

La lógica de la inclusión financiera como política del Banco Central de la República Argentina (2015-2020)*

Arnaldo Ludueña**

Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina

<https://doi.org/10.15446/ede.v33n62.99420>

Resumen

La lógica de la inclusión financiera, la cual refiere a la expansión y al acceso al sistema financiero de sectores históricamente marginados, es promovida por entidades multilaterales de crédito y entidades financieras privadas, y permea en la lógica de política social bancarizada de distintos gobiernos del mundo. En el caso de Argentina, uno de los organismos del Estado que utiliza esta lógica es el Banco Central de la República Argentina (BCRA). El presente artículo intenta identificar la noción de inclusión financiera que adopta el organismo y estudia los indicadores financieros pertinentes a partir del análisis descriptivo de los datos establecidos por el BCRA, entre 2015 y 2020. Los resultados demuestran que, si bien existe una heterogeneidad en la accesibilidad a los servicios bancarios, estos se han incrementado en los últimos años y sobre todo en el marco de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19.

Palabras clave: inclusión financiera; política financiera; crédito; banco central.

The Logic of Financial Inclusion as a Policy of the Central Bank of the Argentine Republic (2015-2020)

Abstract

* **Artículo recibido:** 9 de noviembre de 2021 / **Aceptado:** 5 de mayo de 2022 / **Modificado:** 16 de julio de 2022. Este artículo se deriva de la investigación para la tesis de maestría en Ciencias Sociales titulada: "La inclusión financiera en Argentina: el análisis de los créditos ANSES (ex argenta) 2012-2019" en la Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.

** INCLUIR EL TÍTULO ACADÉMICO, LA DISCIPLINA Y LA UNIVERSIDAD. Docente investigador del área de Economía Política de la Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina). Correo electrónico: aludueña@campus.ungs.edu.ar  <https://orcid.org/0000-0002-3486-7759>

Cómo citar / How to cite this item: Ludueña, A. (2023). La lógica de la inclusión financiera como política del Banco Central de la República Argentina (2015-2020). *Ensayos de Economía*, 33(62), páginas. <https://doi.org/10.15446/ede.v33n62.99420>

The logic of financial inclusion, which refers to expansion and access to the financial system of historically marginalized sectors is promoted by multilateral credit organizations and private financial entities and permeates the logic of bank-based social policy of different governments around the world.

In the case of Argentina, one of the state agencies that uses this logic is the Central Bank of the Argentine Republic (BCRA). Therefore, the purpose of this paper attempts to identify the notion of financial inclusion adopted by BCRA and study the relevant financial indicators based on the descriptive analysis of the data established by the central bank, between the years 2015 and 2020. The results show that, although there is heterogeneity in accessibility to banking services, these have increased in recent years and especially in the context of the health emergency generated by COVID-19.

Keywords: financial inclusion; financial policy; credit; central bank.

[T1]Introducción

A partir de la salida de Bretton Woods, a principios de la década de 1970, se han profundizado los procesos relacionados con la desregulación y liberación del sistema financiero en desmedro de regulaciones y de los controles de capitales existentes (Cibils & Allami, 2017). En simultáneo, en los países occidentales, se ha generado un proceso de retroceso de la presencia del Estado en dimensiones relacionadas con las necesidades básicas. En este sentido, los ingresos de las personas se convirtieron en una fuente de ganancias para el sector financiero (Wilkis, 2014). Aquí es donde se aplica el concepto de “financiarización”, el cual da cuenta en la gravitación progresiva de las finanzas tanto en la economía en general, cómo en el patrón de comportamiento de los agentes, en particular —ya sean personas, empresas o el sector público— en dicho contexto de desregulación (Cibils & Allami, 2017). En este marco la lógica de la inclusión financiera ha formado parte del discurso de los distintos sectores relacionados con el desarrollo internacional y vinculados a los organismos internacionales multilaterales de crédito (Ludueña, 2020), los cuales adoptan la noción del Banco Mundial cuyo planteamiento es el de incorporar a la economía formal aquellos sectores históricamente marginados del sector financiero. En este sentido, —y como se explicará más adelante— el poco o nulo desarrollo del sistema financiero sería lo que explica en gran parte la pobreza como problemática social; por lógica, al incluir al sistema financiero a aquellos sectores históricamente marginados de la economía formal, se resolvería el problema de la pobreza. En este sentido, la lógica de la inclusión financiera —en un sentido literal— no daría cuenta de la multicausalidad y características estructurales

de la pobreza, la cual exige una explicación de mayor magnitud y, además, con carácter interdisciplinario.

En las últimas décadas, la lógica de la inclusión financiera ha gravitado en la agenda de políticas públicas. Esto se debe a que —según dicha lógica adoptada de manera convencional— se establece que el acceso garantizado de los distintos agentes, —ya sean personas o empresas— a herramientas financieras sería una condición necesaria para resolver el problema de la exclusión de estos sectores históricamente marginados de la economía formal (Ludueña, 2020). Respecto a los sectores del Estado argentino que adoptan dichos discursos se encuentran el Banco Central de la República Argentina (BCRA), en cuanto a política financiera se refiere, Ministerio de Economía (MECON) y la ANSES, entre otros.

El objetivo del presente artículo es analizar la noción de la inclusión financiera que adopta el BCRA y realizar un análisis de los resultados de las políticas que se enmarcan en el presente discurso. El período analizado abarca desde 2015 hasta el 2020, lo que permite considerar dos gobiernos partidariamente distintos —el de la alianza *Cambiemos*, en primer lugar, y el del *Frente de Todos*, en segundo lugar y, además, el contexto de la crisis sanitaria mundial del COVID-19.

La relevancia sobre este análisis radica en que estos principios que adopta el BCRA —en tanto autoridad estatal a cargo de la política financiera, monetaria y cambiaria del país— configuran y formatean sus intervenciones sobre la economía y los sectores que la conforman. En este sentido, según Martin-Oliver (2019) el acceso a los servicios financieros no es lineal: “Los resultados destacan la heterogeneidad en la accesibilidad a los servicios bancarios entre ubicaciones y segmentos de la población y la necesidad de políticas dirigidas a la inclusión financiera” (p.1).

En función del análisis de los indicadores que brinda el BCRA, se dará cuenta de los matices que existen en función de distintas variables consideradas, lo cual permitirá realizar un diagnóstico de la implementación de la lógica de la inclusión financiera.

Para esto se hará un relevamiento sobre la perspectiva del BCRA sobre la inclusión financiera en función de los documentos oficiales. Luego se expondrán los indicadores que el BCRA provee para dar cuenta de la inclusión financiera con su pertinente análisis. Por último, se realizarán las reflexiones finales correspondientes. Es por esto, que este trabajo está estructurado en cinco partes, además de la presente introducción, que son, en primer lugar, la definición de la inclusión financiera en la literatura, la inclusión financiera en los términos del BCRA, luego los indicadores de la inclusión financiera según el BCRA, seguido del análisis estadístico de la inclusión financiera en función de los datos del BCRA y, por último, las reflexiones finales.

[T1] Inclusión financiera: distintos abordajes

En el presente apartado se expondrán los preceptos que configuran la definición de inclusión financiera. Esto permitirá entender en qué medida el BCRA da cuenta de dichos preceptos, tanto desde lo discursivo como en la práctica.

Antes de dar una definición de inclusión financiera, es pertinente entender qué genera la exclusión de individuos del sistema financiero. En este sentido, existen estudios que enumeran y explican cuáles son las variables a tener en cuenta:

Los datos mostraron que las influencias más consistentes y marcadas en la exclusión financiera fueron la situación laboral, los ingresos del hogar y la tenencia de la vivienda. En particular, aquellos que están clasificados como desempleados tenían más probabilidades de ser excluidos de todos los servicios financieros cubiertos por el estudio (Devlin, 2005, p. 97).

En función de la referencia establecida, la situación laboral es una variable relevante en la exclusión financiera —es decir, en los distintos tipos de servicios financieros—. Por otro lado, la influencia de la situación laboral se debe a otras cuestiones como, a la exclusión de recursos, la generación y adquisición de capacidades para la utilización de herramientas financieras.

