

Inclusión financiera y sistema bancario paralelo: ¿Dos mundos distintos o convergentes?

“La estabilidad financiera puede verse más amenazada por... la aparición de un ‘sistema bancario paralelo’ generada por el alejamiento los consumidores del sistema bancario regulado que por las iniciativas de inclusión”.

Dra. Zeti Akhtar Aziz,
presidenta de Bank Negara Malaysia,
Foro de la Alianza para la Inclusión Financiera y el G-24,
ciudad de Washington, abril de 2013

El término “sistema bancario paralelo” comenzó a usarse en forma generalizada a partir de la crisis financiera global para hacer referencia a una gran variedad de entidades y actividades que operaban fuera del sistema bancario regular, pero que tenían funciones parecidas a las de los bancos¹. El Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) define al “sector bancario paralelo” en un sentido más amplio como “la intermediación crediticia conformada por entidades y actividades que están fuera del sistema bancario regular” (FSB, 2011).

La **intermediación crediticia** —que consiste en tomar prestado de una fuente para otorgar préstamos a otra— es un elemento fundamental del sistema bancario. La reglamentación y la supervisión bancarias están diseñadas para controlar la intermediación crediticia y maximizar la posibilidad de que los bancos puedan reembolsar a sus acreedores, en especial a los depositantes minoristas. La intermediación crediticia no bancaria puede plantear dos problemas. En primer lugar, según el sistema regulatorio aplicable, dicha intermediación puede existir sin estar sujeta a las normas de prudencia y supervisión que se exige a los bancos (es decir, fuera del “perímetro de supervisión”). Si el nivel total de esta clase de intermediación es significativo en un determinado país, las pérdidas acumuladas entre las entidades no bancarias también podrían afectar la confianza en el sector bancario, sobre todo si el público en general no tiene claro qué instituciones son supervisadas y cuáles no. En segundo lugar, la intermediación crediticia no bancaria puede afectar la estabilidad del sector bancario cuando existen interconexiones de mercado significativas entre entidades bancarias y no bancarias que puedan incrementar la posibilidad de que se produzca una reacción en cadena entre las instituciones.

Aparentemente, la definición amplia de sistema bancario paralelo abarcaría la mayor parte del mundo de las microfinanzas, al igual que algunas de las innovaciones implementadas por entidades no bancarias en materia de financiamiento digital, lo cual, según el Grupo de los Veinte (G-20), resulta imprescindible para llegar a empresas y hogares excluidos y subatendidos y, por lo tanto, para promover la inclusión financiera². Al mismo tiempo, desde que se produjo la crisis financiera global en 2008 y 2009, el G-20 ha instado a controlar y tomar las riendas de estas prácticas bancarias paralelas que contribuyeron a que se desencadenara la crisis. ¿Contradice esto lo anterior? En

absoluto, al menos por ahora. En el panorama de la inclusión financiera no figuran las innovaciones desestabilizadoras de las que se valieron las entidades no bancarias durante el período que culminó con la crisis financiera, como, por ejemplo, instrumentos derivados cada vez más complejos. Aunque puede parecer que el mismo predominio de los actores no bancarios y las diversas actividades “similares a las bancarias” que abarca la inclusión financiera generan inquietud con respecto al sistema bancario paralelo, los tipos de intermediación crediticia que existen en la actualidad alejados de la atenta mirada de los supervisores bancarios parecen ser distintos de las actividades desestabilizadoras que contribuyeron a la crisis financiera.

Aun así, considerando los avances en materia de inclusión financiera (y la innovación constante, que a veces alcanza rápidamente una escala considerable), vale la pena recordar que el propio concepto de sistema bancario paralelo surgió de prácticas de mercado que se modificaban constantemente y de la correspondiente incapacidad de la reglamentación y la supervisión financiera para seguir ese ritmo. En esta reseña se explica por qué los enfoques relativos a la inclusión financiera tan difundidos en la actualidad no son potencialmente desestabilizadores como otros tipos de sistemas bancarios paralelos, y se identifican algunos riesgos que vale la pena monitorear a medida que el panorama sigue evolucionando.

