



Universidad de Navarra

Documento de Investigación

DI nº 731

Febrero, 2008

LA ESTRUCTURA DE LOS SISTEMAS DE PAGOS AL POR MENOR Y LA BANCARIZACION EN ESTADOS UNIDOS

Francesc Prior

Javier Santomá

IESE Business School – Universidad de Navarra

Avda. Pearson, 21 – 08034 Barcelona, España. Tel.: (+34) 93 253 42 00 Fax: (+34) 93 253 43 43

Camino del Cerro del Águila, 3 (Ctra. de Castilla, km 5,180) – 28023 Madrid, España. Tel.: (+34) 91 357 08 09 Fax: (+34) 91 357 29 13

Copyright © 2008 IESE Business School.

LA ESTRUCTURA DE LOS SISTEMAS DE PAGOS AL POR MENOR Y LA BANCARIZACION EN ESTADOS UNIDOS

Francesc Prior¹

Javier Santomá²

Resumen

El 22% de los hogares norteamericanos, aproximadamente 8,4 millones de familias, no tienen acceso completo a los servicios financieros básicos: cuentas corrientes, medios de pago y créditos.

Los factores de oferta más relevantes que explican que muchos norteamericanos pertenecientes a niveles de ingresos medios y bajos no tengan cuenta bancaria son el diseño del producto y los canales de distribución utilizados para su comercialización. En primer lugar, el diseño de los productos bancarios hace que las cuentas corrientes sean demasiado costosas para las familias de bajos ingresos.

Un obstáculo relacionado con el diseño de las cuentas bancarias surge de las dificultades que muchos individuos no bancarizados tienen para acceder a una cuenta bancaria debido a problemas pasados en el sistema bancario.

Otro problema de oferta que explica el bajo nivel de tenencia de cuentas bancarias entre los segmentos de población de bajos ingresos es el escaso número de agencias bancarias en las comunidades menos afluentes. Esta densidad es inferior a la media del país, ya de por sí baja cuando se compara con otros países desarrollados.

¹ Investigador, IESE

² Profesor de Dirección Financiera, IESE

Palabras clave: bancarización, servicios financieros, canales de distribución.

LA ESTRUCTURA DE LOS SISTEMAS DE PAGOS AL POR MENOR Y LA BANCARIZACION EN ESTADOS UNIDOS

Introducción

El 22% de los hogares norteamericanos, aproximadamente 8,4 millones de familias, no tienen acceso completo a los servicios financieros básicos: cuentas corrientes, medios de pago y créditos. La mayor parte de estos hogares sin cuenta bancaria pertenecen al segmento de hogares con bajos ingresos (un 83% gana menos de 25.000 dólares al año)¹. Adicionalmente, una amplia parte de los hogares de ingresos bajos que tienen cuentas bancarias utilizan mayoritariamente proveedores no bancarios de servicios financieros a pesar de su elevado coste. El sistema financiero no bancario (también denominado alternativo) es por tanto el sistema financiero normalmente utilizado por los segmentos de bajos ingresos para sus transacciones financieras básicas.

Los factores de oferta más relevantes que explican que muchos norteamericanos pertenecientes a niveles de ingresos medios y bajos no tengan cuenta bancaria son el diseño del producto y los canales de distribución utilizados para su comercialización. En primer lugar, el diseño de los productos bancarios hace que las cuentas corrientes sean demasiado costosas para las familias de bajos ingresos. Los consumidores no pueden satisfacer los balances mínimos establecidos por las entidades bancarias, y como resultado tienen que pagar elevados gastos de mantenimiento mensuales. En segundo lugar, los cheques depositados en una entidad bancaria tienen fecha de valor diferida en uno o dos días (a no ser que sean emitidos por la propia entidad). Dada la tensión de tesorería en la que viven las familias de bajos ingresos, este retraso en la fecha de valor de los cheques hace que un número importante de personas prefieran pagar elevadas comisiones para disponer en efectivo inmediato sus cheques en centros financieros no bancarios. La estructura y características de las cuentas bancarias son por tanto un primer problema, que explica el bajo acceso a estos servicios financieros básicos por una parte importante de la población norteamericana.

