

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

Inclusión Financiera en América Latina
Editor Invitado
Pablo Cotler

Gustavo Canavire-Bacarreza
Félix Rioja

Guillermo Benavides
Alberto Huidobro

José L. Negrín
Paúl de la Cruz
Mai Linh Le Thi
Diadelfa Ocampo

Christopher Woodruff
José Martínez

Ursula Heimann
Juan Navarrete Luna
Mary O'Keefe
Beatriz Vaca Domínguez
Gabriela Zapata Álvarez

Pablo Cotler

Bienestar y Política Social

DESARROLLO FINANCIERO Y LA DISTRIBUCIÓN DEL
INGRESO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

¿SON EFECTIVAS LAS GARANTÍAS DE CRÉDITO?
EL CASO DE LOS BANCOS DEL GOBIERNO
MEXICANO

LA INTRODUCCIÓN DE CUENTAS BÁSICAS EN
MÉXICO PARA ENFRENTAR EL PROBLEMA DE
ACCESO AL SISTEMA BANCARIO: DISEÑO E
IMPACTO ESPERADO

EVOLUCIÓN DE LOS CAMBIOS EN EL ACCESO A
SERVICIOS FINANCIEROS DE LOS HOGARES EN
MÉXICO: UN ANÁLISIS DE LA ENCUESTA DE PANEL
BANSEFI / SAGARPA 2004-2007

MAPA ESTRATÉGICO DE INCLUSIÓN FINANCIERA:
UNA HERRAMIENTA DE TRABAJO

RESEÑA DEL LIBRO *THE ECONOMICS OF
MICROFINANCE*, POR BEATRIZ ARMENDÁRIZ DE
AGHION Y JONATHAN MORDUCH



LA INTRODUCCIÓN DE CUENTAS BÁSICAS EN MÉXICO PARA ENFRENTAR EL PROBLEMA DE ACCESO AL SISTEMA BANCARIO: DISEÑO E IMPACTO ESPERADO*

José L. Negrín**

Banco de México
jlnegrin@banxico.org.mx

Paúl de la Cruz

Banco de México
pfrias@banxico.org.mx

Mai Linh Le Thi

Banco de México
mailinh@banxico.org.mx

Diadelfa Ocampo

Banco de México
docampo@banxico.org.mx

Resumen

Este artículo presenta la experiencia mexicana en la introducción de cuentas de transacciones básicas. Las cuentas básicas son productos bancarios con funcionalidad restringida, relativamente baratos y sencillos, dirigidos a grupos sociales que tienen un acceso limitado a cuentas de transacciones. En el caso de México se introdujeron cuentas básicas de nómina y para el público en general. Por ley, estos productos tienen que ser ofrecidos por todas las instituciones que reciben depósitos y éstas no pueden cobrar comisiones por retiros, consultas de saldo y apertura. En este artículo se analiza el impacto potencial de la introducción de estos productos por la vía de estimar una frontera de acceso utilizando para ello información proveniente de la ENNViH. Se estima que las cuentas básicas para el público en general, pueden ser consumidas por alrededor de 10 millones de clientes. Para el caso de las cuentas básicas de nómina se estima que éstas podrían beneficiar a más de 5 millones de personas. Finalmente, se presentan algunas lecciones derivadas de las experiencias internacionales y mexicanas en el establecimiento de cuentas básicas que pueden resultar útiles para otros países.

Palabras clave: Acceso financiero, cuentas de transacciones, comisiones bancarias, cuentas básicas, México.
Clasificación JEL: G2, G21, O21.

* Aclaración: las opiniones presentadas en este artículo son exclusivamente de los autores y no necesariamente representan las del Banco de México. Cualquier error es sólo imputable a los propios autores.

** Contacto: Av. 5 de Mayo # 2, 1er piso, Colonia Centro, México D.F., C.P.: 06059. Teléfono 5237 2506.
jlnegrin@banxico.org.mx.

Introducción

En años recientes se ha generado evidencia de que no sólo existe una correlación entre el desarrollo financiero y el crecimiento económico, sino que el primero causa el segundo (Levine 1997, 2005; Caprio y Honohan 2001). También se ha encontrado que el acceso a los servicios bancarios constituye un mecanismo eficaz en el combate a la pobreza y la desigualdad (Claessens 2005; Burgess y Pande 2005; Department for International Development 2004). Por ello, uno de los objetivos de los reguladores es fomentar el desarrollo del sistema financiero.

Entre los componentes de un sistema financiero desarrollado se encuentra el acceso a los servicios bancarios. Los servicios bancarios son variados, pues cubren desde cuentas de transacciones y de ahorro, hasta créditos y seguros de diferente tipo. La mayor parte de la literatura se ha centrado en el acceso de personas y empresas pequeñas a los servicios de crédito (Jappelli 1990; Beck, Demirgüç-Kunt, Laeven y Maksimovic 2006). Sin embargo, el acceso a cuentas de transacciones es igualmente relevante para el bienestar de los hogares.

Este artículo analiza un mecanismo para promover el acceso a las cuentas bancarias de transacciones, a saber, la introducción de cuentas básicas (CB) o productos estándar. Las CB son productos bancarios con funcionalidad restringida, relativamente sencillos y por lo tanto baratos, dirigidos a grupos sociales que tienen un acceso limitado a cuentas de transacciones. No son cuentas predominantemente de ahorro ni son productos de crédito.

Además, documentamos la reciente experiencia mexicana en la introducción de las CB y, utilizando información contenida en la Encuesta Nacional sobre los Niveles de Vida en los Hogares Mexicanos (ENNViH), analizamos el impacto potencial de estos productos sobre el acceso. Después de contrastar el caso mexicano con la experiencia internacional, derivamos algunas lecciones que pueden ser de utilidad para otros países emergentes en la posible implementación de dichos productos.

Existe evidencia de que en México el acceso a cuentas bancarias es limitado. Para enfrentar este problema en 2007 el Congreso de la República impuso a todas las instituciones que captan depósitos del público la obligación de ofrecer dos productos básicos, de nómina y para el público en general; la ley impone que en estos productos las instituciones bancarias no cobren por apertura, retiros ni consultas de saldos. El Banco de México, encargado de dar contenido a la ley, estableció una amplia funcionalidad para los productos básicos, no sólo en términos de la variedad de servicios que incluyen, sino en que no se limitó el número de transacciones gratis, a diferencia de lo que se ha hecho en otros países. Así, los productos básicos mexicanos tienen un alcance muy amplio, pues son provistos por muchas instituciones y son extremadamente generosos para el consumidor tanto en términos de costo como de funcionalidad.

Por medio de la información contenida en la ENNViH se construyó una frontera de acceso para estimar el número de personas que serían potencialmente beneficiadas por la introducción de los productos básicos. Dentro de los individuos favorecidos, una fracción está integrada por clientes de nuevo acceso y otra por usuarios potenciales de la banca ya existentes en la actualidad. En el caso del producto básico para el público en general, se estima que existen alrededor de 10

millones de beneficiarios potenciales; 5 millones de ellos son personas que antes no estaban en condición de adquirir un producto bancario, pero que dados los menores precios de los productos básicos, ahora sí podrían hacerlo. En el caso de los productos de nómina, los beneficiarios potenciales son alrededor de 5 millones de clientes. Cerca de una décima parte de ellos son usuarios potenciales de nuevo acceso resultado de los precios bajos de los productos básicos.

De acuerdo con lo esperado, menos de un año después de la introducción de los productos básicos, existen ya 7.5 millones de cuentas, que representan 13% del total de cuentas a la vista en México. La mayor parte de los beneficiarios actuales son personas que ya eran usuarios de un producto bancario y que se volvieron consumidores de los productos básicos cuando fueron introducidos. En otras palabras, el impacto de los productos básicos sobre el acceso es aún limitado, aunque se espera que aumente con el paso del tiempo.

Originalmente los productos básicos fueron introducidos en países de alto nivel de desarrollo financiero para atender a pequeños grupos que se consideraban vulnerables y que estaban excluidos de los servicios financieros. Sin embargo, en años recientes, en varios países emergentes donde sólo una fracción pequeña de la población tiene acceso a servicios bancarios, los productos básicos han sido implementados para brindar la posibilidad de realizar transacciones bancarias a grandes grupos de la población.

Los productos básicos eliminan algunos factores causantes del acceso limitado a las cuentas de transacciones. En primer lugar, puesto que son productos relativamente baratos, una fracción más amplia de las personas que ahora no tienen acceso podría estar en posibilidad de adquirirlos. En segundo lugar, por tratarse de productos con funcionalidad restringida, son sencillos y poco sofisticados; esto implica que aún gente con bajos niveles educativos podría aprender a utilizarlos con facilidad. Aunado a lo anterior, los productos bancarios se han vuelto más sofisticados y con una funcionalidad más amplia, en alguna medida porque están diseñados para grupos de altos niveles de ingreso y educación; esto hace que sea complicado comparar los servicios ofrecidos por diferentes instituciones. La sencillez de los productos básicos permite una comparación directa entre las ofertas, ya que en la mayor parte de los casos, los cobros se reducen a una sola dimensión. Es decir, la comparación entre los productos básicos ofrecidos por diferentes bancos es transparente. En tercer lugar, el ofrecimiento de los productos básicos suele imponer un mínimo de documentos para la apertura. El objetivo de esto es que las personas de bajos recursos que generalmente tienen dificultades para identificarse, puedan acceder a los productos básicos.

Existen beneficios adicionales ofrecidos por los productos básicos. Por un lado, los clientes con acceso que ahora consumen productos complejos y caros, cuya amplia funcionalidad no utilizan, pueden cambiarse a un producto básico y obtener así un ahorro. Por otro lado, los productos básicos pueden convertirse en un punto de referencia para los costos y características de los servicios no básicos que ofrecen los bancos, ya que los clientes tienen la alternativa de consumir un producto básico.

El resto del estudio está organizado de la siguiente manera. En la primera sección se discute el problema de acceso a cuentas de transacciones en México y se caracteriza a los usuarios y no usuarios de acuerdo con la información de la Encuesta Nacional sobre los Niveles de Vida en los Hogares Mexicanos (ENNViH). En la segunda sección se presenta una revisión de la experiencia

internacional en la introducción de productos básicos. En la tercera se discute el marco regulatorio mexicano para la introducción de las CB. En la cuarta se presenta primero el impacto esperado de la introducción de las CB y luego se presenta el desempeño que dichas cuentas han tenido hasta el momento. Finalmente, en la quinta sección se exponen algunas sugerencias de política derivadas de la experiencia internacional y mexicana en el diseño e introducción de las CB.

1. El Problema del Acceso a Cuentas de Transacciones en México: Dimensión y Características

Es ampliamente conocido que en México existe un grave problema de exclusión financiera. Sin embargo, es menos conocido que esto afecta tanto el acceso al crédito como a una amplia gama de productos, tales como las cuentas de ahorro y de inversión y las cuentas de transacciones, las cuales constituyen el objeto de este estudio.