¿Cuáles son los riesgos inherentes al sistema bancario paralelo?

Reconociendo que una definición amplia de sistema bancario paralelo desdibuja el énfasis que se pretende poner en la intermediación crediticia no bancaria que desestabiliza al sector financiero, el FSB ha resaltado varios aspectos de la intermediación crediticia no bancaria que pueden tornarla desestabilizadora:

- La **transformación de los vencimientos** consiste en emitir pasivo a corto plazo (como depósitos a la vista) y convertirlos en activos a más largo plazo (como préstamos hipotecarios).
- La **transformación de la liquidez** es un concepto similar al anterior, pero se refiere a utilizar pasivos líquidos (como efectivo o valor digital) para comprar activos menos líquidos, como préstamos.

1 En este informe, el término “sistema bancario paralelo” no tiene necesariamente una connotación negativa respecto de todos los tipos de intermediación crediticia a los que en algunos casos se aplican esos términos (FSB, 2013). El FSB reconoce que la intermediación crediticia por canales no bancarios, cuando se lleva a cabo correctamente, puede brindar importantes ventajas y contribuir al financiamiento de la economía real (FSB, 2011, 2013, 2014).
2 Véase, por ejemplo, *Leaders Statement. The Pittsburg Summit*, 2009.

- Oportunidades para crear o facilitar el apalancamiento. El **apalancamiento** es un término general que se refiere a cualquier técnica destinada a multiplicar ganancias (pero que también puede generar pérdidas), como tomar préstamos para financiar créditos u otras actividades de inversión.
- Oportunidades de **arbitraje regulatorio**, que surgen cuando las empresas adaptan su comportamiento a fin de reunir los requisitos pertinentes para que se les apliquen reglamentaciones o una supervisión menos estrictas, o directamente para evadir tales reglamentaciones o supervisión³.

El análisis de estos aspectos ayuda a entender los riesgos reales del sistema bancario paralelo (véanse FSB, 2011, y FMI, 2013) y cómo pueden afectar la inclusión financiera.

¿Las entidades no bancarias orientadas a la inclusión financiera son “bancos paralelos” desestabilizadores?

Muchas instituciones que prestan servicios financieros a personas excluidas del sistema financiero y subatendidas —por ejemplo, instituciones microfinancieras y de microcrédito, cooperativas financieras, y emisores y distribuidores de dinero electrónico en modelos financieros digitales (como operadores de redes móviles)— no están habilitadas para operar como bancos (BCBS, 2015). Por muchas de las razones que se analizan a continuación, las actividades de estas entidades no bancarias no generan inquietudes de que se trate de un sistema bancario paralelo desestabilizador.

Carteras de microcréditos

Los microcréditos (préstamos a corto plazo en pequeñas cantidades a hogares y empresas desatendidas o subatendidas) son un elemento central del concepto de inclusión financiera que tiene mucha gente. La amplia variedad de instituciones que realizan tales préstamos suele recurrir a distintas fuentes de financiamiento, según el sistema regulatorio y de mercado, entre ellas capitales privados o públicos, depósitos, préstamos tipo depósito otorgados por personas físicas, préstamos bancarios y de otras instituciones prestamistas, y ganancias no asignadas. Sin embargo, independientemente de la composición de su base de financiamiento, las transformaciones de vencimientos y de liquidez son poco frecuentes, debido a que, por definición, el microcrédito se otorga a corto plazo. Por supuesto, este riesgo puede surgir si los microcréditos son ofrecidos por instituciones que también otorgan

préstamos a más largo plazo, como financiamiento para viviendas o inversiones.