Un tercer obstáculo relacionado con el diseño de las cuentas bancarias surge de las dificultades que muchos individuos no bancarizados tienen para acceder a una cuenta bancaria debido a problemas pasados en el sistema bancario. El sistema de datos "Check System" tiene registrados más de 7 millones de individuos que han visto cerradas sus cuentas debido a problemas con

¹ Barr, 2004.

cheques sin fondos, o por el pago de comisiones por descubiertos en cuentas bancarias. Estos problemas, y sus consiguientes repercusiones en el historial bancario, podrían resolverse mediante la utilización de cuentas bancarias electrónicas con autorización en tiempo real, y que no permitieran descubiertos, especialmente diseñadas para los segmentos de bajos ingresos. Sin embargo, los bancos no consideran que las cuentas especialmente diseñadas para los segmentos de bajos ingresos sean rentables. Los costes de apertura de este tipo de cuentas bancarias son superiores a los costes que los segmentos de población de bajos ingresos están dispuestos a pagar. Las instituciones financieras necesitan, por tanto, incentivos o subvenciones para desarrollar nuevos productos bancarios cuyos costes de apertura y mantenimiento sean bajos. La utilización de la tecnología de medios de pagos electrónicos podría ser la base del desarrollo de una oferta de valor especialmente diseñada para los segmentos de bajos ingresos.

El segundo problema de oferta que explica el bajo nivel de tenencia de cuentas bancarias entre los segmentos de población de bajos ingresos, es el escaso número de agencias bancarias en las comunidades menos afluentes². Esta densidad es inferior a la media del país, ya de por sí baja cuando se compara con otros países desarrollados³. La densidad de la red de distribución de servicios financieros en Estados Unidos sólo destaca por el número de cajeros automáticos por 100.000 habitantes. Sin embargo, el coste de las transacciones por este canal⁴, su escasa funcionalidad para cobrar cheques y emitir “*Money Orders*”, y su poca presencia en comunidades no afluentes, dificulta su utilización por la población de bajos ingresos.

Tabla 1

Densidad de agencias bancarias comparada entre Estados Unidos y otros países desarrollados⁵

Países desarrollados	Oficinas bancarias por cada 100.000 habitantes	Oficinas bancarias por 1.000 km²	Número de cajeros automáticos por cada 100.000 habitantes	Número de cajeros automáticos por 1.000 km²
Austria	53,87	52,47	87,21	84,95
Bélgica	53,15	181,65	67,09	229,28
Dinamarca	37,63	47,77	52,39	66,51
Finlandia	19,06	3,26	79,21	13,55
Francia	43,23	46,94	70,30	76,33
Grecia	30,81	25,53	47,55	39,39
Italia	52,07	102,05	67,20	131,71
Noruega	22,92	3,41	.	.
España	95,87	78,90	126,60	104,18
Suiza	37,99	70,54	70,60	131,10
Reino Unido	18,35	45,16	42,45	104,46
Australia	29,86	0,77	64,18	1,66
Canadá	45,60	1,56	135,23	4,64
Estados Unidos	30,86	9,81	120,94	38,43
Media	40,80	47,84	73,64	73,30

² Avery et al, 1999.

³ Beck, T., A. Demirgüç-Kunt y M. Martínez Peira, 2005.

⁴ Bank of America cobra 3 dólares por transacción de tarjetas no propias (septiembre de 2007).

⁵ Beck, T., A. Demirgüç-Kunt y M. Martínez Peira, obra cit.

El desarrollo de los sistemas de pago y la bancarización de los pobres

El desarrollo de los sistemas de pago electrónicos y de sus redes de aceptación y distribución son elementos clave para asegurar la bancarización de los hogares de ingresos bajos y medios. La aceptación generalizada de los medios de pago electrónicos produciría que los servicios bancarios fueran más atractivos para la población de bajos ingresos. La mayor demanda de este tipo de servicios produciría que las entidades financieras pudieran ofrecer servicios financieros de forma más eficiente y con menor riesgo a los segmentos de población de ingresos bajos y moderados. Un aumento en la red de distribución y la aceptación de productos de banca electrónica, aumentaría por tanto la demanda y la oferta de servicios bancarios basados en medios de pago electrónicos.