De hecho, la disponibilidad de datos especializados acerca de la fracción de la población que no utiliza los servicios bancarios es bastante limitada. Aunque ha habido varios estudios que intentan medir el porcentaje de personas que no tienen acceso financiero en México, dichos análisis utilizan encuestas levantadas *exprofeso* y no existe un seguimiento continuo que proporcione datos periódicos de dichos temas. Esto implica que es difícil saber con precisión las dimensiones del problema de la falta de acceso en México y su evolución.

Adicionalmente, el análisis del problema de acceso es complejo porque no existe una buena definición del acceso financiero. De la Torre, et al. (2007) identifican una indefinición similar para el caso del acceso al crédito. Afirman que la falta de acceso no necesariamente representa un *problema*. Por ello, definen que solamente existe un problema de acceso al crédito cuando un proyecto que hubiera sido financiado con recursos internos de la empresa, si estos estuvieran disponibles, no puede obtener financiamiento externo. Sin embargo, la falta de acceso a cuentas de transacciones es diferente al caso de crédito porque no se presentan los temas de selección adversa y riesgo moral que caracterizan al otorgamiento de préstamos. De hecho, en algunos países se ha considerado como un derecho el acceso a cuentas de transacciones, lo cual implica que toda la población debería tenerlo. Por lo tanto, es necesario considerar por separado del acceso a otros servicios bancarios, el de las cuentas de transacciones.

Este artículo plantea que existe un problema de acceso a cuentas de transacciones cuando aquellos hogares cuyas características (por ejemplo de educación, ingreso, riqueza) parecen implicar que les resultaría benéfico tener una cuenta de transacciones, no cuentan con ella. Es decir, se asume que existen hogares que no requieren una cuenta de transacciones porque no les genera utilidad, dado el uso que le podrían dar; esos hogares no deben considerarse como parte de la población afectada por la falta de cuentas bancarias. Por lo tanto, este enfoque implica que para entender a la población afectada por este problema, es necesario caracterizarla.

El estudio de Helms, et al. (2006) indica que entre el 15% y el 25% de la población urbana y el 6% de la población rural en México tiene cuenta en una institución financiera. Los autores afirman que es difícil obtener el número exacto de personas y hogares con cuentas bancarias dado que una

persona puede tener múltiples cuentas y muchas de ellas pueden estar inactivas. Sin embargo, sugieren que hay aproximadamente 20 millones de personas que son usuarios de una cuenta en bancos, 2.9 millones de personas tienen una cuenta en instituciones financieras populares y 2.65 millones en Bansefi. En total, se estima que para 2006 en México existen 25 millones de cuentas bancarias. También se concluye que personas de todos los estratos económicos ahorran, pero la población perteneciente a los niveles de ingreso más bajos frecuentemente lo hace por medio de mecanismos informales. Este hecho puede deberse a la desconfianza de las personas hacia las instituciones, la complejidad y los altos costos de los productos bancarios, la falta de educación financiera en el país y las grandes distancias que se tienen que recorrer para encontrar una sucursal en el caso de las comunidades rurales.

Una encuesta realizada por el Banco Mundial para la Ciudad de México indica que entre el 75% y el 85% de la población adulta no tiene una cuenta en un banco o en instituciones financieras formales (Banco Mundial 2003). Para muchos de ellos, los productos bancarios son demasiado costosos, de difícil acceso, no cubren sus necesidades específicas y no les brindan un beneficio inmediato. Sin embargo, el fenómeno de la desbancarización no es originado sólo por causas de demanda. El estudio menciona que los mismos productos bancarios tienen un costo de mantenimiento alto y las sucursales bancarias están ubicadas en lugares difíciles de acceder para la población no bancarizada. Además, parte de los problemas por el lado de la oferta se relacionan con los costos regulatorios, como en el caso de los bancos pequeños. Se indica en el estudio que el problema de inclusión financiera podría resolverse parcialmente mediante el sano desarrollo del sistema legal, el mejoramiento en la definición de los derechos de propiedad y el perfeccionamiento de los mecanismos para compartir información entre las instituciones financieras.

Castañeda y Ruíz Durán (2006) señalan que la articulación limitada del sistema financiero en México se debe, entre otros factores, a la inexistencia de ciertos mercados e intermediarios financieros que provean servicios para algunos grupos específicos de la población, a la falta de bases de datos y burós de créditos, y a la carencia de competencia que inhibe la entrada de nuevos participantes al sistema.

En la breve revisión previa se aprecia que, en general, existe poca información específica del acceso a cuentas de transacciones. Una alternativa para dimensionar el problema de acceso en este producto lo constituye la ENNViH (Rubalcava y Teruel 2006 y 2008). Aunque la ENNViH no es una encuesta especializada en recolectar información financiera de los hogares, incluye algunas preguntas que proporcionan datos a este respecto, además de contener amplia información socioeconómica y sociodemográfica a nivel individual y de infraestructura a nivel comunidad. La encuesta pregunta a los individuos si éstos ahorran y en caso afirmativo si lo hacen en un banco; sin embargo, dicha pregunta presenta dos problemas. Primero porque las cuentas de transacciones no necesariamente son cuentas de ahorro y segundo porque algunos individuos que sí tienen una cuenta bancaria que utilizan para realizar transacciones, podrían no haber ahorrado durante el último año y por lo tanto no reportarían tener acceso a una cuenta. Por ello, la información basada en esta pregunta seguramente subestima el número de personas que tienen cuentas bancarias en México.

A pesar de este inconveniente, en nuestro estudio se empleó la variable de ahorrar o no en una cuenta bancaria como una proxy de la tenencia de cuentas transaccionales bancarias. Esto permite dimensionar el problema y caracterizar a los individuos que tienen y que carecen de dichas cuentas. Así, de ahora en adelante se utilizará el término de acceso a cuenta para caracterizar a aquéllos individuos que en el último año hayan reportado haber ahorrado en una cuenta bancaria en la ENNViH.

Para el análisis se utilizaron los resultados de los dos levantamientos de la ENNViH (2002 y 2005-2006) y sólo se incluyeron individuos que tienen 15 años o más, dado que se considera que a partir de este corte de edad una persona puede tener los beneficios del acceso a una cuenta. También se consideró solamente a individuos que presentan información completa en las variables de interés, como educación, nivel de ingreso, género o acceso al banco, por mencionar algunos. Después de aplicar estas restricciones, para el 2002 se incluyeron 19,162 individuos (7,781 hogares) y para el período de 2005-2006 se consideraron a 19,936 personas (7,785 hogares).

De acuerdo al Cuadro 1, para el 2002, sólo 824 hogares (10.6%) tienen acceso a una cuenta de ahorro en el banco. Traduciendo esta cifra al nivel individual, la proporción es aún menor, pues solamente el 5.2% de los 19,162 individuos tienen una cuenta de ahorro bancario. La proporción de personas y hogares que tienen acceso presentan una disminución para el período de 2005-2006. En ese período el 5.7% de los hogares y el 4.5% de los individuos declararon que ahorran en un banco.

Caracterizando a los individuos con y sin acceso a una cuenta bancaria, se aprecian las diferencias en los niveles de educación de ambos grupos (Cuadro 2). En términos de años de educación, los que en 2002 ahorran en un banco estudiaban en promedio 12 años, mientras que los que no ahorran en banco estudiaban en promedio 5 años menos. Asimismo casi el 45% de los individuos que tenían ahorro en un banco poseían educación técnica, universitaria o postgrado, mientras que sólo el 10.4% de los que no ahorran en banco tenían ese nivel de educación (ver Cuadro 2).

Los individuos que tienen una cuenta de ahorro bancario habitan en su mayoría en zonas urbanas y en localidades en donde existe alguna sucursal bancaria. Sin embargo, de las comparaciones inter-grupo es evidente que hay barreras que dificultan la bancarización, por ejemplo, con datos a 2005-2006, de los hogares que tienen acceso a una cuenta, el 77% vive en una población urbana y el 82.7% habita en una comunidad donde se encuentra un banco.

Cuadro 1
Acceso a Cuenta de Ahorro Bancario

Variables	Cuenta de ahorro en el banco					
	2002			2005		
	Total	Sí tiene	No tiene	Total	Sí tiene	No tiene
Hogares	7,781	824	6,975	7,885	447	7,438
%	100.0	10.6	89.4	100.0	5.7	94.3
Individuos	19,162	995	18,167	19,935	890	19,045
%	100.0	5.2	94.8	100.0	4.5	95.5

Fuente: ENNViH-1 y ENNViH-2.

Cuadro 2
Características Sociodemográficas a Nivel Individual

Variables	Cuenta de ahorro en el banco			
	2002		2005	
	Sí tiene	No tiene	Sí tiene	No tiene
Educación (años)	12	7	11	7
Sin instrucción (%)	1.6	10.3	2.7	10.6
Primaria (%)	16.3	38.3	20.3	38.2
Secundaria (%)	19.7	27.6	21.9	27.8
Preparatoria (%)	17.4	13.4	17.9	13.7
Técnico, universitario y postgrado (%)	44.9	10.4	36.7	9.4
Edad	39	37	40	38
15 a 17 años (%)	1.3	8.8	2.6	10.0
18 a 45 años (%)	68.6	63.1	63.1	57.1
46 a 60 años (%)	20.1	18.3	20.4	19.1
61 años y más (%)	10.0	9.8	13.8	13.7
Género				
Hombre (%)	54.1	43.2	54.5	43.3
Trabajo				
Formal (%)	47.1	19.1	38.8	16.2
Localidad				
Urbana (%)	76.9	56.0	76.9	45.9
Cuenta con banco (%)	61.0	46.5	82.7	64.5

Fuente: ENNViH-1 y ENNViH-2.

Otro determinante importante del acceso a una cuenta bancaria es el nivel de ingreso tanto laboral como no laboral (Cuadro 3). En promedio, los que tienen cuenta de ahorro perciben un ingreso mucho más elevado que los que carecen de ella. Además, la población que tiene una cuenta concentra a una mayor proporción de individuos que se encuentran en los dos deciles más altos de la distribución de ingreso y de educación.

Por otra parte, las claras diferencias entre las comunidades que tienen alguna institución bancaria y aquellas que no las tienen son corroboradas al realizar una prueba de diferencia de medias y proporciones (Cuadro 4). Se concluye que las diferencias en niveles de educación, ingresos y formalidad del trabajo entre ambos grupos son estadísticamente significativas.

La descripción anterior ayuda a distinguir algunos de los factores que afectan el acceso a una cuenta bancaria. En este sentido, las CB enfrentan precisamente dos de las causas más claras: el ingreso y la educación. En primer lugar, las CB son relativamente baratas, lo que reduce la relevancia del ingreso como determinante del acceso y hace más atractivo para muchos clientes abrir una cuenta de transacciones. En segundo lugar, las CB son productos simples, lo que limita la importancia del nivel educativo en el acceso bancario.