¿Esto significa que las instituciones no bancarias que solo otorgan microcréditos a corto plazo no pueden afectar de modo adverso la estabilidad del sistema? No necesariamente. Por ejemplo, los bancos pueden tener incentivos para financiar a tales instituciones, o incluso para crearlas, a fin de evadir restricciones regulatorias aplicables a su propia actividad directa de otorgamiento de microcréditos, lo que se conoce como arbitraje regulatorio. Tal es el caso de Marruecos (Lyman y Reille, 2005; Chehade y Nègre, 2013) y Rusia, donde las instituciones de micropréstamos no están sujetas a la misma reglamentación en materia de tasas de interés que los bancos⁴, y de la India, donde se establecen objetivos de préstamos para sectores prioritarios (Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres [CGAP], 2010). Si bien los préstamos bancarios están sujetos a normas de prudencia y supervisión, pueden presentarse riesgos para la estabilidad a partir de la percepción de que las entidades no bancarias son financiadas como “intermediarios financieros apalancados con pasivos similares a los depósitos de tipo bancario, es decir, pasivos que se perciben rescatables a su valor nominal”⁵. Si bien influyen varios otros factores, las “crisis de microcréditos” específicas del mercado, tanto en Marruecos como en la India, sugieren que los incentivos para los bancos pueden ser considerables —y la gestión de riesgo crediticio de las instituciones de microcréditos no bancarias, deficiente—, al punto de abrumar al organismo supervisor y generar el riesgo de una mayor inestabilidad en el sector bancario (CGAP, 2010; Chen, Rasmussen y Reille, 2010).

Modelos de servicios financieros digitales

Otro fenómeno que cobra cada vez más relevancia en el ámbito de la inclusión financiera donde las entidades no bancarias juegan un papel clave es el de los servicios digitales dirigidos al mercado masivo, que incluye a las personas desatendidas o subatendidas⁶. Si bien los modelos presentan grandes diferencias (al igual que los papeles que desempeñan las entidades no bancarias), la principal característica es que cuentan con una plataforma digital para transacciones que combina la función de un instrumento de pago con la de almacenamiento de valor de una cuenta para transacciones (véase Lauer y Lyman, 2015). Una vez implementados, pueden ofrecerse a esos mismos clientes, a través de la plataforma digital para transacciones, otros servicios financieros (como créditos, ahorros con intereses, seguros e incluso productos de inversión).

En la actualidad, la gran mayoría de las plataformas digitales para transacciones no incluye la intermediación crediticia por parte de entidades no bancarias; incluso suele

3 El FSB (2011) también señala lo que denomina “transferencia de riesgo crediticio defectuoso”. Dado que las transferencias de riesgo crediticio en cuestión registradas durante la crisis financiera no se corresponden con ninguno de los tipos que se presentan en el ámbito de la inclusión financiera, no se han tenido en cuenta para la elaboración de este informe.

4 En Marruecos, la refinanciación bancaria de instituciones microfinancieras no sujetas a topes en los intereses (Lyman y Reille, 2005) ayudó a impulsar un extraordinario crecimiento del sector de los micropréstamos a mediados de la década de 2000 y desencadenó una crisis que pudo controlarse, en parte, gracias a la intervención del banco central (Chehade y Nègre, 2013). En Rusia, el banco central publica desde noviembre de 2014 las tasas de interés máximas que pueden aplicarse a los préstamos de consumo, según lo exige la Ley de Créditos de Consumo, pero lo hace para cada tipo de proveedor de servicios financieros y según el tipo de préstamo. Esto ha dado lugar a una situación en la que productos de préstamo similares pueden tener precios muy distintos según la forma legal que haya adoptado el proveedor pertinente. Se presume que varios bancos comerciales importantes han establecido subsidiarias de micropréstamos para poder cobrar tasas sobre los préstamos de consumo más altas que las que los propios bancos podrían cobrar (<http://www.kommersant.ru/doc/2206320>).

5 Véase <http://ftalphaville.ft.com/2014/11/10/2036962/the-shadow-banking-system-define-it-before-you-size-it/>.

6 A 2013, se han activado cuentas de dinero móvil en más de 80 países (GSMA, 2014).

exigirse a las entidades no bancarias emisoras de valores almacenados digitalmente que mantengan los fondos de los clientes en bancos sujetos a normas de prudencia y supervisados o en otras inversiones seguras y líquidas (véase Tarazi y Breloff, 2010). Además, al menos por el momento, los servicios financieros adicionales, aparte de los pagos y del almacenamiento de valor que se ofrece mediante plataformas digitales para transacciones, implican la participación de un proveedor supervisado y habilitado según las normas de prudencia⁷.