El procesamiento de los cheques es costoso, genera riesgos de descubierto sobre cuenta bancaria y se gestiona por lentos sistemas de liquidación que retrasan la disponibilidad de los fondos. Sin embargo, los sistemas electrónicos de depósito directo en cuenta bancaria de nóminas son de menor coste para los empleadores y permiten acceso inmediato a los fondos de los receptores. Los hogares de bajos ingresos que tienen acceso a sistemas de depósito directo no necesitan esperar varios días para que sus fondos estén disponibles, ni hacer uso de los costosísimos centros de servicios financieros alternativos para cobrar los cheques inmediatamente. Sin embargo, un gran número de trabajadores con bajos ingresos no tienen acceso ni pueden beneficiarse de los sistemas de depósito directo de nóminas, en parte porque muchos de ellos no tienen cuentas bancarias.

Los sistemas de débito en tiempo real para utilización tanto en terminales punto de venta como en cajeros automáticos, ofrecen también importantes ventajas para los hogares de bajos ingresos y para las instituciones financieras. Los sistemas de débito en tiempo real pueden proveer a los hogares de bajos ingresos de mecanismos de acceso a sus fondos, así como de medios de pago para la compra de bienes y servicios sin la necesidad de utilizar cuentas de cheques que generan riesgos importantes a las instituciones financieras por la posibilidad de provocar descubiertos. Los sistemas de débito con autorización en tiempo real ahorran tiempo a los consumidores y ayudan a mejorar la eficiencia de las entidades financieras gracias a la disminución de la transaccionalidad en oficina⁶.

Sin embargo, los sistemas de débito en tiempo real están poco desarrollados en Estados Unidos y se ofrecen de forma limitada por las entidades financieras de este país. Si los bancos ofrecieran una cuenta con acceso restringido a tarjetas de débito con autorización en tiempo real, los hogares de bajos ingresos podrían acceder a medios de pago convenientes para la disposición de efectivo en cajeros y terminales punto de venta⁷, y para la compra de bienes y servicios en comercios con terminales punto de venta. Adicionalmente, si los cajeros automáticos dispusieran de funcionalidades adicionales para la venta de órdenes monetarias⁸, los tenedores de este tipo de cuentas podrían acceder a cheques cuando los necesitaran. Finalmente, la expansión de los sistemas de débito directo para el pago de facturas mediante el

⁶ Mejoras en la ratio de migración de transacciones.

⁷ Mediante la funcionalidad “cash back”.

⁸ Conocidas como “Money Orders” en inglés.

uso de cajeros automáticos o canales directos⁹ podrían reducir más los costes y facilitar el pago de facturas de servicios básicos, alquileres y otros pagos regulares.

El escaso desarrollo de la oferta, y la limitada demanda de los medios de pago electrónicos, explican en parte los bajos niveles de bancarización que sufren los hogares de bajos ingresos en Estados Unidos. Para resolver este problema, es necesario promover las inversiones precisas que las empresas deben realizar, afrontar la inercia de los consumidores acostumbrados a utilizar efectivo o cheques, y expandir la red de distribución de medios de pago electrónicos. La solución de estos problemas podría conseguir que los medios de pago electrónicos se convirtieran en el catalizador del aumento de la bancarización de los hogares de ingresos bajos y moderados en Estados Unidos.