Cuadro 3
Características Socioeconómicas a Nivel Individual

Variables	Cuenta de ahorro en el banco							
	2002				2005			
	Sí tiene		No tiene		Sí tiene		No tiene	
Ingreso total anual	61,264		22,588		71,972		25,007	
Deciles de ingreso total	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Decil I	-	5.4	-	10.2	50	7.4	54	10.1
Decil II	-	6.8	-	9.9	57	8.0	57	10.1
Decil III	-	5.4	-	8.7	57	7.0	57	10.1
Decil IV	39	7.7	39	13.6	56	6.3	66	10.1
Decil V	1,195	6.6	1,339	8.3	1,342	4.0	1,258	10.4
Decil VI	7,696	6.3	7,295	10.2	7,289	5.3	7,593	10.2
Decil VII	18,750	6.7	18,278	10.5	20,998	5.3	20,531	10.3
Decil VIII	31,717	9.4	30,845	10.3	33,073	7.6	32,323	9.0
Decil IX	42,675	11.5	42,687	9.7	48,266	11.3	47,002	10.1
Decil X	133,348	34.0	112,408	8.6	165,295	37.8	150,081	9.5

Fuente: ENNViH-1 y ENNViH-2.

Cuadro 4
Diferencias entre Poblaciones Con y Sin Cuenta Bancaria

Variables	Comunidad sin acceso a banco	Comunidad con acceso a banco	Estadístico t sobre la diferencia de los promedios
Educación (años)	6	8	(-27.017)***
Sin instrucción (%)	14	8	(12.354)***
Primaria (%)	43	34	(12.930)***
Secundaria (%)	26	28	(- 2.875)**
Preparatoria (%)	10	16	(-11.921)***
Técnico, universitario y postgrado (%)	7	14	(-19.556)***
Edad	39	38	(2.906)**
15 a 17 años (%)	10	10	(- 1.281)
18 a 45 años (%)	56	58	(- 3.803)***
46 a 60 años (%)	20	19	(-1.218)
61 años y más (%)	14	13	(2.929)**
Género (Hombre=1; %)	45	43	(-1.847)
Trabajo formal (%)	11	20	(-18.311)***
Ingreso total anual	17,731	32,086	(- 6.837)***
Deciles			
Decil I (%)	11	9	(4.299)***
Decil II (%)	7	12	(-11.136)***
Decil III (%)	5	13	(-21.275)***
Decil IV (%)	14	8	(14.335)***
Decil V (%)	16	7	(17.935)***
Decil VI (%)	13	8	(10.898)***
Decil VII (%)	11	10	(3.252)***
Decil VIII (%)	9	9	(- 1.380)
Decil IX (%)	8	11	(- 8.262)***
Decil X (%)	6	13	(-17.968)***
Tiene teléfono (%)	33	56	(-32.384)***
Localidad urbana (%)	14	64	(-83.965)***

Nota: * Significancia al 10%; ** Significancia al 5%; ***Significancia al 1%.
Fuente: ENNViH-1 y ENNViH-2.

2. Experiencia Internacional en el Ofrecimiento de Productos Básicos

Existe amplia experiencia internacional en el ofrecimiento de productos que, por regulación, están diseñados para sectores excluidos de los servicios bancarios. En general, las CB pueden ser introducidas por acuerdo entre los bancos o por regulación emitida por las autoridades. En ambos casos, se intenta reducir las restricciones de oferta por la vía de proveer un servicio sencillo, con funcionalidad limitada y a un precio bajo. En la mayor parte de los países en que se han introducido, la funcionalidad es tan limitada que los productos básicos no resultan atractivos para los clientes de productos no-básicos; de este modo, se espera que el efecto sustitución sea pequeño. Otro contraste interesante tiene que ver con el mecanismo de recuperación de los costos asociados a esas cuentas, pues en algunos casos el gobierno subsidia a los consumidores, mientras que en otros se cobra una comisión de mantenimiento.

En general los países desarrollados que han introducido estas cuentas tienen como objetivo brindar servicios bancarios a sectores de la población que de otra forma estarían excluidos; mientras que en países como Brasil, Sudáfrica y México las CB intentan resolver el problema del acceso de un amplio sector de la población que tiene bajos ingresos. En esta sección se presenta una breve descripción de la experiencia de algunos países en el ofrecimiento de CB.

En Canadá, en 1999 el Departamento de Finanzas publicó el documento *Reforming Canada's Financial Services Sector: A Framework for the Future*, el cual contenía 57 propuestas de reforma para el sistema financiero, muchas de las cuales ahora forman parte de la legislación emitida por el Parlamento de Canadá. Entre las reformas que proponía la legislación, se incluían reglas para que los bancos ofrecieran cuentas bancarias que pudieran ser abiertas con un monto mínimo, sin importar el empleo ni la historia crediticia de quien la solicitara y con un mínimo de identificaciones. Además, se introdujeron nuevas reglas que permitían al gobierno establecer regulaciones para lograr la provisión de cuentas de bajo costo para los canadienses; sin embargo, se daba la oportunidad a los bancos de llegar a acuerdos voluntarios para ofrecer este tipo de productos antes de que el gobierno estableciera dichas regulaciones. Así, en 2001 ocho instituciones financieras establecidas en Canadá firmaron un memorando de entendimiento con el gobierno, mediante el cual se comprometían a ofrecer cuentas de bajo costo para sus clientes.

Los productos básicos en Canadá tienen las siguientes características: i) no hay cargo al realizar depósitos; ii) proporcionan una tarjeta de débito; iii) se ofrecen tarifas más bajas por emitir cheques; iv) se proporcionan de 8 a 15 transacciones gratis por mes, de las cuales al menos dos pueden ser realizadas en la sucursal y v) se cobra una cuota mensual máxima de \$4 (CAD) de acuerdo al número de transacciones en sucursal y al total de las transacciones permitidas. A pesar de tratarse de productos estándar, se puede documentar que existe una gran variedad de alternativas en cuanto a los servicios extra y los cobros que cada banco realiza por dichas cuentas.

En Estados Unidos se han aprobado regulaciones para introducir productos básicos tanto a nivel federal como estatal. A nivel federal, como resultado de la emisión del *Debt Collection Improvement Act*, todos los salarios federales y los beneficios son pagados a través de medios electrónicos. Por esta razón, el gobierno federal promovió la introducción de cuentas de bajo costo llamadas *Electronic Transfer Account* entre los receptores de beneficios del gobierno. Dichas cuentas proporcionan una tarjeta de débito y un mínimo de cuatro retiros de efectivo sin costo,

además de que ofrecen la posibilidad de recibir otros depósitos. Estas cuentas cobran una cuota mensual que debe ser menor a \$3 dólares y en algunos casos pueden exigir mantener un saldo promedio mínimo. Para extender la oferta de este producto, el gobierno proporcionó a los bancos un subsidio de \$12.6 dólares por cuenta.

En el estado de Nueva York, como resultado de la legislación aprobada por la *New York State Legislature*, la mayoría de los bancos e instituciones que se encuentran en el estado deben ofrecer a los consumidores desde el 31 de enero de 1995 un tipo específico de cuentas para transacciones, como por ejemplo una cuenta de cheques al público en general. Esas cuentas son conocidas como cuentas básicas. Para que un individuo pueda abrir una CB, no debe tener otra cuenta abierta en Nueva York y tanto el salario como los beneficios que reciba el consumidor deben ser depositados directamente a la cuenta.

Las características de la CB en Nueva York son las siguientes: i) el depósito inicial para abrir la cuenta no debe ser mayor a \$25 dólares; ii) el balance mínimo requerido por la institución bancaria para mantener la cuenta no será mayor a \$0.1 dólares; iii) el cargo que el banco realice por período (de 28 a 31 días) para mantener la cuenta no será mayor a \$3 dólares; iv) el número mínimo de retiros de efectivo sin cargo que pueden realizarse cada período (de 28 a 31 días) es ocho. Una transacción de retiro de efectivo consiste en emitir un cheque u obtener dinero a través de un cajero automático operado por el mismo banco. Si se utiliza un cajero automático de otro banco, puede cobrarse una cuota extra; v) no hay restricciones en el número de depósitos sin cargo que pueden hacerse a la cuenta, a menos que los depósitos se realicen en un cajero automático de otro banco; vi) los cobros por otros servicios que no están incluidos en la CB serán efectuados al consumidor de la misma forma que se hace a los demás usuarios.

En Massachussets en 1994 fue introducido por el *Massachussets Community & Banking Council (MCBC)* el programa *Basic Banking for Massachussets*, el cual tenía como objetivos expandir el acceso a los productos y servicios bancarios y promover que personas con bajos ingresos establecieran relaciones con el sector financiero. Los bancos participantes en dicho programa certifican cada año que proveen cuentas de ahorro y de cheque de bajo costo que cumplen con los requerimientos establecidos. Actualmente 131 bancos participan en el programa. Los estándares mínimos para las CB están divididos entre cuentas de cheque y de ahorro. Las características de las cuentas de cheques son las siguientes: i) una cuota mensual máxima de no más de \$3 dólares; ii) un mínimo de ocho retiros gratis por mes; iii) un depósito mínimo de \$25 dólares para abrir la cuenta; iv) una cuota máxima de \$1 dólar por cada retiro más allá de las transacciones gratis. Las características de las cuentas de ahorro son: i) una cuota mensual máxima no mayor a \$1 dólar y ii) un depósito no mayor a \$10 dólares para abrir la cuenta.

En el Reino Unido, se realizó un diagnóstico del sistema financiero (Cruikshank 2000) que reconoció el problema que representa la exclusión financiera y se recomendó al gobierno el desarrollo de productos bancarios básicos y, en caso de ser necesario, que se analizara proveer subsidios al ofrecimiento de dichos productos. Tanto el Ministerio de Finanzas y la Autoridad de Servicios Financieros realizaron estudios posteriores sobre la exclusión en los servicios financieros. A partir de 2000 se obligó a los bancos a ofrecer CB y en 2001 se introdujeron los estándares de *Charges, Access and Terms (CAT)* de las mismas en el documento *Standards for Retail Financial Products*. Además, en 2003 el gobierno lanzó el programa *Universal Banking*, por el cual se cambió el

método de pago de los beneficios del gobierno y de los créditos fiscales a cuentas bancarias básicas o de cuentas en Oficinas de Correos.¹

Los términos de las CB en el Reino Unido son los siguientes: i) no hay requerimiento de depósito inicial, ni de depósitos regulares; ii) los clientes deben poder usar los siguientes servicios: cajero automático, depósitos de cheque y efectivo, transferencia automática de crédito y domiciliación (*direct debit* y *standing order*); iii) los bancos y sociedades financieras deben ofrecer cierto número de servicios bancarios básicos gratis; iv) todos los anuncios e información referentes a estas cuentas deben ser claros, directos y justos; v) los cuentahabientes deben recibir información acerca de cambios en el *CAT*; iv) los cuentahabientes pueden retirar la totalidad de sus fondos cuando lo deseen.