La inclusión financiera es un paradigma que es impulsado por organismos multilaterales de crédito. En este sentido, Banco Mundial, citado en Alegra (s.f.) establece que la inclusión financiera:

Significa, para personas físicas y empresas, tener acceso a productos financieros útiles y asequibles que satisfagan sus necesidades — transacciones, pagos, ahorros, crédito y seguro— prestados de manera responsable y sostenible (párr. 2).

Esta definición de inclusión financiera que establece el Banco Mundial suele ser la convencional tanto al momento de llevar a cabo tareas de investigación como en informes de entidades privadas sobre este tema (Ludueña, 2020). Es por esto, que a lo largo del presente apartado se profundizará sobre la definición que establece el Banco Mundial. En línea con la definición de inclusión financiera del Banco Mundial, la definición de Pérez y Titelman (2018) contempla actores y acciones:

La inclusión financiera abarca todas las iniciativas públicas y privadas, tanto desde el punto de vista de la demanda como de la oferta, para brindar servicios a los hogares y las pequeñas y medianas empresas (pymes), que tradicionalmente han quedado excluidos de los servicios financieros formales, mediante la utilización de productos y servicios que se adecuen a sus necesidades. Más allá de ampliar los niveles de acceso financiero y bancarización, la inclusión financiera también se refiere a las políticas encaminadas a mejorar y perfeccionar el uso del sistema financiero para las pymes y los hogares que ya forman parte del circuito financiero formal (p.21).

La presente cita, por un lado, permite entender el objetivo social de la inclusión financiera y, por otro, da cuenta de las acciones llevadas a cabo por los sectores públicos y privados para expandir al sistema financiero a sectores que

históricamente han sido marginados, ya sean unidades de consumo (hogares) o unidades productivas (PyMEs). Además, el objetivo de la inclusión financiera es mejorar la utilización del sistema para los sectores ya incluidos. Sin embargo, es posible encontrar en la literatura matices a la hora de evaluar las implicancias, alcances y limitaciones.

Respecto a las implicancias de las entidades privadas, por un lado, se hayan aquellas que entienden que la inclusión financiera es un vector dinamizador de la política social de forma bancarizada (Castellanos & Torán, 2011); por otro lado, también es un mecanismo de difusión de capacidades hacia aquellos sectores marginados del uso de las herramientas financieras. Según estos términos, la inclusión financiera se materializaría en hábitos relacionados con el ahorro y la inversión, aún en aquellos sectores de la sociedad que han sido históricamente excluidos (Ludueña, 2020).

Desde el punto de vista de las limitaciones, las entidades privadas señalan la falta de saberes de las distintas personas y empresas, por lo cual se pone énfasis en la educación financiera. Otra limitación es la brecha territorial, que se relaciona con la falta de infraestructura en todo el territorio para garantizar el acceso. Sin embargo, según estas lecturas apologéticas, no existe una limitación a la inclusión financiera en sí como modo de ejecución de política social bancarizada, ya que —por ejemplo— existe una concentración de servicios en grandes aglomerados urbanos¹. Es más, este discurso es transversal, incluso, en gobiernos nacionales.

Como se mencionó anteriormente, la lógica de la inclusión financiera permitiría resolver una problemática multidimensional y compleja como es la pobreza. Esto se verifica en el título del informe del Banco Mundial (2018) “*La inclusión financiera es un factor clave para reducir la pobreza e impulsar la prosperidad*”. La forma en la que se incluye a las personas debería ser a través de una cuenta de transacciones:

Poder tener acceso a una cuenta de transacciones es un primer paso hacia una inclusión financiera más amplia, ya que permite a las personas guardar dinero y enviar y recibir pagos (Banco Mundial, 2018).

Es por este motivo, que esta lógica pone el acento en la expansión del sistema financiero, que, a su vez, incrementa el nivel de redes entre los distintos servicios financieros. Según el Banco Mundial (2018) el acceso a los sistemas financieros ayuda a la vida cotidiana de las personas y a la planificación de las empresas. Por tanto, las explicaciones convencionales de la inclusión financiera ponen el acento en dos aspectos para garantizar los objetivos sociales: la cuestión tecnológica, por un lado y la educación financiera, por el otro.

- Garantizar que el acceso y los servicios financieros lleguen a las poblaciones difíciles de alcanzar, como las mujeres y los pobres de las zonas rurales;

¹ Este problema de territorialidad será explicado más adelante.

- Aumentar la capacidad y los conocimientos financieros de los ciudadanos para que puedan entender los diferentes servicios y productos financieros (Banco Mundial, 2018).

Resolver estos obstáculos permitirían una expansión del sistema financiero hacia aquellos sectores históricamente marginados. Por otro lado, como se mencionó en la introducción del presente documento, el Banco Mundial explica que cada vez más gobiernos de distintos países se comprometen a implementar los principios de la inclusión financiera en sus políticas sociales de forma bancarizada:

Desde 2010, más de 55 países se han comprometido a implementar la inclusión financiera, y más de 30 de ellos han puesto en marcha o están preparando una estrategia nacional al respecto (Banco Mundial, 2018).

Además del compromiso de los distintos gobiernos, la inclusión financiera gravita en las agendas de los distintos organismos de desarrollo. Un ejemplo de esto es que según el Banco Mundial (2018) la inclusión financiera es un factor que impulsa 7 de los 17 *objetivos de desarrollo sostenible* que promueve las Naciones Unidas (2015). En este sentido:

Promover un sector financiero inclusivo es uno de los principales objetivos de diferentes gobiernos y organismos internacionales [1–4]. En 2015, la nueva Agenda 2030 de la ONU destacó la ampliación del acceso a los servicios financieros en 5 de sus 17 nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS) [5,6]. Sin embargo, la inclusión financiera es un concepto multidimensional (Náñez et al., 2022, p. 1).

Por lo explicado hasta aquí, la inclusión financiera promociona nuevos vínculos entre el sistema económico “formal” —entidades financieras, crediticias e instituciones tecnológicas— con los sectores empobrecidos de la sociedad y unidades productivas que no tienen acceso al mercado crediticio. Otra novedad de esta lógica es que no existen delimitaciones ni fronteras, como sí ocurría con las microfinanzas (Ludueña, 2020). En este sentido, esas fronteras que se expanden y se incorporan en economías periféricas en un modelo de “valorización financiera” (Basualdo, 2006; Kulfas & Shorr, 2003) o un “modelo rentístico financiero” (Inda & Duek, 2003) —que, más allá de las matices que implica cada definición— colocan al sistema financiero como un fin en sí mismo, en vez de ser un sector que se encuentra en función de una estructura productiva.

Respecto a las críticas que percibe la lógica de la inclusión financiera, se encuentran aquellas que se refieren a la concepción de la pobreza, dado el carácter multidimensional de la problemática, que va más allá del acceso al sistema financiero de las personas. Otra crítica tiene que ver con que este discurso legitima y pone a disposición a los organismos multilaterales de crédito la renta de los sectores excluidos de la economía (Ludueña, 2020).

[T1] La inclusión financiera en los términos del Banco Central de la República Argentina

En el presente apartado se explicará la noción que posee el BCRA sobre la inclusión financiera. En primer lugar, dicho organismo forma parte del *Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera* (Resolución 121/2017), órgano interministerial creado por el ex Ministerio de Finanzas en el 2017, el cual, sigue en funcionamiento a pesar de las reconfiguraciones ministeriales que se dieron a partir del cambio de gestión en el 2019:

El Consejo es un órgano interministerial, creado en el ámbito del Ministerio de Economía, para elaborar e implementar la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera 2020-2023, una política de estado para garantizar acceso y uso sostenido de servicios de crédito y modos de pago electrónico que ayuden a reducir brechas sociales territoriales y de género (Grupo La Provincia, 2021).