A pesar del potencial de los sistemas de depósito directo de nóminas y de débito con autorización en tiempo real, la densidad de cajeros automáticos en Estados Unidos y el crecimiento de los sistemas de pago de facturas, la expansión de estas tecnologías puede ser más lenta de lo que socialmente sería deseable. Por lo menos parcialmente, este lento desarrollo se debe a que los sistemas de pago se caracterizan por generar externalidades positivas en sus redes¹⁰. Los proveedores privados de servicios en red pueden no estar interesados en desarrollar o carecen de los incentivos suficientes para proveer los niveles socialmente óptimos justificados por dichas externalidades. Los sistemas de pago requieren que tanto los compradores como los vendedores acepten un determinado medio de pago. Los vendedores no invertirán en la infraestructura necesaria para aceptar un determinado medio de pago a menos que muchos compradores lo utilicen. Los compradores, por su parte, no escogerán un medio de pago que no sea aceptado por muchos vendedores.

Sin embargo, los beneficios públicos para todos los usuarios de los sistemas de pago exceden los beneficios privados. Como cada participante decide si usar o no un determinado sistema, el desarrollo de los sistemas socialmente óptimos no siempre se producirá, o se producirá de forma más lenta de lo que fuera deseable. En general, el desarrollo de los sistemas de pago electrónicos es marginalmente más eficiente y más barato cuantos más usuarios los utilizan. En el caso que nos ocupa, como el desarrollo de las redes de aceptación y de los costes de emisión disminuyen a mayor escala, los individuos de bajos ingresos podrán acceder de forma creciente y más barata a estos medios electrónicos de recepción de ingresos y pagos.

El medio de pago y el sistema de aceptación y distribución afecta significativamente al coste y riesgo de la provisión de servicios financieros. La transición de sistemas de pago basados en papel (cheque, efectivo) a sistemas de pago electrónicos, disminuye los costes y los riesgos y, por tanto, pueden beneficiar de forma importante a los hogares de bajos ingresos. Sin embargo, los emisores de medios de pago (entidades financieras) no pueden capturar el beneficio total que genera la expansión de las redes de aceptación en zonas de bajos ingresos con bajos niveles de bancarización. Por tanto, la expansión de los sistemas de pago electrónicos necesita de intervención pública, dada la existencia de bienes públicos y externalidades sociales positivas.

Las externalidades sociales positivas de las redes de medios de pago

Las externalidades positivas resultado de la existencia de redes ocurren cuando el valor para cada consumidor de un producto es función de cuantos otros consumidores utilicen dicho

⁹ Banca por Internet o banca telefónica.

¹⁰ Katz y Shaphiro, 1985.

producto¹¹. Por ejemplo, un teléfono tiene "efectos positivos de red" porque la utilidad de un usuario aumenta cuando más personas tengan y utilicen teléfonos. Por tanto, un teléfono sólo tiene valor si puede ser utilizado para comunicarse con otros usuarios con teléfonos. Si un consumidor (a) posee el único teléfono, el producto no tiene valor. Sin embargo, la utilidad de ese teléfono aumenta de forma importante cuando los amigos del usuario (a) y su familia realizan la misma compra. Los consumidores se benefician por tanto de las externalidades de las redes cuando un consumidor adicional de un determinado bien altera el comportamiento de una tercera persona. Por ejemplo, el consumidor (a), que es un usuario de los ordenadores Apple, se beneficiará de que el consumidor (b) compre un ordenador Apple porque aumentará la probabilidad de que los programadores creen más programas para este tipo de ordenadores. El beneficio del consumidor (a) se derivará por tanto de que el consumidor (b) compre el mismo producto que él tiene gracias a los incentivos que genera en este caso a una tercera persona o parte (programadores). Adicionalmente, la existencia de una red también ayuda al desarrollo de un estándar común tecnológico¹².

Las redes dan lugar por tanto a externalidades, que sin embargo son raramente consideradas por los usuarios individuales. Cuando el consumidor (b) decide si comprar o no un ordenador Apple, este consumidor no tomará en cuenta el beneficio que el consumidor (a) obtendrá por su compra. Si tomara en cuenta el beneficio del consumidor (a), y se acordara dicha compra en base a la negociación de un pago del consumidor (a) al consumidor (b), estos consumidores internalizarían los efectos de la red. Cuando los efectos de la red sean positivos, los consumidores pueden también basar sus decisiones de compra en lo que el resto de consumidores hagan independientemente de la calidad del bien o del servicio. Por tanto, un bien inferior puede convertirse en el estándar del sector dada la generación de externalidades positivas, lo que puede ser una solución no óptima socialmente¹³.