Actualmente, 17 bancos del Reino Unido proporcionan el servicio de CB en sociedad con la Oficina de Correos (*Post Office*). Entre los servicios que prestan las distintas cuentas, destaca la posibilidad de retirar efectivo sin costo de cualquier sucursal de la oficina postal, además de que algunas de ellas brindan la posibilidad de obtener hasta £10 cuando el saldo disponible sea menor a esta suma. También, sobresale que ninguna cuenta ofrece el servicio de cheques y sólo dos (las cuentas que son ofrecidas por *Co-operative Bank* y *NatWest*) ofrecen una tarjeta de débito para pagar en Terminal Punto de Venta.

De acuerdo con estadísticas de la Asociación de Banqueros Británicos (*BBA*), el número de CB ha crecido. Al final de diciembre de 2006 había un total de 6.71 millones de CB, de las cuales 3.84 millones son cuentas accesibles desde sucursales y cajeros automáticos y 2.87 millones de cuentas son accesibles en Oficinas de Correos. Éstas últimas son las relacionadas con el programa *Universal Banking*, donde en el último trimestre de 2006 las cuentas netas abiertas (abiertas menos canceladas) fueron más de 150 mil. Por otra parte, de acuerdo a un estudio de la *BBA*, el 51% de los consumidores que abren una CB accesible desde Oficinas de Correo eran consumidores sin bancarizar, por lo que un total neto de 1.2 millones de cuentas que están abiertas pertenecen a consumidores sin experiencia bancaria previa.

En Francia, en 1984 el *Banking Act* (artículo 58) convirtió al acceso a una cuenta bancaria en un derecho legal. De esta forma una persona rechazada para abrir una cuenta en un banco comercial puede recurrir al Banco de Francia y éste nombra a una institución para que proporcione la cuenta al cliente en cuestión. Este derecho estaba limitado a abrir una cuenta bancaria y a obtener acceso a transacciones de efectivo en la sucursal y no incluía el uso de otros medios de pago. Además, dado que muchas personas no sabían que tenían este derecho o no sabían cómo ejercerlo, la legislación tuvo un alcance limitado.

En consecuencia, en 1992 la Asociación de Banqueros de Francia firmó una carta de acuerdo comprometiéndose a abrir cuentas bancarias a un costo accesible y con la posibilidad de usar diversos servicios de pago como la tarjeta para obtener efectivo (*cash card*), acceso gratis a la red de cajeros automáticos, pagos a distancia, estados de cuenta y cheques (el número de estos podía ser negociado con el consumidor).

¹ Destaca que los bancos contribuyeron con £182 millones para la creación de esta cuenta.

Por otra parte, en julio de 1998 se expidió la ley contra la exclusión, la cual aclaró que el derecho a tener una cuenta bancaria tenía que estar acompañado por el acceso a los medios de pago relevantes (artículo 137). Este derecho se extiende a quienes se les había negado el acceso por incidentes previos, como cheques devueltos. Esta ley establecía que un decreto definiría las características y las tarifas de los servicios proporcionados. Finalmente, el 17 de enero del 2001 se expidió dicho decreto, el cual establece el derecho a una cuenta simple para realizar transacciones que también proporcione una tarjeta para realizar retiros de efectivo de los cajeros automáticos sin tener derecho a sobregiro.

Dos experiencias recientes en la introducción de productos básicos resultan particularmente relevantes para el caso mexicano: Sudáfrica y Brasil. En estos países se introdujeron productos básicos para enfrentar un problema masivo de exclusión financiera. En Sudáfrica, los productos se introdujeron por acuerdo entre bancos; mientras que en Brasil, los servicios son provistos directamente por un banco del gobierno. Ambos casos han resultado muy exitosos, como se describe a continuación.

En Sudáfrica, en octubre de 2004, los cuatro bancos más importantes y la oficina postal lanzaron al mercado una CB diseñada para integrar al sistema financiero a todas aquellas personas que siguen utilizando solamente efectivo. La cuenta *Mzansi* es de fácil apertura, pues solamente requiere un documento de identificación oficial y posee estándares comunes entre los bancos pero cada institución establece sus comisiones. Esta iniciativa surgió del Convenio del Sector Financiero llevado a cabo en 2003. El acuerdo involucraba un convenio entre las industrias más importantes dentro del sector financiero – bancos, compañías aseguradoras, corretajes y casas de bolsa – en una serie de objetivos que incluyen el acceso a servicios financieros de los sectores más pobres de la población.

Las características mínimas de la cuenta *Mzansi* son las siguientes: i) se permiten depósitos, retiros y pagos mediante débito (aunque en un principio sólo podía ser utilizada para retirar dinero); ii) por lo menos un depósito gratis al mes; iii) no cobra comisiones por manejo de cuenta; iv) se cobra por cada transacción realizada y cada banco establece sus comisiones; v) se debe cobrar lo mismo al utilizar los cajeros automáticos de otro banco que los cajeros automáticos propios, aunque cada banco establece sus precios.

La cuenta *Mzansi*, que es una expresión coloquial que significa “sur”, ha tenido un gran éxito. Actualmente existen más de 3 millones de cuentas y, de acuerdo con la Asociación de Banqueros de Sudáfrica, el 91.3 % de los cuenta habientes *Mzansi* son nuevos para el banco donde abrieron su cuenta. Lo anterior puede ser un indicador de que se está cumpliendo la meta de llegar a las personas que no contaban con acceso a servicios financieros previamente.

En el caso de Brasil, en septiembre de 2005 el gobierno anunció la creación del *Banco Popular do Brasil*, una subsidiaria del *Banco do Brasil* que tiene como objetivo ofrecer servicios financieros a la población de menores ingresos, particularmente a aquéllos que trabajan en la economía informal: artesanos, comerciantes, empleadas domésticas, mensajeros, taxistas, etc. Esta subsidiaria no tiene sucursales, sino que opera mediante corresponsales o puntos de atención situados en farmacias, panaderías, supermercados y otros establecimientos en zonas marginadas.

Entre los productos y servicios que ofrece se encuentra la cuenta simplificada, la cual está dirigida a personas físicas que no cuentan a la fecha con un servicio similar; tiene como requisitos para la apertura la presentación del original y copia del carné de identidad y del número de identificación fiscal. Esta cuenta permite el acceso a los servicios de disposición de efectivo, depósitos y pagos directos, los cuales se realizan mediante la presentación de una tarjeta con banda magnética en los puntos de atención. Asimismo, no se cobra comisión por apertura ni por de manejo de cuenta; se otorgan mensualmente 4 depósitos, 4 retiros y 4 estados de cuenta gratuitos y se cobra un impuesto federal equivalente al 0.38% del valor de los débitos.

Una experiencia que resulta interesante mencionar, aunque no concluyó con la introducción de productos básicos, es la de Australia. En mayo del 2002, 10 bancos miembros de la Asociación de Banqueros Australianos (*Australian Banker's Association*) enviaron a la Comisión Australiana de Competencia y del Consumidor (*Australian Competition & Consumer Agency*) una propuesta de acuerdo para lanzar al mercado una CB dirigida a la población de bajos ingresos.

Los bancos argumentaban que dichas cuentas expandirían el conjunto de opciones que tenían los consumidores, además de que mejorarían el conocimiento de los consumidores facilitando la toma de decisiones. Finalmente, se establecía que los bancos tendrían la libertad de ofrecer CB con características adicionales a las mínimas anteriormente descritas.

En diciembre de 2002 la Comisión Australiana de Competencia y del Consumidor (*ACCC*) decidió rechazar la propuesta de los bancos, pues consideró que no se obtendría como resultado un aumento en las opciones que los consumidores tenían. Esta resolución se tomó con base en el Acta de Prácticas Comerciales 1974 (*Trade Practices Act 1974*), la cual prohíbe que los competidores acuerden trabajar juntos de una forma que reduzca la competencia entre ellos. El acta establece que la autorización provee inmunidad ante la corte, pero dicha autorización sólo puede concederse cuando la *ACCC* está convencida de que el beneficio público que se alcanza a través del acuerdo compensa cualquier otro daño público que pudiera generarse.

La *ACCC* argumentó que la mayoría de los productos similares a las CB que existían en el mercado ya proveían un importante número de transacciones sin cargo y satisfacían otras de las características mencionadas por los bancos en el producto que proponían. Por otro lado, la *ACCC* también afirmaba que la propuesta actual de los bancos podría tener efectos negativos sobre la competencia, pues las características mínimas que los bancos establecían en su acuerdo podrían convertirse en el estándar de la industria.

A pesar de que la propuesta de los bancos no fue aceptada, actualmente existen en Australia alrededor de 90 cuentas que ofrecen al menos 6 servicios gratis y que no cobran cuota por manejo de cuenta. Esta clase de cuentas están segmentadas para cubrir diversos sectores de la población que tendrían problemas para obtener una cuenta de bajo costo, entre los que se encuentran pensionados y estudiantes. Como en el caso de Canadá, en Australia existe una gran diversidad en los servicios y los cobros que cada banco realiza por dichas cuentas. También destaca que se ofrecen más servicios de los que en otros países se consideran como básicos, tal es el caso de algunos bancos que incluyen en el servicio similar a CB el uso de chequera y de tarjeta de crédito.

3. El Marco Regulatorio Mexicano: la LIC y las Reglas

3.1 La Ley de Instituciones de Crédito (LIC)

Desde hace algunos años, el Congreso Mexicano ha manifestado su preocupación acerca del problema del acceso a los servicios bancarios. De este modo, en 2007 se presentaron diversas iniciativas con el fin de introducir modificaciones legislativas para enfrentar el problema. Así, la comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados, sobre la base de las deliberaciones de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, señaló que "...es esencial ajustar la regulación [tanto] para que el sector de la población que no está bancarizada se incorpore a la red de usuarios a través del establecimiento de productos bancarios básicos...". Indicó también que "actualmente la población se enfrenta a una oferta de servicios bancarios muy diversos que no son comparables entre sí en materia de costos, dado que los productos son diversos en sus características". Por ello, se busca introducir una reforma para "...facilitar la entrada de nuevos usuarios a través de un producto bancario básico, de tal forma que el elemento de precio sea fácilmente comparable para el usuario, dado que el producto tendría las mismas características en cada institución que lo ofrezca". Además, indican que "esta disposición tiene como ventaja el promover la competencia en el sistema financiero, al permitir a los ahorradores comparar productos con características similares ofrecidas por diferentes instituciones" (Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados 2007).