Dicho consejo tiene como objetivo la elaboración y ejecución de políticas que tiendan a expandir el acceso al sistema financiero con el fin de reducir brechas territoriales y de género, según se explica en la cita anterior. En este sentido, en el informe de inclusión financiera del primer semestre de 2019 del BCRA, se puede encontrar una definición sobre a qué se hace referencia con esta clasificación de políticas:

El Banco Central de la República Argentina tiene como uno de sus objetivos principales fomentar la inclusión financiera, es decir, lograr que todas las personas y empresas accedan y hagan uso de los servicios y productos financieros para realizar pagos, ahorrar o demandar un crédito, a un costo razonable y de manera segura para el consumidor y sostenible para los proveedores (BCRA, 2019, p.1)

Según lo anterior, el BCRA (2019) considera una noción de inclusión financiera semejante a la del Banco Mundial expuesto en el apartado anterior. Es decir, la inclusión financiera es el acceso del público —personas o empresas— a las distintas herramientas financieras. Por otro lado, se hace mención del ahorro, las transacciones y el acceso al crédito. Respecto a este último uso, se introduce la noción de costo razonable y, por otro lado, al igual que el Banco Mundial (2018), se introduce el concepto sostenible, tanto para el consumidor como para el proveedor. Estos dos conceptos, si bien son troncales en la definición de inclusión financiera, son muy complejos y no son explicados en el resto del informe del Banco Mundial.

Respecto a la ejecución de políticas de implementación y profundización de la inclusión financiera, el informe del BCRA (2018) expone una serie de medidas tomas con relación a los resultados obtenidos:

A través de los años, el BCRA habilitó nuevos productos y servicios financieros, propició el despliegue de una infraestructura de servicios, reguló los precios o

comisiones de servicios financieros básicos y mejoró la transparencia de las condiciones que rigen los contratos financieros. De este modo, se contribuyó al desarrollo económico con equidad social y se amplió la protección a los usuarios de servicios financieros. La integración de todos los hogares y empresas a los servicios financieros constituye un paso necesario para lograr sistemas financieros más profundos, sólidos, equitativos y transversales a toda la población (p.2).

Lo anterior expresa que, además de la instalación y mejora de una infraestructura pertinente para garantizar el acceso a este tipo de servicios financieros, se regularon precios y costos de dichos servicios. En este punto, más allá si se verifican o no en los hechos, se evidencia el rol del Estado como interventor para abonar a un sistema financiero razonable y sostenible, el cual no debería estar librado a las dinámicas de mercado. Por otro lado, considera como agentes a los hogares y a las empresas, de manera amplia, sin dirigirse hacia un universo productivo específico, como las cooperativas —más allá que tampoco los excluyen—. Existen ejemplos que dan cuenta de esto, como el caso de Bolivia, donde las políticas que se enmarcan en la inclusión financiera contemplan el acceso a herramientas financieras para las cooperativas (Arce-Catacora, 2018). En este sentido, al no identificar a los sectores a los cuales se dirigen las políticas de inclusión financiera —por clases sociales, cooperativas, PyMEs, entre otros ejemplos— se diluye el énfasis social que contiene la definición de la inclusión financiera que se explicó en el apartado anterior. Tampoco queda claro si los sectores ya incluidos en el sistema financiero registraron mejoras dado el objetivo de abonar a un sistema financiero más razonable y sustentable.

[T1]Indicadores de la inclusión financiera según el BCRA

A lo largo de los distintos informes del BCRA (2019, 2020, 2021a, 2021b,), se expone una serie de datos que da cuenta de la noción que el organismo posee sobre la inclusión financiera y de la ejecución de las distintas políticas que se enmarcan en dicha lógica. En este sentido, aquí se expondrán y explicarán dichos datos de manera sistematizada. Además, se explicará la terminología pertinente. Los datos que se analizarán dan cuenta de la territorialidad, brechas de género, tipos de acceso a servicios financieros y grupo institucional. Los indicadores a utilizar serán deudores del sistema financiero ampliado por género, por provincia, puntos de acceso a servicios financieros por tipo y provincia, puntos de acceso a servicios financieros por tipo, operaciones por medios de pago electrónicos y deudores por grupo institucional.

Un hecho importante para el análisis cualitativo del período considerado es que en 2015 hubo un cambio de gobierno —tanto en términos partidarios como en términos paradigmáticos—. Ocurrió una transformación entre la administración de Cristina

Fernández de Kirchner —de corte progresista— y la de Mauricio Macri —alianza *cambiamos*—, ya que se pasó de un esquema de políticas financieras que —al menos— intentaban que los créditos fueran potenciadores de los ingresos de las personas, a otro esquema en el cual el crédito es la forma en la que se intentó solventar la caída del ingreso real —poder adquisitivo— de las personas, una profundización del modelo rentístico financiero. Es decir, que las finanzas han ocupado un rol gravitante en cada etapa; sin embargo, dicho rol varía en función de la variación de los ingresos reales de las personas. Esto quiere decir que cierta estabilidad —o incremento— del poder adquisitivo permite que el crédito sea destinado a emprendimientos o consumos no básicos —es decir, consumo ocioso, suntuario, entre otros—. Por otro lado, en un marco de caída del poder adquisitivo incumbe que el crédito adquirido, por lo general, se utilice en gastos corrientes y en gastos que en el otro plano no ameritaría un financiamiento para ejecutar el consumo. Respecto al período que abarca al gobierno de Alberto Fernández —a partir de diciembre del 2019—, el fenómeno histórico que lo atraviesa tiene que ver con la crisis sanitaria de la pandemia del COVID-19. En este sentido el BCRA (2021b) hace una consideración particular en su noción de inclusión financiera:

La pandemia COVID-19 y la necesidad de distanciamiento social han puesto de relieve los medios de pago electrónicos | En el año 2020, por cada 100 extracciones de efectivo por adulto, se efectuaron más del doble de operaciones por medios electrónicos de pago (222, un 19% más que en 2019), las cuales se descomponen en 110 con tarjeta de débito, 77 con tarjeta de crédito, 28 transferencias electrónicas y 7 con tarjetas prepagas (p. 4).

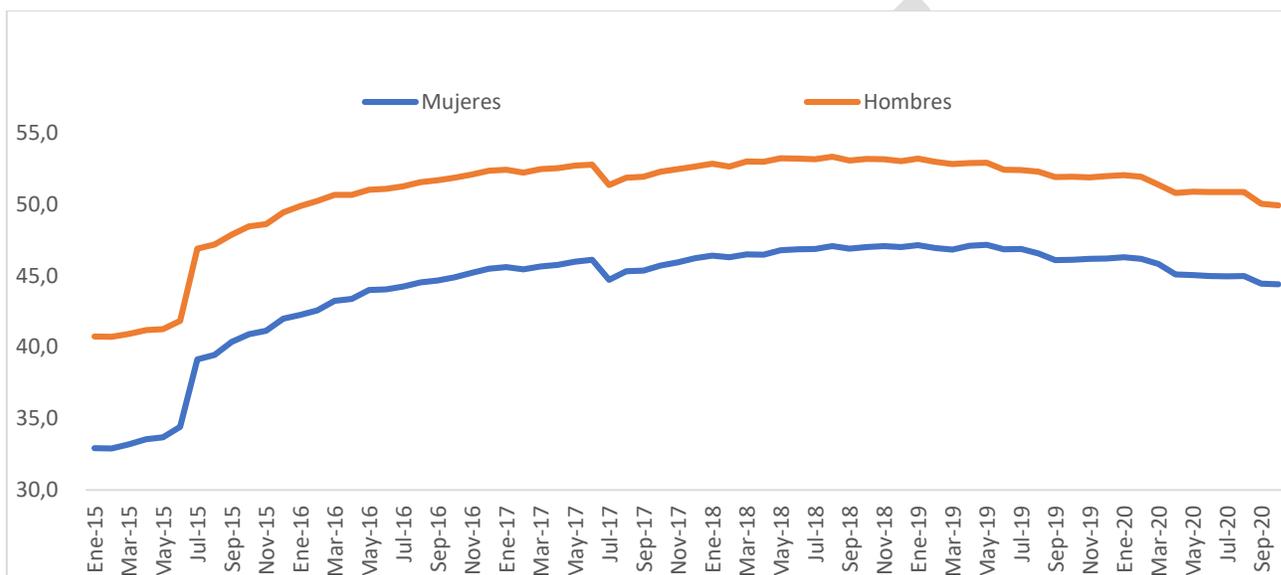
Según lo expresado anteriormente, ha existido un incremento sustancial del uso de herramientas financieras electrónicas. Sin embargo, como demuestran los documentos y datos del BCRA, la expansión al acceso y al uso de dichas herramientas es una política deliberada de tiempo anterior a la pandemia.