El análisis de las externalidades que generan las redes se utiliza en la legislación antimonopolio desde el caso Eastman Kodak contra Image Technical en el año 1992, y jugó un papel importante en el proceso legal contra la compañía Microsoft en el año 2003. El gobierno argumentó que los efectos de la red producían una estandarización de un formato, ya que los beneficios de los monopolios aumentan cuando una compañía puede establecer su producto como el estándar del sector. Una vez el monopolista esté establecido, los efectos que generan la existencia de redes crean barreras para potenciales nuevos entrantes en el mercado.

Sin embargo, los efectos que generan las redes pueden también ser benignos en el desarrollo de estándares tecnológicos¹⁴. En primer lugar, la estandarización de un producto de inferior calidad como referente en una industria es menos probable debido a que los consumidores iniciales pueden tener un incentivo para adoptar la mejor tecnología de manera que se puedan atraer nuevos usuarios a la red¹⁵. Adicionalmente, el propietario de un estándar superior tendrá fuertes incentivos para proveer subsidios a los proveedores iniciales, debido a que un propietario pretende generar elevados beneficios si monopoliza el mercado.

En segundo lugar, los efectos de la existencia de redes se observan en industrias de alta tecnología, industrias que se caracterizan por un elevado desarrollo de nuevas tecnologías

¹¹ *Ibidem*.

¹² Saloner y Shepard, 1995.

¹³ Arthur, 1989.

¹⁴ Kolasky, 1999.

¹⁵ Liebowitz y Margolis, 1995.

gracias a la inversión en investigación y desarrollo. Cuando una tecnología queda obsoleta, el mercado genera nuevos estándares tecnológicos que la reemplazan, aunque la tecnología previa fuera el estándar de una red¹⁶.

En tercer lugar, dado que las redes crean importantes barreras de entrada, las posibilidades de influenciar al mercado hacia un estándar diferente que elimine los beneficios monopolísticos, hace que la entrada sea sólo posible para aquellos proveedores que tengan un estándar superior. Sistemas con tecnología inferior generan oportunidades de entrada a proveedores con tecnología superior para migrar una red a un estándar superior¹⁷. Cuanto mayor sea la diferencia en la calidad entre los sistemas establecidos inferiores y los sistemas nuevos superiores, mayores serán las ganancias potenciales por la entrada de nuevos competidores más eficientes.

En cuarto lugar, los efectos de la red pueden experimentar rentabilidades decrecientes marginales de escala tras alcanzar un nivel de masa crítica. Por ejemplo, la inclusión de los primeros teléfonos a la red aumenta de forma muy importante su valor. Pero cuando la tecnología ya es aceptada de forma masiva, los efectos de redes de cada teléfono adicional son marginales. Por tanto, en mercados de gran tamaño en continuo crecimiento puede resultar posible para más de un estándar coexistir si el mercado es suficientemente amplio¹⁸.

La aplicación de la teoría de las externalidades de redes para el desarrollo de los medios de pago electrónicos requiere proveer incentivos a los tres actores que intervienen. Los bancos deben decidir emitir medios de pagos electrónicos; los consumidores deben decidir usarlos, y los comerciantes deben decidir aceptarlos. Esta interacción se refuerza por los efectos de la red. Cuando un individuo decide usar un medio de pago electrónico, la red resulta más atractiva para los usuarios potenciales futuros. Cada consumidor adicional que usa este sistema de pagos aumenta el incentivo para que los comercios acepten esta forma de pago. Cuantos más comercios acepten esta forma de pago, más ventajas tendrá para los usuarios su tenencia. Adicionalmente, cuantos más consumidores demanden medios de pagos electrónicos, más atractivo será para las entidades financieras su emisión. La red tiene por tanto un valor sustancialmente importante cuando alcanza la masa crítica de participantes; sin embargo, los participantes individualmente carecen de los suficientes incentivos para su entrada en la red¹⁹.