De este modo, en 2007 se aprobó una reforma al artículo 48 de la LIC para introducir un producto bancario básico de depósito que cumpliría con dos objetivos. En primer lugar, facilitar a los consumidores el acceso al sistema bancario a través de un producto que prestara los servicios bancarios básicos a un precio asequible. En segundo lugar, con el producto básico se buscaría fomentar la competencia en el sistema por medio de facilitar la comparación entre servicios prácticamente homogéneos a través de instituciones bancarias. El artículo reformado dice lo siguiente:

Artículo 48 Bis 2.- Las instituciones de crédito que reciban depósitos bancarios de dinero a la vista de personas físicas, estarán obligadas a ofrecer un producto básico bancario de depósito, incluyendo un producto de nómina, en los términos y condiciones que determine el Banco de México mediante disposiciones de carácter general, considerando que aquellas cuentas cuyo abono mensual no exceda el importe equivalente a ciento sesenta y cinco salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal, estén exentas de cualquier comisión por apertura, retiros y consultas en la institución que otorgue la cuenta.

El Banco de México, considerará la opinión que las instituciones de crédito obligadas, le presenten sobre el diseño y oferta al público del producto señalado en el párrafo que antecede.

En suma, el producto bancario básico es una cuenta de depósitos que no tiene un costo de entrada para el consumidor y que además permite el uso de algunos servicios de pago por los

cuales no se puede cobrar; entre estos últimos, destaca el retiro y consulta con tarjeta de débito en cajeros propiedad del banco. El artículo designa al Banco de México como la institución a cargo de determinar los términos y condiciones del producto básico bancario (o cuenta básica, CB), previa consulta con las instituciones de crédito. Hay algunos elementos en el artículo que requieren discusión.

En términos de los productos que deben ofrecerse, se trata de cuentas de depósitos a la vista, de las cuales es posible realizar retiros en cualquier momento y por diversos medios.² Del artículo 48 de la LIC se infiere que pueden ofrecerse dos productos, una cuenta básica de nómina (CBN) y una cuenta de acceso al público en general (CBPG). La diferencia entre ambos es que en la práctica, la CBN es, en general, abierta por el patrón en un banco particular y es solamente en ese banco que los empleados pueden abrir sus cuentas.

En relación con las instituciones obligadas a ofrecer el servicio, el artículo indica que todas las “instituciones de crédito que reciban depósitos bancarios de dinero a la vista de personas físicas” deben ofrecer las CB. Esto implica que no solamente los bancos comerciales deben ofrecer las CB, sino también las instituciones de banca de desarrollo deben hacerlo. La intención de obligar a todos los bancos es darles a los productos básicos un alcance muy amplio.

El artículo de la LIC indica que los beneficios de este producto se restringirán a aquellos clientes que efectúen un abono mensual menor a 165 salarios mínimos diarios del DF, lo que equivale a 8,344 pesos. Esta restricción se impuso dado que las CB están dirigidas a la población de menores ingresos.

En términos de los productos por los cuales no se puede cobrar, el artículo indica que incluyen apertura, retiros y consultas realizados en las oficinas o cajeros de la institución que haya abierto la cuenta; esto es lo que se conoce como transacciones “mismo banco”. Es interesante destacar que, como se señaló antes, en los países en donde se han introducido las CB, se limita el número de transacciones gratis; sin embargo, en el caso de México no se restringe el número de transacciones, en la medida en que sean retiros y consultas “mismo banco”.

3.2 Las reglas emitidas por el Banco de México

La Ley indica que el Banco de México debe determinar los términos y condiciones para el ofrecimiento de los productos bancarios básicos, previa consulta de los bancos. Luego de cumplir con dicho proceso, el 16 de julio de 2007, el Banco de México emitió las “Reglas a las que deberán sujetarse las instituciones de crédito respecto de las cuenta básica de nómina y cuenta básica de acceso al público en general, a las que se refiere el artículo 48 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito” (las Reglas)³ y donde se establecen las características de las CB.

² Ver Circular 2019, M.11.1, del Banco de México donde se definen los retiros de depósitos a la vista: “Estos depósitos podrán retirarse mediante transferencias de fondos y a través de, entre otras, las formas siguientes: i) el libramiento de cheques [...], o ii) el uso de tarjetas de débito [...]”.

³ Fueron modificadas el 30 de noviembre de 2007.

Las Reglas indican que las instituciones de crédito no pueden negar la apertura de la CBN y de la CBPG a ninguna persona física que cumpla con los requisitos para ello. A diferencia de lo que ocurre en otros países, los requisitos de apertura para las CB son los mismos que las instituciones aplican para abrir otras cuentas. Típicamente los bancos requieren llenar una solicitud y presentar tanto una identificación personal como un comprobante de domicilio.⁴ Sin embargo, cada institución de crédito puede restringir a los clientes a abrir una sola CB por persona.⁵ En lo que se refiere a los servicios que se incluyen en las CB y sus respectivos cobros, el Cuadro 5 resume las condiciones ofrecidas por dichas cuentas.

En ambos tipos de CB no se puede cobrar comisiones por retiros y consultas en cajeros propios, independientemente del número de los mismos; en el caso de bancos que no cuenten con cajeros automáticos o que éstos no estén funcionando, el cuentahabiente podrá retirar en ventanilla de sucursales, igualmente sin cobro. Tampoco se limita el número de pagos en terminales punto de venta.⁶

Cuadro 5
Características de las Cuentas Básicas

Servicio	Cuenta básica de nómina	Cuenta básica para el público en general
Apertura y cierre de cuenta	Sin comisión	
Monto mínimo de apertura	Sin comisión	
Mantenimiento de cuenta	Sin comisión	
Cierre de cuenta	Sin comisión	
Otorgamiento tarjeta de débito del titular	Sin comisión	
Abono de recursos por cualquier medio	Sin comisión	
Retiro y consulta en cajero propio	Sin comisión	
Compra de bienes y servicios	Sin comisión	
Domiciliación	Sin comisión	
Reposición tarjeta por desgaste o renovación	Sin comisión	
Saldo promedio	Sin comisión	Cada banco lo determina libremente
Todos los demás servicios no considerados	Las comisiones son determinadas por cada banco libremente	

Fuente: Banco de México.

⁴ Existen restricciones para la apertura de CB relacionadas con las reglas para impedir el lavado de dinero. Ver “Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la LIC” del 28 de noviembre de 2006.

⁵ En la experiencia internacional frecuentemente se impone un límite de edad para abrir la cuenta. Sin embargo, en México no sucedió eso.

⁶ Al terminar la relación laboral del cuentahabiente con el patrón que originó la CBN, la institución de crédito podrá cobrar comisiones al cliente, previa notificación 30 días antes de que se puedan cobrar comisiones.

Los bancos pueden incluir en las CB más servicios que los mencionados en el Cuadro 5 si así lo desean y pueden establecer libremente las comisiones aplicables a dichos servicios adicionales, siempre que por los servicios definidos como básicos no se cobren comisiones. Sin embargo, la contratación de los servicios adicionales debe ser voluntaria y debe efectuarse mediante acuerdo previo y por escrito. Para evitar que las instituciones cobren comisiones excesivas por los servicios adicionales, en las reglas se establece que el importe de las comisiones por servicios adicionales a los básicos no puede ser superior al menor que la institución en cuestión cobre por servicios similares asociados con otros productos.⁷

Existen algunas diferencias entre las CBN y las CBPG. Entre ellas, en las CBPG los bancos pueden libremente determinar un saldo promedio mensual mínimo; dichos saldos se muestran en el Cuadro 6.

El requerimiento de mantener un saldo mínimo representa un costo implícito para el consumidor que permite a las instituciones recuperar el costo del servicio evitando así el subsidio público. Sin embargo, en el caso de que el cliente no mantenga el saldo mínimo requerido, las instituciones no pueden cobrarle una comisión. La penalización para los clientes es que, si el saldo mínimo no se mantiene durante tres meses consecutivos, el banco puede cerrarle la cuenta.⁸

Cuadro 6
Saldo Promedio Mínimo de Cuentas Básicas^{1/}
(pesos)

Institución	Saldo promedio	Institución	Saldo promedio
Ahorro FAMSA	0	Bajío	500
American Express	0	Banamex	1,000
Banco Amigo	0	BBVA Bancomer	1,000
Bancoppel	0	Mifel	1,000
Ve por Más	0	Santander	1,000
Wal-Mart	0	Scotiabank	1,000
Banregio	0	Multiva	1,500
Bansi	0	Inbursa	1,577
HSBC	0	BANSEFI	2,000
Azteca	200	Interacciones	2,000
Banjercito	250	Banco Autofin	3,000
Afirme	500	IXE	3,000

Nota: 1/Cifras a diciembre de 2007.
Fuente: Banco de México.

⁷ Nótese que aunque no está establecido en la regulación, no se espera que los productos básicos generen intereses porque se trata de un producto predominantemente de transacciones, no de ahorro. Sin embargo, nada impide que alguna institución de depósitos ofrezca el pago de intereses para competir con otros bancos.

⁸ Luego de que el cliente no cumplió por primera vez con el saldo mínimo, el banco debe notificarle que de no cumplir de nuevo durante los 60 días naturales inmediatos siguientes al mes de que se trate, la CBPG puede ser cerrada.

Otra diferencia entre las CB es que en las CBPG se requiere que los depósitos mensuales sean menores a 165 salarios mínimos, condición que no existe en las CBN.⁹ Cuando dichos depósitos excedan el monto máximo durante tres meses consecutivos, las instituciones podrán cobrar una comisión al mes siguiente de que esto haya ocurrido. Dicha comisión deberá estar establecida en el contrato.

Finalmente como se indicó, las CBN sólo pueden ser abiertas por las empresas donde laboren los cuentahabientes. Así, el patrón debe celebrar un convenio con la institución de crédito en donde se pretende realizar los depósitos. La excepción a este arreglo está integrada por las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la administración pública que celebren con una institución de crédito un contrato para la apertura de una CBN, por lo tanto para este sector de la población ya no es necesario que el patrón celebre un contrato con la institución bancaria.¹⁰ Nótese que en este caso, la recuperación del costo de la cuenta proviene de las comisiones que el banco cobra a los patrones por realizar la distribución de la nómina.

Es importante destacar que el diseño de producto básico en México es muy generoso tanto en el sentido del alcance, como de la funcionalidad. En varias de las experiencias de otros países, solamente algunos bancos están obligados a ofrecer el servicio; en México todas las instituciones que captan depósitos deben hacerlo. Por otro lado, en otros países se restringe la funcionalidad del servicio a un número limitado de transacciones en cajero o de cheques emitidos. En el caso mexicano, no se restringe el número de retiros y consultas en cajeros propios, y el producto permite el uso de transferencias electrónicas y de domiciliaciones.¹¹ Este diseño hace atractivos los productos básicos no sólo para los no bancarizados, sino también para quienes ya tienen una cuenta de depósitos.

