *Les métamorphoses de la question sociale*, París: Fayard.
- DE LA TORRE, A.; A. IZE y S. L. SCHMUKLER (2012): *Financial development in Latin America and the Caribbean. The Road Ahead*, Washington D. C.: The World Bank.
- DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (1913): *Encuesta Financiera de los Hogares Uruguayos. Informe de resultados de la Encuesta EFHU-1*, Montevideo: Universidad de la República.
- DUPAS P., y J. ROBINSON (2012): "Savings Constraints and Microenterprise Development: Evidence from a Field Experiment in Kenya", <[www.econ.ucla.edu/pdupas/SavingsConstraints.pdf](http://www.econ.ucla.edu/pdupas/SavingsConstraints.pdf)>.
- FAILACHE, C. (2010): "2005-2010: ¿Cambios de rumbo?", presentado a las Jornadas Académicas de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de UDELAR de 2010.
- (2012a): "Ojos bien abiertos: La crisis financiera de Estados Unidos", presentado a las Jornadas de Economía Crítica de 2012, Buenos Aires.
- (2012b): "Tres hipótesis sobre la crisis financiera de Estados Unidos en 2007-2008", inédito.
- (2013): *Construyendo caminos de desarrollo en el Uruguay actual*, Montevideo: Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra, serie Documentos, n.º 3.
- FURTADO, C. (1954): "La formación de capital y el desarrollo económico", en A. AGARWALA y SINGH (1963): *La economía del subdesarrollo*, Madrid: Tecnos.
- GARCÍA CANCLINI, N. (1995): *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, México D. F.: Grijalbo.
- GRAEBER, D. (2011): *Debt: The First 5,000 Years*, Nueva York: Melville House.
- GUERRA, P. (2012): *La economía solidaria en Uruguay. Caracterización de sus emprendimientos y opinión de los trabajadores autogestionados*, Montevideo: Kolping Uruguay.
- HUDON, M., y J. SANDBERG (2013): "Towards a Theory of Fair Interest Rates on Microcredit", Dijon: Burgundy School of Business and CERMI.