Sin embargo, incluso si las prácticas actuales no cumplen con ninguno de los criterios que el FSB señala como característicos del sistema bancario paralelo desestabilizador, aún existe el peligro de la desestabilización. Por ejemplo, en algunos mercados, las entidades no bancarias no supervisadas (como los operadores de redes móviles) suelen desempeñarse como emisores de productos de valor depositado similares a depósitos. Este fenómeno se ha expandido con tanta rapidez que no es fácil predecir cómo podría afectar el comportamiento de los clientes si fallara.

Seguimiento del panorama de la inclusión financiera desde el punto de vista del sistema bancario paralelo

El panorama de la inclusión financiera evoluciona con rapidez, sobre todo en el ámbito digital, donde el cambio en escala puede ser veloz y radical. Si bien hasta el momento las actuales innovaciones que prometen llegar de manera sostenible y asequible a los clientes desatendidos o subatendidos no conllevan los tipos de transformaciones de vencimientos y liquidez que en el pasado contribuyeron a generar la crisis financiera, en el ámbito de la inclusión financiera, así como en el de las finanzas en general, son muchos los incentivos para el arbitraje regulatorio. El FSB aconseja a los organismos reguladores y supervisores a seguir de cerca las tendencias en el sector del sistema bancario paralelo “a fin de abordar los riesgos similares a los bancarios que puedan poner en peligro la estabilidad financiera emergente fuera del sistema bancario regular, pero sin anular los modelos de financiamiento no bancario que sean sostenibles y que no presenten tales riesgos”. El enfoque debería ser proporcional y concentrarse en las actividades que son importantes para el sistema: el FSB sugiere evaluar las tendencias en los sectores del sistema bancario paralelo en cuanto a la envergadura y a las tasas de crecimiento “tanto en términos absolutos como en relación con la deuda total, el PIB y la envergadura del sistema bancario regular” (FSB, 2011).

Para determinar si las entidades no bancarias participan en actividades bancarias paralelas que puedan plantear

riesgos sistémicos o representar un arbitraje regulatorio, los organismos reguladores deberían evaluarlas a partir de sus funciones o actividades económicas subyacentes⁸, en lugar de hacerlo teniendo en cuenta sus denominaciones o formas legales (FSB, 2013). En el mundo de la inclusión financiera, merece prestarse atención a las siguientes dos funciones, que pueden constituir frentes de riesgo:

- **Proveedores ubicados en la base de la pirámide, que actúan como vehículos de inversión colectiva y presentan características que los hacen susceptibles a las demandas repentinas.** Entre los posibles ejemplos se incluyen las cooperativas financieras que aceptan ahorros, las organizaciones de microfinanzas y microcrédito habilitadas para aceptar depósitos o préstamos y que están sujetas a regulaciones distintas de las aplicables a los depósitos bancarios, y los emisores no bancarios de dinero electrónico, aunque en la mayoría de los mercados es poco probable que actualmente esas actividades se desarrollen a escala sistémica.
- **Prestamistas de los proveedores ubicados en la base de la pirámide, que dependen de financiamiento a corto plazo.** El refinanciamiento significativo sistemático de las carteras de microcréditos o de otras carteras crediticias de proveedores ubicados en la base de la pirámide por parte de entidades bancarias (en especial, si estas recurren a estos prestamistas como una manera de eludir la reglamentación y la supervisión) y no bancarias (en especial, si estas pueden actuar como vehículos de inversión colectiva) puede tener un efecto desestabilizador que podría agravarse si se permite a los microprestamistas otorgar préstamos a más largo plazo y productos de inversión adicionales a los microcréditos, lo cual aumenta los riesgos de transformación de vencimientos y de liquidez.

Las innovaciones en materia de inclusión financiera pueden abarcar modelos que combinen las funciones antes mencionadas, como plataformas de préstamos en línea entre pares, que en países como China han logrado tener gran presencia⁹.