También es interesante señalar que, para evitar introducir distorsiones en el mercado, como generar la necesidad de subsidios cruzados entre productos y entre clientes no relacionados, las dos CB cuentan con mecanismos de recuperación de costos. La CBPG cuenta con un requerimiento de saldo mínimo que debe permitir ingresos suficientes a los bancos para cubrir el costo de mantener la cuenta. En la CBN los patrones pagan una comisión por dispersión de nómina que sirve para cubrir el costo de mantener las cuentas. En adición a estos mecanismos transparentes de ingreso para los bancos, las comisiones por servicios que no son gratis y el mantenimiento de un saldo que seguramente será positivo durante un lapso aún en las CBN, debe permitir que estas cuentas recuperen sus costos. Es válido destacar que se espera que en ambos productos básicos los bancos compitan por los clientes de modo que establezcan los requerimientos de saldo promedio mínimo y las comisiones por dispersión de nómina suficientemente bajas para atraer a los clientes.

⁹ Esta fue una decisión de las instituciones de depósito por las dificultades administrativas asociadas a imponer este límite en las CBN.

¹⁰ Este cambio fue producto de una modificación a las reglas de las CB que entró en vigor a partir de octubre de 2008.

¹¹ Se estableció que el producto básico no contara con chequera porque son transacciones muy costosas de procesar. Además, el Banco de México no intenta promover el uso de cheques.

4. Población Objetivo e Impacto Esperado

Una vez decididas las características de las CB, se requiere determinar el impacto (esperado) de éstas sobre el acceso. Es posible identificar tres grupos de consumidores que podrían beneficiarse con la introducción de las CB: las personas cuyo ingreso no les permitía acceder a una cuenta bancaria porque no podían pagarla; aquellos que a pesar de contar con un ingreso tal que les permitía mantener una cuenta, no la tenían debido, entre otras razones, al precio o la complejidad de la misma; y los cuentahabientes actuales que consumen un producto no básico, que podrían cambiarse a una CB y así obtener un ahorro.

Para analizar el impacto potencial de la introducción de las CB es necesario contar con varios elementos. En primer lugar se requiere estimar el costo de los servicios bancarios para un cliente promedio antes de la introducción de las CB, así como el costo de consumir una CB, dada la misma composición de la canasta de consumo. Es de esperarse que las CB representen un ahorro en relación con los productos no-básicos, para la misma canasta de consumo.¹² El segundo elemento es la distribución del ingreso de los usuarios y no usuarios de servicios financieros, esto con la finalidad de identificar los individuos para los cuales la reducción en el costo del servicio bancario podría inducirlos a consumirlo. Finalmente, es necesario suponer que el mercado potencial está dado por aquellos individuos para quienes el gasto en una cuenta bancaria de transacciones representa el 2% o menos de su ingreso anual (Porteous 2005, Ketley, et al. 2005). Es decir, suponemos que si el costo del producto financiero es menor al 2% del ingreso anual, entonces ese individuo pertenece al universo de posibles consumidores.

A continuación se presenta primero la construcción de un mecanismo para calcular el costo que enfrenta un consumidor (o “tipo de usuario”) por el acceso a una cierta canasta de servicios financieros. Se estima luego el costo de la misma canasta pero para consumir productos básicos (Sección 4.1). Con esa información se mide la expansión del mercado potencial causada por la reducción de costos que implica la introducción de productos básicos CBPG y CBN (Sección 4.2 y 4.3). Finalmente, se presenta cuál ha sido en realidad el resultado de la introducción de productos básicos en México (Sección 4.4).

4.1 Estimación del costo de consumir una canasta de productos bancarios no básicos y básicos

Uno de los obstáculos para el acceso financiero es el costo de los servicios. En esta sección se elabora una estimación del costo en que incurriría un usuario si consumiera una cierta canasta de productos. Para enriquecer el ejercicio se suponen varios patrones de consumo, cuya diferencia

¹² El efecto sustitución de las CB también podría generar que personas que mantenían una cuenta en instituciones no bancarias (como Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo o Sociedades Financieras Populares) ahora migren a las CB. Sin embargo, la falta de información sobre el costo de mantener una cuenta en las entidades no bancarias impide que se pueda estimar la proporción de dichos beneficiarios.

estriba solamente en el número de transacciones que realiza cada tipo de consumidor. No solamente se incluye en esta estimación el costo por transacciones directas (por ejemplo: consulta o retiro en cajero automático), sino también el costo generado por los requerimientos de saldos mínimos mensuales fijados en algunos tipos de cuenta.¹³ Para este ejercicio se estima el costo de consumir productos no-básicos como lo son: cuenta de nómina con y sin chequera y cuentas de acceso general (cuyos costos se compararán con el de las CBN y las CBPG, respectivamente), los cuales estaban ya en el mercado antes de la entrada de los productos básicos.

Para ambos grupos se definieron las intensidades de uso correspondientes como se ilustra en el Cuadro 7. Si bien los vectores de uso utilizados no provienen directamente de una encuesta, consideramos que los supuestos para el usuario tipo 1 (usuario moderado) y 2 (usuario intensivo) son bastante lógicos, dado que incluyen a los servicios más usados e incorporan frecuencias de uso razonables.

Habiendo definido los tipos de usuarios, los productos y los servicios asociados a éstos, se procede con el cálculo del costo anual del servicio. Para cada tipo de cuenta se multiplica la intensidad de uso por la comisión que cobra cada banco por dicho servicio. Este procedimiento se repite para todos los servicios incluidos en una cuenta ofrecida por un mismo banco y el resultado se agrega obteniendo así un costo del servicio para cada institución. Posteriormente, los costos de todos los bancos se suman, ponderando al costo obtenido en el paso anterior por la participación de mercado de cada uno (dada por la estructura de sucursales). La suma de los costos ponderados representa el costo del producto en cuestión, agregado para toda la industria.

Cuadro 7
Definición del Perfil de los Usuarios

Medio de acceso	Número de operaciones al año	
	Usuario moderado (tipo 1)	Usuario intensivo (tipo 2)
Cajero automático propio		
Retiro de efectivo	36	60
Consultas de saldos	36	60
Cajero automático RED		
Retiro de efectivo	12	24
Consultas de saldos	12	24
Ventanilla		
Retiro de efectivo con tarjeta de débito	12	24

¹³ Así el saldo promedio mínimo de la CBGP, de cuentas de nómina con chequera y de cuentas preexistentes que son similares a la CBPG es de \$475, \$880 y \$1070, respectivamente.

Adicionalmente, al costo agregado de las cuentas que tienen como requerimiento saldos mensuales mínimos (como es el caso de cuenta de nómina con chequera) se añade el costo de oportunidad del dinero. Para estimar esto último se toma a la inflación como tasa de interés (la cual fue del 3.76% en 2007). Dicho en otras palabras, el costo de una cuenta que requiere saldos mínimos contempla tanto a los costos generados por el consumo de servicios como el costo de oportunidad de los saldos mínimos requeridos. Este procedimiento se realiza tanto para los productos no básicos (cuentas de nómina con y sin chequera) como para los básicos.

En el Cuadro 8 se puede observar que para un mismo patrón de uso las CBN y CBPG resultan más baratas que las alternativas no básicas existentes en el mercado. Mientras más intensivo sea el usuario, más se abre la brecha entre los costos de las CB y las no básicas. Para un usuario tipo 1 (o usuario moderado), el costo de una cuenta de acceso no básica es de 727 pesos anuales. El costo de una CBPG es de sólo 473 pesos anuales por la misma canasta de consumo.

En cuentas de nómina, para un usuario moderado se tiene una reducción de 74 pesos al año entre el costo de una cuenta de nómina con chequera no básica y una CBN, y para un usuario intensivo se tiene una reducción de 108 pesos anuales.

Dicho en otras palabras, la CBN representa un ahorro de más del 15% con respecto a las cuentas de nómina con chequera no básica, mientras que la CBPG implica un ahorro de 35% con respecto a las cuentas similares preexistentes.

Para evaluar la implicación de estas reducciones en costos sobre el acceso a cuentas bancarias, tenemos que calcular cuántas personas adicionales podrían pagar una cuenta bancaria dados su ingreso y los precios de los productos básicos.

En México este análisis se puede realizar utilizando la información socioeconómica y de ingreso que se encuentra en la ENNViH. Con dicha información se construye una frontera de acceso para los posibles usuarios de CBPG y CBN. De esta forma se puede evaluar el número de personas que potencialmente podrían pagar una cuenta bancaria para distintos tipos de usuarios.

Cuadro 8
Costo Anual^{1/} por Tipo de Cuenta y por Perfil de Usuario
(pesos)

Tipos de cuenta	Costo usuario moderado (tipo 1)	Costo usuario intensivo (tipo 2)
Cuenta de nómina		
Con chequera	489	938
Sin chequera	432	847
CB nómina	415	830
Cuenta de acceso general		
Pre-existente similar	727	1,336
Acceso general	473	923

Notas: 1/Cifras a diciembre de 2007.

Fuente: Banco de México.

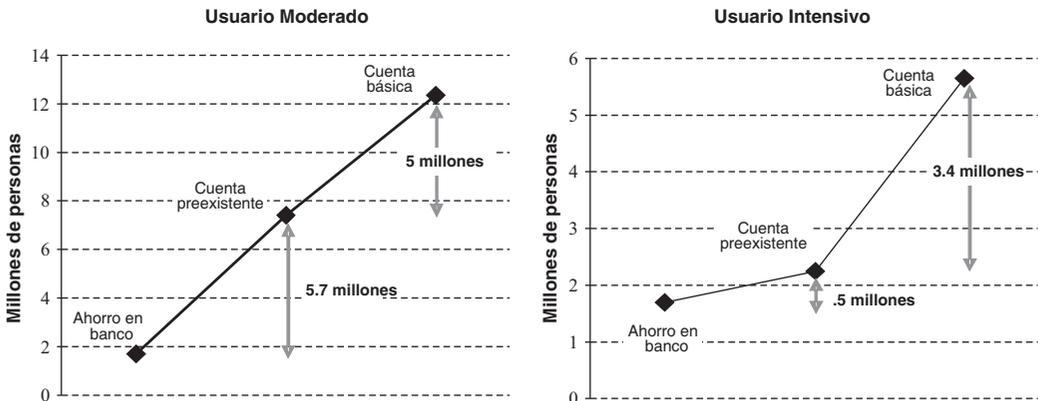
Porteous (2005) y Ketley, et al. (2005) infieren el porcentaje de población que tendría acceso a cuentas bancarias asumiendo que como máximo, los individuos estarían dispuestos a pagar por los servicios financieros 2% de su ingreso. Así, las personas que se encuentren por debajo de este umbral no demandarían acceso al sistema bancario.