Respecto a los indicadores de financiamiento, estos consideran los préstamos otorgados a personas humanas por instituciones que reportan al BCRA y que se computan en la base de datos de la *Central de Deudores* (CENDEU). Esto incluye a la totalidad de los intermediarios financieros, ya sean bancos, compañías financieras, emisoras de tarjetas de crédito y proveedores no financieros de crédito que reportan sus deudores (BCRA, 2021 a).

En primer lugar y en términos de la cuestión de género, los registros del BCRA permiten dilucidar los niveles de deudores del sistema financiero ampliado por género. En este sentido, la figura 1 representa los niveles de deudores del sistema financiero ampliado por género. El período considerado es desde enero de 2015 a octubre de 2020:

Respecto a la figura 1, se observa que los comportamientos de las series consideradas son semejantes a las que serán explicadas en la figura 2, si se considera la tendencia y los puntos de inflexión. Pero, particularmente a lo que refiere a la cuestión de género, existe una brecha de 5,5 puntos para el final del período, mientras que para enero de 2015 la diferencia era de casi 8 puntos. Es decir, que dicha brecha tendió a reducirse en el período considerado.

Figura 1. Deudores del sistema financiero ampliado por género



Fuente: elaboración propia a partir de BCRA (2021a).

A lo que refiere a la cuestión de género, la brecha ilustrada en la figura 1, existe una explicación que establece que no se debe a una cuestión de demanda diferencial, sino que hay una cuestión estructural, la cual, da cuenta de problemas de asignación eficiente de recursos (Auguste & Galetto, 2020). Esta explicación es funcional a la definición de inclusión financiera que establece el Banco Mundial, ya que alcanza con expandir al sistema financiero a los sectores históricamente marginados con el fin de reducir la pobreza:

EN OCTUBRE DE 2018, uno de los ejes más importantes de la reunión del W20 (el “grupo de afinidad” de mujeres del G-20), que se celebró en Buenos Aires, fue la promoción de la inclusión financiera de las mujeres pobres, bajo el diagnóstico 100 de que la “brecha financiera” –es decir, la diferencia entre mujeres y hombres incluidos en el sistema financiero– es una de las razones de los mayores índices de pobreza de las mujeres, lesbianas, travestis y trans. La reina Máxima de Holanda participó de las exposiciones, además, como representante de la ONU en temas de financiamiento inclusivo para el desarrollo y como presidenta honoraria de la Alianza Mundial para la Inclusión Financiera del G20 “promoviendo

la expansión de microcréditos para las mujeres, lesbianas, travestis y trans como forma privilegiada de combate de la pobreza” (Cavallero & Gago, 2020, p. 99).

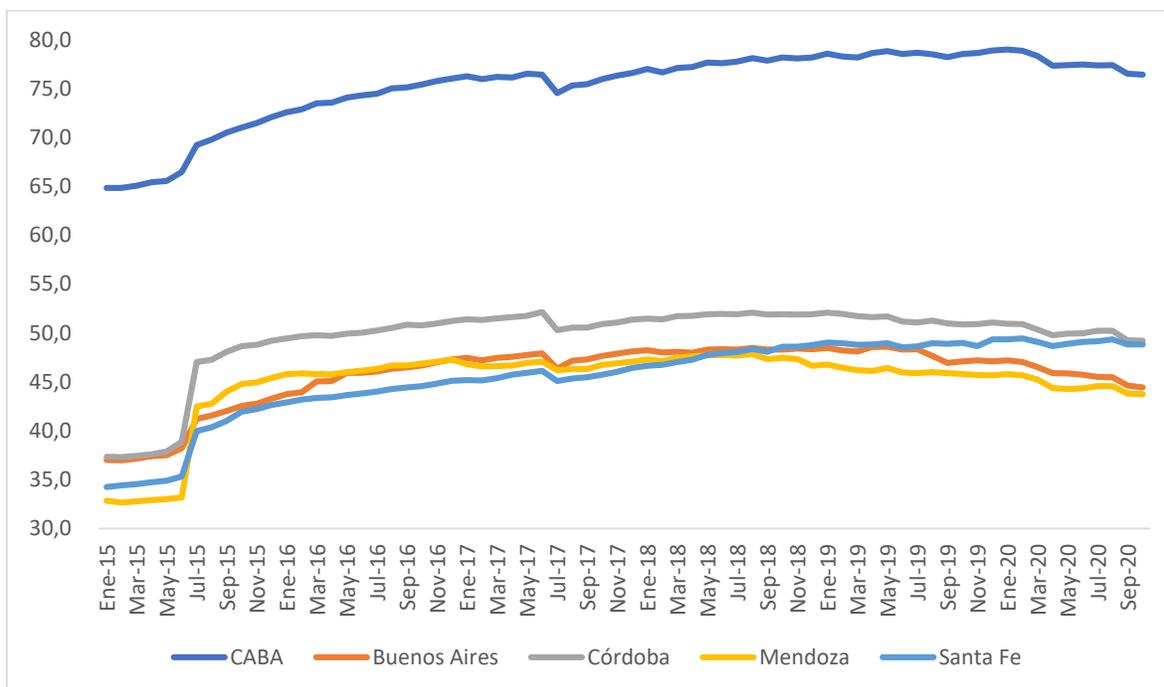
De acuerdo con lo anterior, la reunión del W20 —como fue explicado, es “el grupo de afinidad” de mujeres del G20— dio cuenta de la “brecha financiera”, la cual, debe ser reducida según la lógica de la inclusión financiera, promoviendo el acceso al sistema financiero al conjunto de las identidades de género para resolver el problema de la pobreza. Sin embargo, Cavallero y Gago (2020) establecen una discusión feminista de la deuda, en la cual dan cuenta de un sistema que genera y reproduce asimetrías y que el problema va más allá de una ineficiente asignación de recursos:

Por eso, si la propuesta de “democratización” en nuestras sociedades queda a cargo del crédito (y la promesa de la “inclusión financiera”, sobre la que volveremos) que da acceso al consumo, tenemos que visibilizar que esa expansión, propagandizada en el lenguaje del acceso democrático a las instituciones financieras, no es ni más ni menos que la consagración del desmantelamiento de otros modos de provisión de recursos: sean salariales, autogestivos, públicos y/o comunitarios (p. 26).

Las autoras afirman que en un marco de desmantelamiento de provisión de recursos relacionado con la organización del trabajo —como los salarios—, la lógica de inclusión financiera legítima el acceso al consumo mediante el crédito —o deuda— y allí la creciente expansión al acceso a las instituciones financieras. Dichas instituciones encuentran en las jubilaciones, pensiones, asignaciones y demás transferencias que se generan desde el ANSES una garantía de cobro (Ludueña, 2020). En esta línea, Wilkis (2014) afirma que las instituciones financieras tienen la potestad de intervenir en la regulación al acceso y el uso del crédito —aún más allá de su forma líquida del dinero—, lo cual establece formas de dominación y desigualdad los cuales enmarcan la vida cotidiana de estos sectores.

Referente a la territorialidad, la figura 2 representa el porcentaje de deudores en los cinco distritos que cuentan con mayor cantidad de población (IGN, s.f.): Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza. El período considerado es desde enero del 2015 a octubre del 2020.

Figura 2. Deudores del sistema financiero ampliado por provincia



Fuente: elaboración propia a partir de BCRA (2021 a).