Por último, si bien la intermediación crediticia por parte de instituciones microfinancieras puede no generar una preocupación *directa* por la estabilidad financiera, los rápidos cambios que se producen en el crédito de proveedores ubicados en la base de la pirámide (como el desdibujamiento de los límites entre intereses altos, el elevado nivel de bajas en préstamos de consumo y los micropréstamos orientados socialmente en algunos países) están generando desafíos en materia de protección del consumidor que pueden representar una amenaza indirecta a la estabilidad financiera, como por ejemplo cuando la insatisfacción y la desconfianza de los consumidores se expanden en todo el sector financiero (BFA y RMC, 2014).

7 Por ejemplo, las cuentas de ahorro con intereses M-Shwari y los préstamos de consumo que se ofrecen a los clientes de la plataforma digital para transacciones M-PESA del operador de redes móviles keniana Safaricom son productos del Commercial Bank of Africa. Véase <http://www.cgap.org/photos-videos/m-shwari-empowering-kenyans-financial-services>.

8 Las cinco funciones económicas sugeridas por el FSB para evaluar la participación de entidades no bancarias en el sistema bancario paralelo incluyen i) gestión de vehículos de inversión colectiva con características que los hagan susceptibles de demandas repentinas; ii) otorgamiento de préstamos que dependerá del financiamiento a corto plazo; iii) intermediación de actividades de mercado que depende del financiamiento a corto plazo o de financiamiento garantizado de activos de clientes; iv) mayor facilidad a la hora de generar crédito, y v) intermediación crediticia basada en la securitización y financiamiento de entidades financieras (FSB, 2013).

9 Véase, por ejemplo, *Financial Times* (2015). Los servicios entre pares representan un tipo distinto de intermediación que supera el perímetro de supervisión y plantea muchas cuestiones regulatorias y de supervisión en materia de prudencia y conducta del mercado, que exceden el alcance de este informe.

Estos y otros potenciales frentes de riesgo también deben analizarse en perspectiva y prestando debida atención a las consecuencias de una exclusión financiera permanente (incluidas sus diversas ramificaciones en materia de estabilidad sistémica, tema que aún no se ha estudiado en profundidad) (GPFI, 2011)¹⁰. Una vez más, vale la pena recordar una recomendación del G-20, que alienta a los encargados de formular políticas globales “a explorar los vínculos entre inclusión financiera, estabilidad financiera, integridad financiera y protección financiera de los consumidores” (G-20, 2012). Solo teniendo en miras todos estos objetivos de políticas interconectados será posible adoptar un enfoque equilibrado de la inclusión financiera y del sistema bancario paralelo.

Bibliografía

BCBS (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea) (2015), *Range of Practice in the Regulation and Supervision of Institutions Relevant to Financial Inclusion*, Banco de Pagos Internacionales, enero. <http://www.bis.org/bcbs/publ/d310.pdf>.

BFA (Bankable Frontier Associates) y RMC (Centro Ruso de las Microfinanzas) (2014), *Final Report. Financial Inclusion and the Linkages to Financial Stability, Integrity and Consumer Protection: Insights from the Russia Experience*. http://bankablefrontier.com/wp-content/uploads/documents/BFA-RMC-ISIP-Russia-Final-Report_website_eng.pdf.

CGAP (2010), *Andhra Pradesh 2010: Implicaciones mundiales de la crisis en las microfinanzas de la India, Enfoques n.º 67*, ciudad de Washington: CGAP, noviembre. <http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Andhra-Pradesh-2010-Global-Implications-of-the-Crisis-in-Indian-Microfinance-Nov-2010-Spanish.pdf>.

Cehade, Nadine y Alice Negre (2013), *Lessons Learned from the Moroccan Crisis, Reseña*, ciudad de Washington: CGAP. http://www.cgap.org/sites/default/files/Brief-Lessons-Learned-from-the-Moroccan-Crisis-July-2013_0.pdf.