4.2 Frontera de acceso para cuentas de acceso general

En esta sección se calcula el número de individuos que podría acceder a una cuenta bancaria ya existente en el mercado, también se calcula cuál sería el número adicional de individuos que estaría en posición de consumir con la entrada de las CBPG, las cuales son considerablemente más baratas. Esto se realizó utilizando la ENNViH y delimitando la muestra a las observaciones de personas mayores de 15 años, y con ingreso positivo y menor a \$100,128 (que es el límite para CB impuesto por la Ley), se calculó el número de individuos que podrían acceder a una cuenta bancaria ya existente en el mercado, aunque muchos de ellos no estuviesen consumiendo una en la actualidad. Posteriormente se estimó cuál sería el número adicional de individuos que estaría en posición de consumir una cuenta con la entrada de las CBPG, las cuales son considerablemente más baratas.

En cuanto al número de personas que podrían pagar una cuenta bancaria con el 2% de su ingreso, se tiene que, asumiendo un patrón de uso moderado (usuario tipo 1), 7.4 millones de personas podrían pagar el costo de una cuenta bancaria no básica (aunque según la encuesta, solamente menos de 2 millones de personas poseen una cuenta de ahorro en banco).¹⁴ Con la introducción de la CBPG, el número de personas que podrían pagar tal costo se elevaría a 12.4 millones de individuos, es decir, un incremento potencial de 5 millones de personas (ver Gráfica 1).

Gráfica 1
Cuentas de Acceso General



Fuente: Cálculos propios con ENNViH-2. Se consideró el factor de expansión de 2002, por lo cual sólo se incluyeron a los individuos que también están presentes en ENNViH-1 (aprox. 90% de los datos).

¹⁴ Nótese que en la encuesta no es posible identificar las personas con cuentas bancarias, solamente se identifica a las personas que cuando ahorran, lo hacen en un banco.

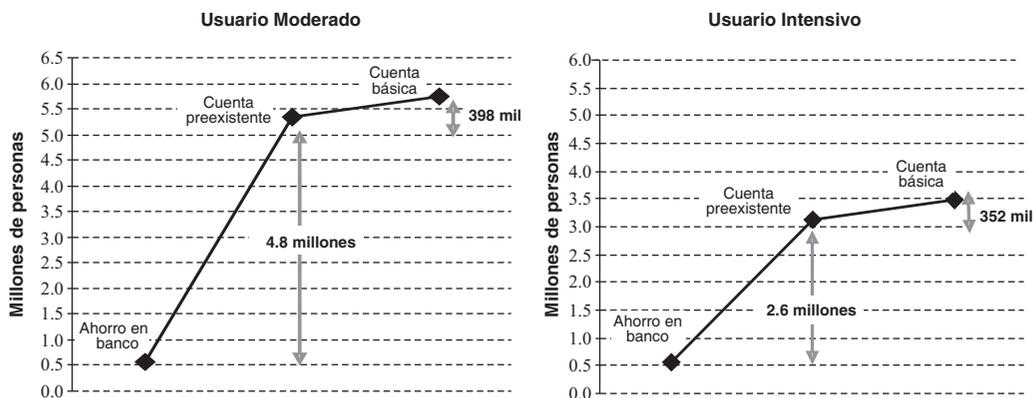
Si se asume un patrón de uso intensivo (usuario tipo 2), con la introducción de las CBPG 3.4 millones de personas adicionales podrían pagar el costo de una cuenta bancaria para realizar transacciones.

4.3 Frontera de acceso para cuentas de nómina

Para realizar el análisis de cuentas de nómina, además de la edad (15 años) y el ingreso (positivo), se estableció una limitante adicional: que los individuos contaran con un trabajo formal. Esto obedece a que, exceptuando a los trabajadores de la administración pública, las reglas para el funcionamiento de los productos básicos indican que el patrón es quien tiene que abrir las CBN. Solamente 6.5 millones de personas de la muestra total cumplen con estas tres condiciones; entre ellas únicamente 567 mil ahorran en un banco.

De la muestra obtenida se encontró que, asumiendo a usuarios con patrones de uso intensivo y moderado, 3.1 millones y 5.3 millones de individuos, respectivamente, serían usuarios potenciales en la actualidad de productos no-básicos. Al introducir las CBN se eleva el número de personas que pueden acceder a estos servicios, a 3.5 millones de personas asumiendo un uso intensivo y a 5.7 millones de individuos suponiendo un uso moderado. Este resultado implica un aumento de 352 mil usuarios intensivos que podrían acceder a CBN y de 398 mil usuarios moderados (ver Gráfica 2).

Gráfica 2
Cuentas de Nómina

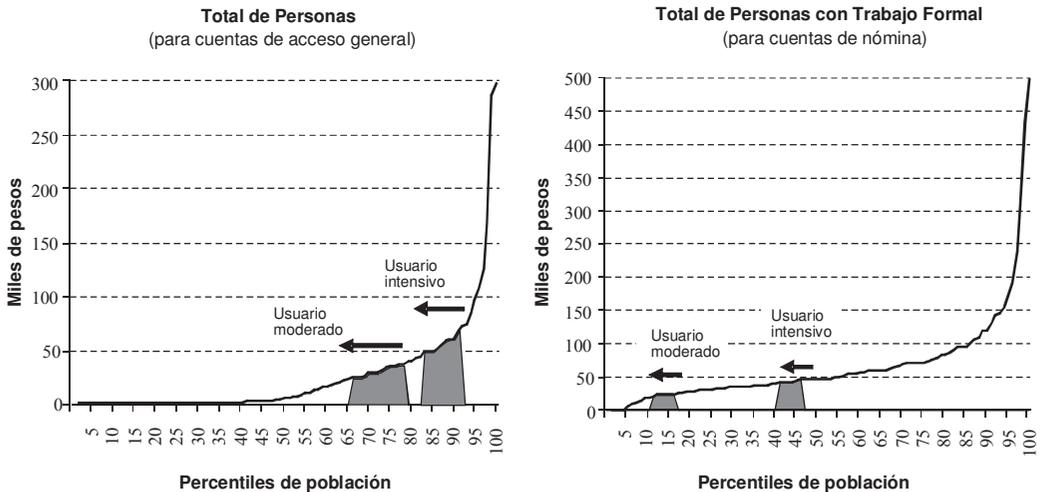


Fuente: Cálculos propios con ENNViH-2. Se consideró el factor de expansión de 2002, por lo cual sólo se consideraron los individuos que también están presentes en ENNViH-1 (aprox. 90% de los datos).

Es notable que con la reducción en costos se tiene un incremento mucho menor en el número de personas con acceso a CBN que a CBPG; una razón que explica este comportamiento es que al restringir a los individuos por trabajo formal el número de personas con ingreso positivo se reduce de 38.4 millones de personas a sólo 6.5 millones de personas.

Una manera de ver los niveles de ingreso de las personas que pueden ser beneficiadas por la reducción en el costo de las cuentas se muestra en la Gráfica 3. Aquí se observa la distribución del ingreso y los percentiles de población que, suponiendo están dispuestos a consumir una cuenta bancaria con el 2% de su ingreso, se beneficiarían con la introducción de las CB al disminuir los costos asociados a la misma. Así, en la gráfica del lado izquierdo se observa que una cuenta para un usuario moderado que sólo era accesible para personas del percentil 78, ahora sería accesible para personas del percentil 66. De manera similar, se puede ver que las CBPG favorecerán principalmente a los individuos de ingresos medios a altos, en cambio, las CBN beneficiarán a los trabajadores formales de estratos de ingresos bajos.

Gráfica 3
Aumento Potencial en el Acceso a Cuentas con Base en la Distribución del Ingreso



Fuente: Cálculos propios con ENNViH-2.

4.4 Impacto actual de las cuentas básicas

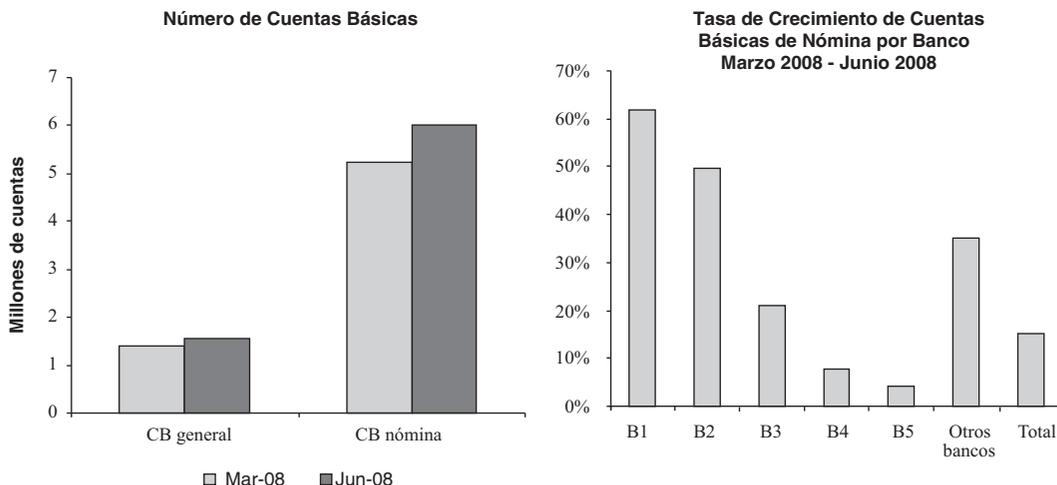
Con la entrada en vigor de las Reglas para la operación de CB, diversos bancos decidieron adaptar un producto preexistente a las características de las CB requeridas en las Reglas. De este modo, acordaron con clientes que contaban con el producto preexistente que serían trasladados al producto

básico. Como resultado, después de un trimestre de la entrada de las CB al mercado, éstas ya sumaban más de 6 millones. Por lo tanto, en los primeros meses después de la introducción de las CB, los principales beneficiados fueron los clientes que ya contaban con acceso.

Considerando que el proceso de migración de cuentas ha concluido y que la información de las CB se ha ido extendiendo entre la población, es viable suponer que los incrementos posteriores en el número de CB provienen de clientes que abren por primera vez una cuenta.¹⁵ La cantidad de personas de cada uno de los dos grupos dependerá tanto de la promoción que hagan los bancos de las cuentas como de los beneficios potenciales que cuantifiquen los individuos de cada grupo. En este sentido, de marzo a junio de 2008 las CBN experimentaron un crecimiento trimestral de 15%; mientras que el aumento en las CBPG fue de 9%. Además, destaca el rápido crecimiento del número de cuentas en tres bancos que concentran una proporción importante de ellas (véase Gráfica 4).

Con cifras a junio de 2008 hay en el mercado 6 millones de CBN y 1.5 millones de CBPG. La importancia actual de su presencia en el mercado es evidente al compararlas con el número de cuentas de productos existentes. Así, las CBPG y las CBN representan 3% del total de cuentas a la vista y 28% del total de cuentas de nómina, respectivamente.