- INE (2006a): *Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares. Metodología y resultados*, Montevideo: INE.
- (2006b): *Pobreza y desigualdad en Uruguay*, Montevideo: INE.
- (2013): *Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2012*, Montevideo: INE.
- (2014): *Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2013*, Montevideo: INE.
- KARLAN, D., y J. ZINMAN (2008): "Expanding Credit Access: Using Randomized Supply Decisions to Estimate the Impacts", <[www.econ.cufe.edu.cn/.../4730a8751ccd12e9a2065b5c94](http://www.econ.cufe.edu.cn/.../4730a8751ccd12e9a2065b5c94)>.
- KINDLEBERGER, Ch. P. (1992): *Manías, pánicos y cracs*, Barcelona: Ariel.
- MELGAR A., y F. VILLALOBOS (1986): *La desigualdad como estrategia*, Montevideo: CLAEH y Ediciones de la Banda Oriental.
- MÉNDEZ VIVES, E. (2007): *El Uruguay de la modernización 1876-1904*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, Historia Uruguay, tomo 5.
- MIDES (2007): *Plan de Equidad. Lineamientos y propuestas*, <[http://www.uruguayinforme.com/news/08062007/documentos/plan\\_equidad.pdf](http://www.uruguayinforme.com/news/08062007/documentos/plan_equidad.pdf)>.
- (2008): *Del PANES al Plan de Equidad. Un balance del PANES para aportar ideas a la ejecución del Plan de Equidad de Uruguay*, Montevideo: MIDES.
- (2012): "Prestaciones beneficia a usuarios de Asignaciones y Tarjeta Uruguay Social", <[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/19192/3/innova.front/prestaciones\\_beneficia\\_a\\_usuarios\\_de\\_asignaciones\\_y\\_tarjeta\\_uruguay\\_social](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/19192/3/innova.front/prestaciones_beneficia_a_usuarios_de_asignaciones_y_tarjeta_uruguay_social)>.
- (2013): "Afinar la puntería. Resultados del trabajo de campo MIDES 2012", <[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/21792/3/innova.front/afinar\\_la\\_punteria](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/21792/3/innova.front/afinar_la_punteria)>.
- MILANOVIĆ, B. (2011): *Los que tienen y los que no tienen*, Madrid: Alianza.
- MORDUCH, J., y B. HALEY (2002): *Analysis of the Effects of Microfinance on Poverty Reduction*, NYU Wagner Working Paper n.º 1014.
- Naciones Unidas (2008): *Objetivos de desarrollo del Milenio*, Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DESA).
- NAHUM, B., A. COCHI, A. FREGA e Y. TROCHON (2007): *Crisis política y recuperación económica, 1930-1958*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, Historia Uruguay, tomo 7.
- NAHUM, B. (2007): *La época batllista, 1905-1929*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, Historia Uruguay, tomo 6.
- OPP (2013): *Evolución del sector de microfinanzas en Uruguay*, Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Programa de Microfinanzas.
- PINTO AGUILERA, M. (2004): *Consumo, endeudamiento y sobreendeudamiento de los trabajadores nivel operativo Codelco-Norte Faena Radomiro Tomic*, Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología.
- PNUD (1998), *Informe sobre Desarrollo Humano. Cambiar las pautas actuales de consumo para el desarrollo humano del futuro*, Madrid: Mundi Prensa.
- REYES ABADIE, W. (2006): *Artigas y el Federalismo en el Río de la Plata, 1811-1820*, segunda parte, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, Historia Uruguay, tomo 2.
- RIUS, A., S. FLEITAS y C. ROMÁN (2010): "De más: que tus ahorros ayuden a una empresa uruguaya a crear empleos y exportar", Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, versión del 29 de setiembre de 2010.
- ROODMAN, D. (2012): "Armageddon or Adolescence? Making Sense of Microfinance's Recent Travails", Draft Paper, KfW Financial Sector Development Symposium, Berlin.
- ROY, A. (2013): "The Democratization of Capital? Microfinance and Its Discontents", <[http://www.brac.net/node/852#VG9APfmG\\_Ss](http://www.brac.net/node/852#VG9APfmG_Ss)>.
- SANROMAN, G., y G. SANTOS (2014): *Who holds credit cards and bank accounts in Uruguay? Evidence from Survey of Uruguayan Households Finances*, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Economía, Documento de Trabajo 07/14.
- SANZANA PALACIOS, A. (2011): *Consumo, endeudamiento y vulnerabilidad a la pobreza. Elementos subjetivos y socioculturales para su comprensión*, Valparaíso: Universidad de Valparaíso.
- SEN, A. (1991): "Money and Value: On the Ethics and Economics of Finance", en BANCA D'ITALIA, *Lezioni Paolo Baffi di Moneta & Finanza*, Roma: Banca d'Italia.
- (1999a): *Desarrollo y libertad*, Madrid: Planeta.
- (1999b): *On Economic Inequality*, Oxford: Oxford University Press
- (2011): *La idea de la justicia*, Buenos Aires: Taurus.

- TERRA, J. P. (1963): "Situación económica y social del Uruguay rural", en *Obras*, tomo 2, CLAEH, 1995.
- (1986): *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- TUESTA, David, y Noelia CÁMARA (2014) "Ubicando la Ley de Inclusión Financiera en el mapa de Uruguay", *BBVA Research*, disponible en <https://www.bbva.com/publicaciones/ubicando-la-ley-de-inclusion-financiera-en-el-mapa-de-uruguay/>.
- VAN PARIJS, Ph. (1996), *Libertad real para todos. Qué puede justificar al capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)*, Barcelona: Paidós.
- VÁZQUEZ GUILLÉN, X., y M. RAMÍREZ GRAJEDA (2012): "El impacto socioeconómico del crédito en los hogares pobres con jefatura femenina en México", *International Review of Business Research Papers*, vol. 8, n.º 3, abril, pp. 1-16.
- VEBLEN, T. (2000): *Teoría de la clase ociosa*, disponible en <http://psikolibro.blogspot.com>.
- Son numerosos los centros de estudios de microfinanzas. A los citados en base a los trabajos corresponde agregar el CERMI, Centre for Economic Research in Microfinance ([www.cermi.eu](http://www.cermi.eu)) y en Uruguay el Observatorio de Inclusión Financiera de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (Universidad de la República).







*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

**PNUD Uruguay**  
Javier Barrios Amorín 870 - Piso 3 - CP: 11200  
Montevideo, Uruguay  
Tel.: 2 412 3356-59  
[www.uy.undp.org](http://www.uy.undp.org)