En muchas redes, esta inercia se soluciona mediante la subsidiación o promoción por uno de los participantes de un determinado formato. Cuando una compañía tiene los derechos de propiedad de una determinada tecnología, o cuando existen barreras de entrada, deseará invertir mediante el subsidio de precios para que su tecnología se establezca como el estándar del sector. Cuando una forma de tecnología se subvenciona y otra no, puede sin embargo que la tecnología resultante como estándar no sea aquella que maximice el beneficio social. Un rival con una tecnología no subvencionada puede fracasar incluso cuando todos los consumidores son conscientes de que se trata de una tecnología superior²⁰.

¹⁶ Un ejemplo de esta sustitución tecnológica de redes es la sustitución de la tecnología de VCR por los DVD en la década de los noventa.

¹⁷ Liebowitz y Margolis, 1995.

¹⁸ Como muestran la coexistencia de Apple y Microsoft.

¹⁹ Mann, 2002.

²⁰ Katz y Saphiro, 2001.

La estructura de medios de pago al por menor en Estados Unidos como causa principal de la baja bancarización de los segmentos de menos ingresos

El sistema de pagos norteamericano se diferencia de otros sistemas de pagos de países desarrollados como los europeos, por la importancia del cheque en las transacciones al por menor. Los cheques son el medio de pago al por menor más utilizado en Estados Unidos, representando 36.700 millones de transacciones en el año 2003, lo que supuso un 45% del total de transacciones al por menor de ese año²¹. El segundo medio de pago por importancia fueron las tarjetas de crédito, con el 23% de las transacciones; el tercer medio de pago fueron las tarjetas de débito sin autorización en tiempo real (*offline*), con el 13% de las transacciones. La importancia de este medio de pago diferencia también al sistema de pagos norteamericano del sistema de pagos europeo, donde la mayor parte de las transacciones de débito son autorizadas en tiempo real. El cuarto medio de pago fueron las transferencias electrónicas que utilizaban el sistema ACH²², con el 11% de las transacciones; finalmente, el quinto medio de pago por número de transacciones fueron las tarjetas de débito con autorización en tiempo real, con el 7% de las transacciones.

Respecto del mismo estudio realizado en el año 2000 por la Reserva Federal²³, observamos una disminución en la importancia de los pagos por cheque, que pasan del 57% al 45% de las transacciones. Las tarjetas de crédito no aumentan en importancia, aunque sí en volumen. Las tarjetas de débito aumentan su importancia en la transaccionalidad total, especialmente las tarjetas de débito sin autorización en tiempo real, que pasan del 7% al 13%, mientras que las tarjetas de débito con autorización en tiempo real pasan del 4% al 7%. Los pagos realizados por el sistema ACH también aumentan en importancia, pasando del 9% al 11% de las transacciones.

El sistema de pagos al por menor norteamericano se caracteriza, por tanto, por ser un sistema cuyas transacciones se autorizan en base a parámetros de respaldo²⁴ y no en tiempo real. Ello genera riesgos operativos que explican el porqué las entidades bancarias requieren saldos mínimos elevados y no permiten la apertura de cuentas a una gran parte de la población de bajos ingresos. Adicionalmente, la importancia de los cheques como medio de pago crea la necesidad de un sector de centros financieros auxiliares que pueda facilitar el cobro de este medio de pago fuera de las oficinas bancarias. El sector bancario externaliza por tanto su ineficiencia haciendo pagar a sus clientes altas comisiones por el cobro de los cheques, en lugar de invertir en el desarrollo de sistemas de medios de pago más eficientes.

A pesar de que la creación de sistemas de pago electrónicos con autorización en tiempo real es costosa, la experiencia europea muestra que a largo plazo genera ahorros de costes muy importantes que ayudan a mejorar los ratios de eficiencia de las entidades financieras que los utilizan. Los ahorros de costes que la utilización de medios de pago electrónicos generan a las entidades financieras les posibilitan ofrecer servicios financieros a menor precio rentablemente. La Tabla 2 muestra la evolución de los pagos electrónicos en los once países que componen la zona euro, más Reino Unido, entre los años 1992 y 2000. Como vemos, en dicho período el porcentaje de pagos electrónicos aumentó en un 41% respecto del total de pagos no realizados

²¹ Federal Reserve Payments Study, 2004.