Chen, Gregory y Stephen Rasmussen (2014), “bKash Bangladesh: Rápido despegue de los servicios financieros móviles”, *Reseña*, ciudad de Washington: CGAP, julio. http://www.cgap.org/sites/default/files/Brief_bKash_Bangladesh_July_2014_Spanish.pdf.

Chen, Greg, Stephen Rasmussen y Xavier Reille (2010), *Crecimiento y vulnerabilidades en microfinanzas, Enfoques n.º 61*, ciudad de Washington: CGAP, febrero. <http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Growth-and-Vulnerabilities-in-Microfinance-Feb-2010-Spanish.pdf>.

FSB (Consejo de Estabilidad Financiera) (2011), *Shadow Banking: Scoping the Issues—A Background Note of the Financial Stability Board*, Basilea: FSB, abril. http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_110412a.pdf.

_____ (2013), *Strengthening Oversight and Regulation of Shadow Banking. Policy Framework for Strengthening Oversight and Regulation of Shadow Banking Entities*, Basilea: FSB, agosto. http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_130829c.pdf.

_____ (2014), *Global Shadow Banking Monitoring Report*, Basilea: FSB, octubre. http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_141030.pdf.

_____ (2015), *Seventh Meeting of the Financial Stability Board Regional Consultative Group for Sub-Saharan Africa*, comunicado de prensa, 11 de marzo. <http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/FSB-RCG-SSA-Press-release-2015-03-11-final.pdf>.

Financial Times (2015), “China Tightens Grip on Internet Lending Platforms”, *Financial Times*, 19 de julio. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/6b6a6ac4-2dcd-11e5-8873-775ba7c2ea3d.html#axzz3imYNDXBy>.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (2013), “What Is Shadow Banking”, *Finance & Development*, junio. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/06/pdf/basics.pdf>.

G-20 (2012), comunicado de los ministros de finanzas y de los presidentes de bancos centrales del G-20, México, febrero. <https://g20.org/resources/past-presidencies/>.

GSMA (2014), *2013 State of the Industry Report on Mobile Financial Services for the Unbanked*. http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wpcontent/uploads/2014/02/SOTIR_2013.pdf.

GPFI (Alianza Global para la Inclusión Financiera) (2011), *Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion for the Poor. Toward Proportionate Standards and Guidance*, ciudad de Washington: CGAP, documento informativo preparado por el CGAP en nombre de la GPFI del G-20. <http://gppi.org/sites/default/files/documents/White-Paper-Global-Standard-Setting-Bodies-Oct-2011.pdf>.

Lauer, Kate y Timothy Lyman (2015), *Inclusión financiera digital: Implicancias para clientes, reguladores, supervisores y organismos normativos, Reseña*, ciudad de Washington: CGAP. <http://www.cgap.org/sites/default/files/Brief-Digital-Financial-Inclusion-Feb-2015.pdf>.

Lyman, Timothy y Xavier Reille (2005), *Diagnostic Report on the Legal and Regulatory Environment for Microfinance in Morocco*, ciudad de Washington: CGAP. <http://www.microfinancegateway.org/library/diagnostic-report-legal-and-regulatory-environment-microfinance-morocco>.

Safaricom (2014), presentación de los resultados del ejercicio fiscal 2014 de Safaricom Limited. http://www.safaricom.co.ke/images/Downloads/Resources_Downloads/FY_2014_Results_Presentation.pdf.

Tarazi, Michael y Paul Breloff (2010), *Emisores no bancarios de dinero electrónico: Enfoques de reglamentación para proteger los fondos de los clientes, Enfoques n.º 63*, ciudad de Washington: CGAP, julio. <http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Nonbank-E-Money-Issuers-Regulatory-Approaches-to-Protecting-Customer-Funds-Jul-2010-Spanish.pdf>.

¹⁰ Véase también FSB (2015), que menciona los riesgos que implica tener que trasladar operaciones financieras transfronterizas al sector no regulado debido a la reducción de los servicios de corresponsalia bancaria que ofrecen los bancos internacionales.

AUTORES:

Timothy Lyman, Leesa Shrader y Olga Tomilova