En la figura 2 se dilucida que el comportamiento en los distintos distritos es semejante, aunque con distintas magnitudes, con una tendencia creciente —pero que desde julio de 2020 registra caídas— y con puntos de inflexión que se aplica a las cinco series de datos consideradas. En atención a los puntos de inflexión, en julio de 2015 hay un incremento considerado en los cinco distritos, mientras que dos años después se presenta una caída para el total de los deudores del sistema financiero contemplados. Respecto al porcentaje de deudores en CABA, se mantiene una brecha, respecto al resto de los distritos considerados, en torno del 15% para el total del período analizado. El segundo distrito con mayor cantidad de deudores del sistema financiero para el total del período considerado es Córdoba, pero para septiembre de 2020, Santa Fe alcanzó su mismo nivel. Las provincias de Buenos Aires y Mendoza comparten los mismos niveles de deudores con el sistema financiero para el final del período establecido, con cierto sesgo decreciente desde mediados de 2019.

En los informes del BCRA se encuentran registrados los puntos de acceso a servicios financieros (PDA) los cuales configuran la infraestructura financiera del país. Dentro de estos, se encuentran las sucursales bancarias, los cajeros automáticos (ATM), las terminales de autoservicio (TAS), las sucursales móviles y las agencias complementarias de servicios financieros (ACSF). Sobre la TAS, se diferencia de los ATM, en la medida que permite operaciones a través de una tarjeta

de débito sin la necesidad de identificarse, pero no otorgan el servicio de extracción de crédito (BCRA, 2019). En lo que respecta a las ACSF, son agencias no bancarizadas en las cuales las entidades financieras delegan ciertas actividades, en este sentido el BCRA (2021b) establece:

Las entidades financieras deberán contar con la autorización previa del BCRA a efectos de poder delegar en agencias complementarias de servicios financieros la atención de sus clientes y público en general en el país con personal y/o recursos técnicos propios de la agencia complementaria, sujeto a la observancia de las condiciones establecidas en esta sección (p. 25).

Según la cita de la normativa, las entidades financieras que deleguen la atención de sus clientes o del público en general en ACSF, las cuales son agencias no bancarizadas, deberán contar con una autorización previa por parte del BCRA (18 de 03 de 2021). Las actividades que pueden estar a cargo de las ACSF:

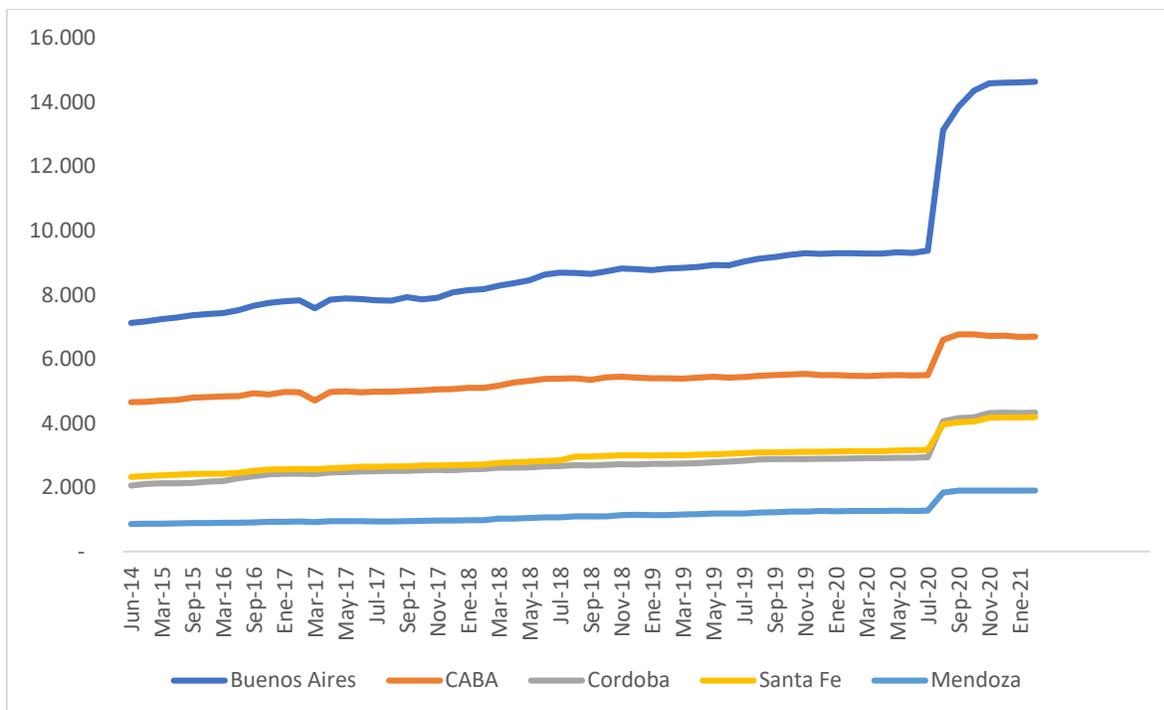
Las entidades financieras podrán delegar la implementación de todas las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen con sus clientes, tales como apertura, funcionamiento y cierre de cuentas; depósitos y extracciones en efectivo; cobranzas de cuotas de préstamos otorgados por la entidad, tarjetas de crédito, servicios, impuestos, tasas, contribuciones y otros conceptos similares; pago de prestaciones previsionales y beneficios de la seguridad social; etc., en todos los casos en pesos (p. 25).

Como se establece en la cita, las ACSF tienen la capacidad de manejar cuentas, depósitos y extracciones, además del cobro del crédito que otorga la entidad, además del cobro de otros servicios.

Acerca de la territorialidad, los datos demuestran que los centros urbanos tienen mayor relación con el sistema financiero. En este sentido, la lógica de la inclusión financiera —y promovido por entidades privadas— establece que es imperativa la expansión del sistema financiero para lograr las metas establecidas. Sin embargo, lo que demuestran los datos es que existe una concentración en CABA, la cual mantiene una brecha con el resto de las provincias del país.

La figura 3 representa los puntos de acceso a servicios financieros por provincia en función del nivel de población, en línea con criterios de territorialidad establecidos en el gráfico anterior. El período considerado es desde enero de 2015 a octubre de 2020.

Figura 3. Puntos de acceso a servicios financieros por tipo y provincia



Fuente: elaboración propia a partir de BCRA (2021 a).

En la figura 3 se observa que hay una tendencia creciente de las series consideradas semejante para todos los distritos contemplados —aunque con diferencias en las magnitudes que serán explicadas más adelante—, con un punto de inflexión positivo en junio del 2020. La provincia de Buenos Aires cuenta con mayor cantidad de puntos de acceso a servicios financieros respecto al resto de los distritos, con una brecha creciente a lo largo del período considerado. En segundo lugar, se encuentra CABA, mientras que el tercer lugar es compartido entre Córdoba y Santa Fe. Por último, se encuentra la provincia de Mendoza. De esta información, se verifica que, a partir de la implementación del Aislamiento Preventivo y Obligatorio (ASPO), se da un incremento de los PDA en los distintos distritos seleccionados. En línea con este punto, el BCRA (2021 b) establece:

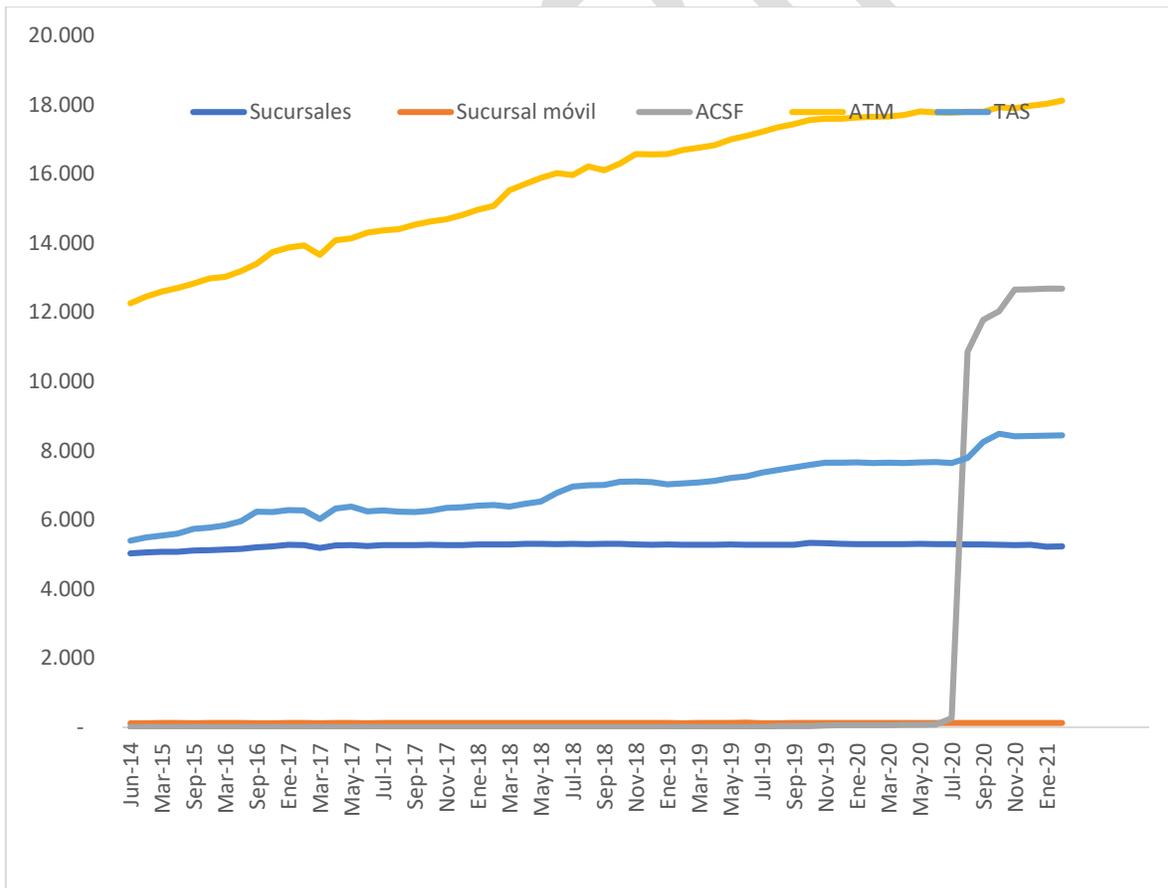
Cuando la pandemia COVID-19 llevó a declarar el inicio del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), la inclusión financiera se edificaba sobre bases sólidas, pero con desafíos pendientes para atender un contexto atípico. Por un lado, la elevada tenencia de cuentas bancarias por parte de la población permitió hacer efectivo el pago del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)². Más de la mitad (53%) de los 8,9 millones de personas que cobraron la primera liquidación del IFE lo hicieron a través de una cuenta bancaria. De la población restante, se determinó que el 54% poseía una cuenta bancaria, pese a no haberla utilizado como medio

de cobro. Es decir, un 78% de las personas con mayor grado de vulnerabilidad socioeconómica del país poseía al menos una cuenta bancaria (p. 7).

Como se verifica en esta cita, uno de los efectos financieros que se dieron en este marco de pandemia tiene que ver con el incremento de la bancarización. En ella se explican los puntos de inflexión —en julio de 2020— registrados en la figura 3, los cuales dan cuenta del incremento de los puntos de acceso a servicios financieros. En línea con esto, el BCRA (2021b) establece que esto permitió que lleguen a las personas —las cuales contaron por primera vez con una cuenta bancaria—, las acciones que llevó a cabo el gobierno para suavizar los efectos de la crisis económica —por ejemplo, el IFE y la ATP—. En este sentido, según los datos del BCRA (2021a), durante el 2020 se han creado alrededor de 5 millones de cuentas. Sin embargo, esto no generó un incremento del crédito ya que, como se explicará más adelante, en Argentina cada vez menos personas poseen tarjetas de crédito.

Respecto a la composición de los PDA, la figura 4 representa su evolución, en el período junio de 2014 a febrero de 2021:

Figura 4. Puntos de acceso a servicios financieros por tipo



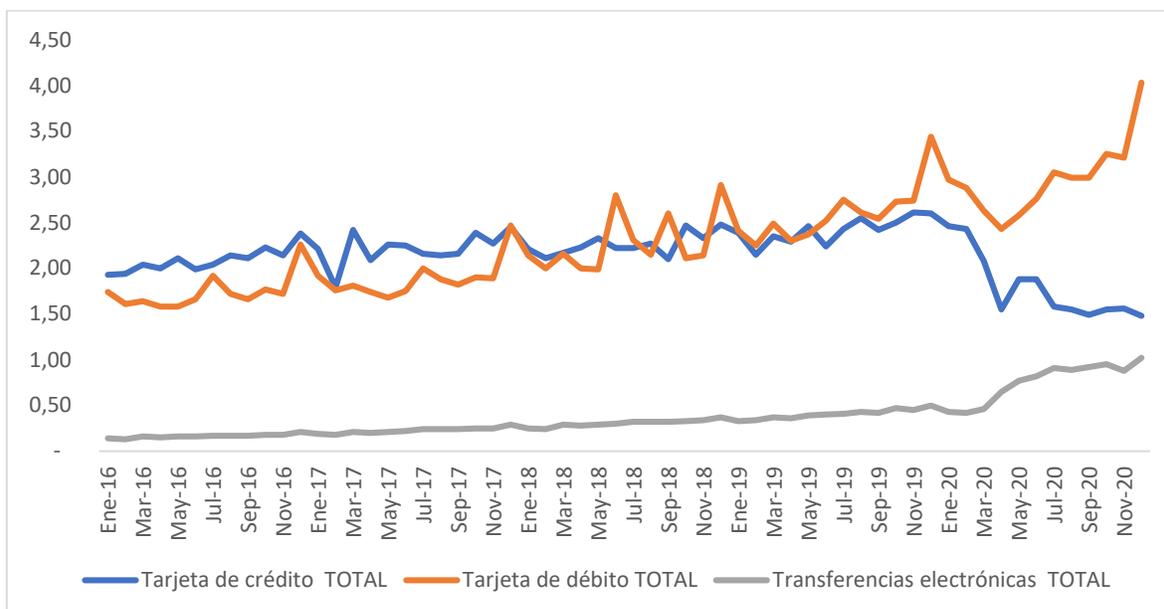
Fuente: elaboración propia a partir de BCRA (2021a).

Según la figura 4, la mayor cantidad de PDA corresponde a los ATM para todo el período analizado y cuenta con una tendencia creciente. El segundo lugar lo ocupó el TAS hasta agosto de 2020, cuando se ubicó en el tercer lugar. En ese mes en particular, hubo un incremento de las ACSF que lo pasó del quinto puesto al segundo. En cuanto a las sucursales, tienen un nivel casi constante para todo el período analizado, el cual se ubicó en tercer lugar hasta agosto de 2020 —punto de inflexión que ubicó a las ACSF en segundo lugar—, luego ocupó el cuarto lugar. Por último, las sucursales móviles se mantienen casi constante para todo el período analizado y ocupan el último lugar.

Al analizar la composición de los PDS, se puede establecer que los ATM son el principal punto de acceso financiero que se encuentra en constante crecimiento. Sin embargo, los ACSF corresponden a los PSD que explican principalmente el punto de inflexión de julio de 2020. Es decir, que las entidades financieras, en el marco de las ASPO, han derivado muchas de sus tareas a las ACSF, lo cual implicó que en diciembre de 2020 el BCRA estableciera una normativa particular para comenzar a regularlas (BCRA, 2021a). Este fenómeno está en línea con el incremento del uso de medios electrónicos durante la pandemia, debido a las restricciones impuestas por el ASPO, en particular de la tarjeta de débito y de las transferencias.

Los medios de pago electrónico incluyen a las tarjetas de crédito, tarjetas de débito, transferencias electrónicas y tarjetas prepagas. En este sentido, los indicadores de medios de pago electrónico cumplen el objetivo de medir el comportamiento de las personas frente a las distintas modalidades de pago de bienes y servicios y al envío de dinero a otras personas. Por otro lado, las extracciones de efectivo mediante ATM y puntos extra bancarios (POS), se suman a las mediciones de conducta de pago de las personas. En este sentido, la figura 5 ilustra las operaciones por los distintos medios de pago electrónico por adulto entre enero de 2016 y diciembre de 2020.