Gráfica 4
Incremento en el Número de Cuentas Básicas



Fuente: Banco de México.

¹⁵ Si bien los clientes que abrieron una cuenta básica debido a este proceso de migración no representan incrementos en el acceso de la población, sí obtienen beneficios a través de menores comisiones.

5. Consideraciones Finales y Lecciones del Caso Mexicano

En los siguientes párrafos se discuten las objeciones que ha enfrentado el establecimiento de productos básicos. Se presentan también un número de lecciones que se derivan del caso mexicano y de la experiencia internacional que pueden resultar de utilidad para los reguladores que estén considerando el establecimiento de productos bancarios básicos.

Una de las objeciones al establecimiento de productos básicos es que pueden limitar el desarrollo financiero y la innovación al requerir que los bancos ofrezcan un servicio homogéneo. Esto, sin embargo, es discutible porque la introducción de los productos básicos no impide que los bancos ofrezcan la gama de productos que consideren adecuada, en adición al básico.

Se cuestiona también la necesidad de ofrecer productos que el mercado no ha determinado que deben ser procurados. En otras palabras, si hubiera necesidad de estos productos, ésta debería ser satisfecha por decisión de las instituciones bancarias y no de los reguladores. El problema es que en muchos países, los bancos han adoptado una estrategia de competencia basada en la diferenciación de productos. Esto ha conducido a que los servicios se vuelvan progresivamente más complejos y se dirijan a los grupos sociales de más altos ingresos, que son también los más rentables. El proceso descrito es particularmente grave en países donde la competencia entre los bancos en el ofrecimiento de productos al menudeo no es intensa. Para el caso mexicano, la falta de acceso a cuentas de transacciones es grave y parece evidente que el mercado no está tendiendo a resolver el problema a la velocidad que se requiere. De este modo, los productos básicos satisfacen una necesidad que los bancos por sí solos no están cubriendo.

En algunos países, como Australia, se ha considerado que los productos básicos pueden constituir un mecanismo de coordinación entre competidores. Este es un punto que debe ser atendido por los reguladores. Es deseable que en la medida de lo posible, se dejen algunas variables de los productos básicos a la libre determinación de los bancos. Por ejemplo, en el caso mexicano, se deja a los bancos determinar tanto el saldo promedio mensual mínimo en las CBPG, como las comisiones que se cobran a los patrones por servir las CBN. Además, los bancos pueden añadir servicios a las CB en la medida que lo deseen.

En relación con el origen institucional de los bancos que ofrecen los productos básicos, las experiencias internacionales indican que pueden ser públicos (como en Brasil) o privados (como en Sudáfrica); además, los productos pueden surgir como acuerdo de los bancos (en ocasiones, ante la amenaza regulatoria, como en Canadá) o por decisión de las autoridades financieras. En todo caso, es deseable que la o las instituciones que ofrezcan el producto cuenten con una amplia red de sucursales para ofrecerlo. En el caso de México, al obligar a todas las instituciones que captan depósitos a ofrecerlo, se garantiza una cobertura muy amplia de los productos básicos.

Es central que los reguladores dimensionen el problema de acceso e identifiquen sus posibles causas antes de introducir los productos básicos. Esto les permitirá hacer un diseño adecuado del producto.

En el ofrecimiento del producto básico deben reducirse al mínimo las restricciones para la apertura, evitando comprometer la normatividad existente. En el caso mexicano, los requisitos para

abrir una CB son los mismos que se piden para cuentas no básicas. Esto puede representar una barrera para que algunas personas de bajos ingresos puedan abrir una cuenta. Relacionado con esto, y partiendo de la base de que en los productos básicos los márgenes de ganancia para los bancos son bajos, parece apropiado restringir a que sólo se provea una CB por persona.

Es importante que en el diseño de los productos básicos participen las instituciones bancarias porque es difícil determinar las características de los servicios sin contar con el punto de vista de los oferentes. En el caso mexicano, la Asociación de Bancos de México (ABM) participó de manera activa en el diseño de los productos básicos, como lo marca la ley.

Dos de las características centrales de los productos básicos están relacionadas entre sí y quedan determinadas por el problema primordial que estos productos intentan enfrentar. La primera se refiere a los servicios que incluye y la cantidad de transacciones sin costo; la segunda al mecanismo de financiamiento.

Como se señaló antes, los productos básicos cumplen un doble objetivo; por un lado promueven el acceso por ser baratos y sencillos. Por el otro, propician la competencia tanto entre los productos básicos ofrecidos por los diferentes bancos, como entre los básicos y no básicos porque a los clientes actuales de los no-básicos les puede resultar atractivo consumir los básicos. En la medida en que los productos sean más sencillos (es decir incluyan menos servicios y cuenten con pocas transacciones gratis), serán también más baratos y constituirán un mejor instrumento para fomentar el acceso. En contraste, conforme los productos básicos se hagan más complejos (incluyan más servicios y se limite menos el número de transacciones gratis), se promueve más la competencia entre las instituciones bancarias y entre productos básicos y no básicos.

Como se indicó, el grado de complejidad del producto se relaciona con el costo del mismo. En principio, es deseable que el producto básico sea autosostenible y que no requiera un subsidio proveniente de quienes pagan impuestos. Además, en la medida en que el producto sea autosostenible, los bancos tendrán incentivos para ofrecerlos. Por ello, se recomienda que las instituciones de depósito cuenten con mecanismos de recuperación de costos que den certidumbre al ofrecimiento de las CB.

El caso mexicano ejemplifica las dos características señaladas. Se optó por ofrecer un producto relativamente complejo (con varios servicios asociados por los cuales no se puede cobrar); esto ha hecho al producto atractivo para muchas personas que ya eran clientes de los bancos. Además, se permitió un mecanismo de recuperación de costos bastante transparente y sujeto a las presiones del mercado; en el caso de las CBPG, los bancos pueden fijar un requerimiento de saldo mínimo. En el caso de las CBN, los bancos cobran a los patrones por dispersar los pagos a los empleados. Adicionalmente, los bancos pueden recibir ingresos adicionales relacionados con el uso de los servicios que no se proporcionan gratuitamente.

Parece apropiado que, en la media de lo posible, los servicios básicos por los que no se puede cobrar comisión involucren solamente al banco en el que se tiene la cuenta (por ejemplo, las transacciones en cajero propios) debido a que los costos en los que los bancos incurren cuando deben interconectarse con otros bancos para prestar el servicio son más elevados.

En relación con la utilización del producto estándar como instrumento de transparencia para promover la competencia, además de hacer que las características de los productos sean uniformes

a través de bancos, los aspectos por los que los bancos pueden cobrar deben reducirse a una sola dimensión. Esto facilita las comparaciones entre comisiones cobradas por distintos bancos.

Es necesario que haya amplia difusión del producto básico para que sea un instrumento efectivo contra la exclusión financiera. Dicha campaña debe presentar los beneficios de la CB a la población objetivo y debe sensibilizar a los consumidores en el sentido de que ellos pueden disciplinar a los bancos al cambiarse de institución.

Finalmente, el producto básico no es una panacea para resolver el problema del acceso. Para mejorar el acceso es necesario que los servicios alcancen muchas ciudades y poblaciones pequeñas. El producto básico es un instrumento efectivo para combatir la exclusión, pero debe acompañarse de otras medidas como la introducción de corresponsalías bancarias¹⁶ y las campañas de educación financiera.

¹⁶ Los bancos tienen la oportunidad de aumentar su oferta de algunos servicios por medio de la utilización de la infraestructura de otras empresas (como la Compañía de Telégrafos). Esta expansión aumentará el número de sucursales bancarias de 10,364 a 21,443 y es probable que se beneficien los pobres y las comunidades pequeñas.

Referencias

- Banco Mundial.** *Broadening Access to Financial Services Among the Urban Poor: Mexico's City's Unbanked*. Draft Final Report, 2003.
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt, L. Laeven y V. Maksimovic.** "The Determinants of Financial Obstacles" *Journal of International Money and Finance*, 25 (2006): 932-952.
- Burgess, R y P. Pande.** "Can Rural Banks reduce Poverty? Evidence from the Indian Social Banking Experiment". *American Economic Review*. 95 (2005): 780-795.
- Caprio, G y P. Honohan.** *Finance for Growth: Policy choices in a volatile world*. Nueva York: Oxford University Press/World Bank, 2001.
- Castañeda G. y C. Ruiz-Durán (Secretaría General Iberoamericana).** *El Acceso al Crédito y a los Servicios Financieros. Informe de México*. Mimeo, 2006.
- Claessens, S.** "Access to Financial Services: A Review of the Issues and Public Policy Objectives". World Bank Working Paper No. 3589, 2005.
- Cruikshank, D.** "Review of Banking Services in the UK". HM Treasury UK, 2000.
- De la Torre A., J.C. Gozzi y S. Schmukler.** "Innovative experiences in Access to Finance: Market friendly roles for the Invisible Hand?". The World Bank Latin America and the Caribbean Region Financial and Private Sector Development Unit and Development Research Group Macroeconomic and Growth Team. Policy Research Working Paper No. 4326, 2007.
- Department of Finance Canada.** "Reforming Canada's Financial Services Sector: A Framework for the Future". White Paper. Department of Finance Canada, 1999.
- Department for International Development.** "The importance for financial sector development for the growth and poverty reduction". Policy Division Working Paper No. PD030, 2004.
- Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**, del jueves 26 de abril de 2007 consultada en la página electrónica <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Helms, B., J. Klaehn y R.Deshpande.** "México. Evaluación del Ahorro a Nivel Nacional". Mimeo, 2006.
- HM Treasury.** "Standards for Retail Financial Products". Consultation Paper. HM Treasury, 2001.
- Jappelli, T.** "Who is Credit Constrained in the U.S. Economy?" *Quarterly Journal of Economics*, 105 (1990): 219-235.
- Ketley, R., B. Davis y S. Truen.** *An inter-country survey of the relative costs of bank accounts*. Johannesburg: Genesis Analytics, 2005.
- Levine, R.** "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda". *Journal of Economic Literature*, vol. 35 no. 2 (1997): 688-726.
- Levine, R.** "Finance and Growth: Theory and Evidence". En *P Handbook of Economic Growth*. Aghion y S. Durlauf (eds). Amsterdam: Elsevier, 2005.
- Porteous, D.** *The Access Frontier as an Approach and Tool in Making Markets Work for the Poor*. South Africa: Finmark Trust, 2005.
- Rubalcava, L. y G. Teruel.** "Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares, Segunda Ronda". Documento de Trabajo, 2006. Disponible en www.ennvihmxfls.org.
- Rubalcava, L. y G. Teruel.** "Guía de Usuario de la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares Segunda Ronda". 2008.