Figura 5. Operaciones por medios de pago electrónicos



Fuente: elaboración propia a partir de BCRA (2021 a).

En función de la figura 5, se puede establecer que para el final del período analizado existe una brecha creciente entre la cantidad de operaciones a través tarjeta de débito —primer lugar— y la cantidad de operaciones a través de la tarjeta de crédito —segundo lugar—. Sin embargo, desde el inicio del período considerado, el primer lugar era ocupado por operaciones con tarjeta de crédito y en el segundo por operaciones con tarjeta de débito. Pero a partir de diciembre de 2019, se registran considerables caídas de las operaciones con tarjeta de crédito; mientras que a partir de mayo de 2020 se registra una tendencia creciente de operación a través de la tarjeta de débito que explica la brecha mencionada anteriormente. En consideración a las transferencias electrónicas, se registra un punto de inflexión creciente a partir de marzo de 2020 en el cual, además, se reduce la brecha con las operaciones con tarjeta de crédito; sin embargo, ocupa el tercer lugar durante todo el período analizado. En relación con la caída en el uso de la tarjeta de crédito, Barragán (2021) explica que:

Entre 2018 y 2020, casi 3 millones de personas dejaron de tener tarjeta de crédito, una de las formas más comunes de financiarse en el mundo, con acceso a cuotas sin interés con los planes Ahora. Los grandes *retailers* habían hecho lobby en el macrismo para reducir las tasas; luego los bancos reaccionaron y cortaron las tarjetas. Ahora, esos mismos comercios se quejan de que la gente no tiene financiamiento para consumir, o si tiene la tarjeta no le alcanza el límite para comprar un electrodoméstico (párr.16).

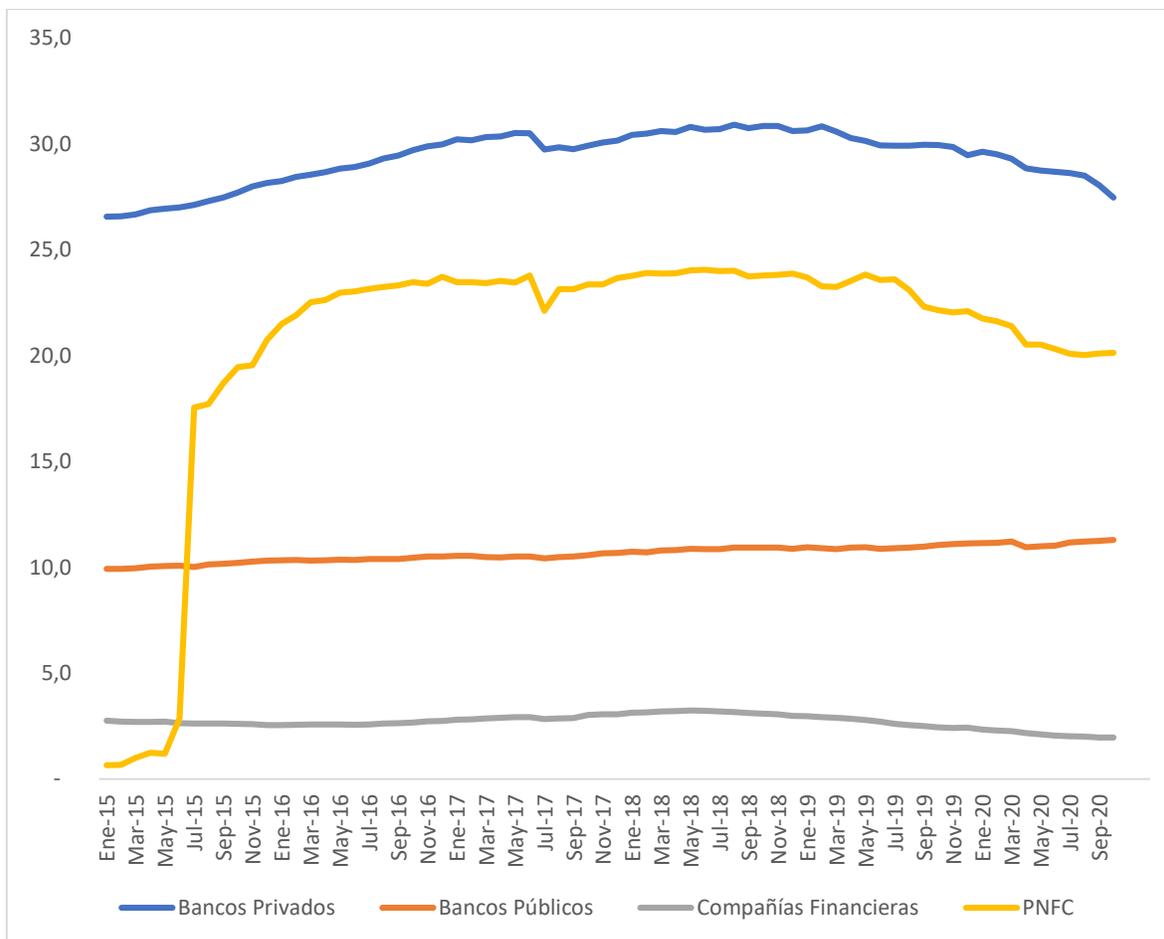
Según explica Barragán (2021), en Argentina cada vez menos personas cuentan con tarjeta de crédito. Según los datos del BCRA (2021a) ilustrados en la figura 5, la tendencia decreciente sobre este medio electrónico comenzó en noviembre de

2019, antes de la pandemia —aún antes del cambio de gobierno—. Quizás la explicación de este fenómeno tenga más que ver con los requisitos impuestos por los bancos para otorgar tarjetas de créditos, cuestiones de solvencia²; es decir, cuestiones estructurales que tienen que ver con nivel de empleo, salarios y renta que escapan a los principios de la lógica de la inclusión financiera.

Por otro lado, los grupos institucionales, además de los bancos públicos, privados y compañías financieras, se encuentra lo que se denomina sistema financiero ampliado (SFA), el cual considera al conjunto de las entidades financieras (EEFF) y los proveedores no financieros de crédito (PNFC). En función de esta categorización, la figura 6 representa la cantidad de deudores como porcentaje de la población adulta con al menos un financiamiento por grupo institucional entre enero de 2015 y octubre de 2015:

² Como se explicó anteriormente, el período macrista se caracterizó por el deterioro de los ingresos reales.

Figura 6. Deudores por grupo institucional



Fuente: elaboración propia a partir de BCRA (2021a).

A partir de la figura 6 se puede establecer que la mayor cantidad de deudores para todo el período es a través de los bancos privados. Respecto a los PNFC se verifica que al principio del período se ubica en el último lugar; sin embargo, en julio de 2015 hay un incremento de este grupo institucional que lo ubica en el segundo lugar para el restante período considerado. El tercer lugar es ocupado, luego de julio de 2015, por los bancos públicos. Y en último lugar, se ubican las compañías financieras.

Respecto a los grupos institucionales, el sistema bancario sigue siendo el organismo más convencional de financiamiento —el primer lugar ocupado por el banco privado y en tercer lugar por el banco público—. Sin embargo, desde 2015 hubo un incremento sustancial de los PCNF que los ubican en el segundo lugar hasta la actualidad. Los PCNF, son prestamistas no bancarizados que tienen una presencia importante en lugares en donde el sistema de crédito bancario no llega con métodos

que poco tienen que ver con el *scoring* y el veraz, además con tasas por encima a las establecidas por el BCRA.

[T1] Conclusiones

En el presente artículo se han expuesto algunos de los principios de la lógica de inclusión financiera que considera el BCRA. Se ha demostrado cómo la lógica adoptada se encuentra en sintonía con la establecida por el Banco Mundial. En este sentido, el problema de la pobreza —según las nociones apoloéticas de la inclusión financiera— tiene que ver con el déficit de acceso al sistema financiero, por un lado, y de capacidades para el uso de las herramientas financieras, por el otro. Es por esto por lo que la inclusión financiera se presenta como la solución lógica a este problema. Sin embargo, la pobreza es un fenómeno multidimensional que se debe a un sistema de acumulación excluyente, en el cual, la producción —y la eventual generación de empleo— no forma parte de su esencia.

En función de la definición de inclusión financiera convencional, el rol del Estado debe ser de manera activa. Es por esto por lo que el BCRA —entre otros organismos del Estado— hicieron de la inclusión financiera una política de Estado, sobre todo en el marco del ASPO en el cual se llevó a cabo la creación de cajeros automáticos, por ejemplo. En este sentido, el incremento de las cuentas bancarias de personas que se encontraban excluidas del sistema bancario para poder percibir las transferencias extraordinarias del gobierno contaba con una infraestructura más adecuada.

Un fenómeno que se verifica en el marco de la pandemia es el incremento del uso de medios electrónicos, en particular el de la tarjeta de débito y transferencias. Sin embargo, esto no se tradujo en un incremento del crédito. Por el contrario, durante este período —en realidad desde finales de 2019— cada vez mayor cantidad de personas dejaron de poseer una tarjeta de crédito, lo que lleva a dimensiones que no son atendidas estrictamente por la lógica de la inclusión financiera: el origen de los ingresos de las personas, el poder adquisitivo de los mismos, las rentas de las PyMEs y demás cuestiones que abonarían a un sistema financiero sustentable. El concepto de *financiarización* de la vida cotidiana de las personas (Wilkis, 2014), adopta un particular sentido, ya que establece que la expansión del mercado crediticio al consumo reconfigura patrones de comportamiento, capacidades, matriz de valores, redes sociales de los individuos. En esta línea, hay estudios que establecen que se reconfiguran las dinámicas hacia el interior de los hogares, en el cual, la mujer en tanto titular de la tarjeta que le permite acceder al dinero y, por lo tanto, al crédito cumple un rol activo en las decisiones financieras. Sin embargo,

como se explicó anteriormente existe una brecha de género respecto al acceso al crédito, aunque se haya reducido en el último tiempo.

Referencias

- Alegra (s.f.). *Inclusión financiera: qué es y cuál es su situación en Latinoamérica* [blog]. Consultado el 15 de agosto de 2021. <https://blog.alegra.com/inclusion-financiera-que-es-y-cual-es-su-situacion-en-latinoamerica/>
- Arce-Catacora, L. (2018). *La inclusión financiera para cooperativas y asociaciones productivas. Micro y pequeñas empresas en el Estado Plurinacional de Bolivia* [Serie financiamiento para el desarrollo]. Cepal.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44391/1/S1801151_es.pdf
- Auguste, S., & Galetto, B. (2020). *Género y acceso al financiamiento empresario en Argentina* [documento de trabajo]. Banco Interamericano de Desarrollo.
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Genero-y-acceso-al-financiamiento-empresario-en-Argentina.pdf>
- Banco Central de la República Argentina (BCRA) . (2020). *Informe de Inclusión Financiera*. Banco Central de la República Argentina.
http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/IIF_0220.pdf
- Banco Central de la República Argentina (BCRA). (2019, noviembre). *Informe de Inclusión Financiera*. Banco Central de la República Argentina.
<https://bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/iif0119.pdf>
- Banco Central de la República Argentina. (2021a). *Informe Inclusión Financiera* .
<https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/informe-inclusion-financiera-022021.asp>
- Banco Central de la República Argentina. (2021b). *Informe de Inclusión Financiera*.
http://bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/IIF_012021.pdf
- Banco Central de la República Argentina. (18 de 03 de 2021). *Expansión de las Entidades Financieras - Última comunicación incorporada: "A" 7240-*.
<https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/Textos/t-expaef.pdf>
- Banco Mundial. (2018, 20 de abril). *La inclusión financiera es un factor clave para reducir la pobreza e impulsar la prosperidad* .
<https://www.bancomundial.org/es/topic/financiamiento/inclusion/overview>
- Barragán, F. (2021, 27 de julio). ¿Usted quiere un préstamo? *Anfibia*.
<http://revistaanfibia.com/cronica/fintech-usted-quiere-un-prestamo/>

- Basualdo, E. (2006). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX hasta la actualidad*. Siglo XXI.
- BBVA. (2011, 23 de diciembre). *Avanza el pago electrónico de programas sociales en América Latina y el Caribe*. Observatorio Bancario. https://www.bbvaereasearch.com/wp-content/uploads/mult/111223_ObserBancaMexico_119_tcm346-283162.pdf
- Castellanos, S., & Torán, M. (2011). Avanza el pago electrónico de programas sociales en América Latina y el Caribe. *Observatorio bancario*. BBVA. https://www.bbvaereasearch.com/wp-content/uploads/mult/111223_ObserBancaMexico_119_tcm346-283162.pdf
- Cavallero, L., & Gago, V. (2020). *Una lectura feminista de la deuda. ¡Vivas, libres y desendeudadas nos queremos*. Tinta Limón. <https://tintalimon.com.ar/public/h1zy6opqfedln79rq1kh5bxd927o/una%20lectura%20feminista%20de%20la%20deuda.pdf>
- Cibils, A., & Allami, C. (2017). Financiarización en la periferia latinoamericana: deuda, commodities y acumulación de reservas. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 5(8), 81-101. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/12464>
- Devlin, J. (2005). A Detailed Study of Financial Exclusion in the UK. *Journal of Consumer Policy*, 75-108. <https://doi.org/10.1007/s10603-004-7313-y>
- Grupo La Provincia. (2021, 17 de junio). *El Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera analizó los avances de medios de pago*. <https://www.grupolaprovincia.com/economia/el-consejo-de-coordinacion-de-la-inclusion-financiera-analizo-los-avances-de-medios-de-pago-738228>
- Inda, G., & Duek, C. (2003). La Argentina rentístico - financiera: el papel decisivo del Estado en su conformación. *Millcayac. Anuario de Ciencias Políticas y Sociales*, 1(1), 345-380. <https://bdigital.uncu.edu.ar/app/navegador/?idobjeto=128>
- Instituto Geográfico Nacional (IGN) . (s.f.). *División política, superficie y población*. Consultado el 15 de junio de 2021. <https://www.ign.gob.ar/NuestrasActividades/Geografia/DatosArgentina/DivisionPolitica>
- Kulfas, M., & Shorr, M. (2003). Deuda externa y valorización financiera en la Argentina actual. *Realidad Económica*, 198, 21-49. http://legacy.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/242_AEYT_Deuda.externa.y.valorizacion.financiera.en.la.Argentina.pdf
- Ludueña, A. (2020). Las controversias en torno al discurso de la inclusión financiera. *Márgenes. Revista de economía política*, 6, 65-79. <http://revistas.ungs.edu.ar/index.php/margenes/article/view/40/37>

- Ministerio de Finanzas. (2017, 27 de julio). Resolución 121-E/2017.
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-121-2017-277457/actualizacion>
- Martin-Oliver, A. (2019). Financial Exclusion and Branch Closures in Spain After the Great Recession. *Regional Studies*, 53(4) 562-573.
<https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1462485>
- Naciones Unidas. (2015). *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización*. Asamblea General. Documentos Oficiales. Naciones Unidas. <https://undocs.org/es/A/70/1>
- Náñez, S., Vazquez, J., Jorge-Vazquez, J., Echarte Fernández, M., Kolegowicz, K., & Szymła, W. (2022). Financial Exclusion in Rural and Urban Contexts in Poland: A Threat to Achieving SDG Eight? *Land*, 11(4), 539. <https://doi.org/10.3390/land11040539>
- Pérez Caldentey, E, & Titelman, D. (2018). Introducción. En E. Pérez, & D. Titelman (eds.), *La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo* (pp. 21-33). CEPAL.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44213/1/S1800568_es.pdf
- Wilkis, A. (2014). Sociología del crédito y economía de las clases populares. *Revista Mexicana de Sociología*, 76 (2), 225-252. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032014000200003&script=sci_abstract