²² Automated Clearing House: Sistema electrónico de liquidación.

²³ Reserva Federal, 2002.

²⁴ Tipo de autorización que no requiere la verificación del saldo del cliente en su cuenta bancaria en tiempo real.

en efectivo (incluyendo cheques). Este aumento de la importancia del número de pagos electrónicos viene acompañado de una mejora en las ratios de eficiencia de las entidades financieras de estos doce países.

En este mismo período, los gastos operativos medidos como el porcentaje sobre el total de activos disminuyeron en un 20%. A pesar que no podemos atribuir solamente las mejoras en eficiencia al aumento del porcentaje de gestión de pagos electrónicos, el coste de gestión de pagos disminuyó en un 49% gracias al mayor uso de medios de pago electrónicos²⁵. Estudios realizados en España²⁶ y Estados Unidos estiman que el coste total de un pago por cheque es entre dos y tres veces superior al coste de gestión de un medio de pago electrónico. Adicionalmente, un estudio del año 2000 en Bélgica²⁷ argumentaba que el coste de una transacción pagada por tarjeta era nueve veces menor que una transacción pagada en efectivo. Ambos estudios analizaban el coste total para una economía de la gestión de dicho tipo de pagos, incluyendo costes bancarios, costes para el comercio y costes de gestión del banco central o de la entidad responsable de supervisión de los pagos. Estos estudios concluían que la utilización de medios de pago electrónicos podía llegar a ahorrar hasta el 1% del producto interior bruto a una economía que migre todos sus pagos de efectivo a medios de pago electrónicos²⁸.

Tabla 2

Evolución de la importancia de los pagos electrónicos comparada con la ratio de eficiencia operativa de las entidades financieras entre 1992 y el año 2000 para los países de la zona euro y Reino Unido²⁹

	1992	1994	1996	1998	2000	Variación
Transacciones no efectivo por persona	97	105	112	125	136	40,21%
Transacciones electrónicas/ transacciones no efectivo	56,00%	63,00%	68,00%	75,00%	79,00%	41,07%
Gastos operativos/total activos	2,00%	1,80%	1,70%	1,60%	1,60%	-20,00%

La ineficiencia del sistema de pagos norteamericano es, por tanto, un obstáculo para la mejora de la eficiencia de las entidades financieras norteamericanas. Estos problemas de eficiencia dificultan el desarrollo de servicios bancarios destinados a los hogares menos afluentes, tales como los sistemas de pago de nómina electrónicos y las cuentas bancarias con tarjeta de débito (autorización en tiempo real) y sin descubierto. A continuación se detallan tres de los principales efectos de la estructura de pagos norteamericana en la tenencia de cuentas bancarias: el escaso desarrollo de los sistemas de depósito directo de nóminas y pago electrónico de facturas; la poca importancia de los sistemas de débito con autorización en tiempo real, y el alto coste y limitadas funcionalidades de los cajeros automáticos.

²⁵ Humphrey, Willeson y Lindblom, 2003.

²⁶ Carbó, Humphrey y López del Paso, 2004.

²⁷ De Grauve, Buyst y Rinaldi, 2000.

²⁸ Humphrey, Willeson y Lindblom, 2003.

²⁹ Carbó, Humphrey y López del Paso, 2004.

El escaso desarrollo de los sistemas de depósito directo de nóminas y pago electrónico de facturas

Como los sistemas de pago son redes que generan externalidades, normalmente necesitan de una entidad que subsidie la promoción de su estándar entre los consumidores y la determinación de reglas y precios para los participantes³⁰. La Reserva Federal de Estados Unidos promocionó y subsidió el desarrollo de los cheques desde inicios del siglo XX, lo que resultó en un sistema de pagos dominado por el cheque hasta la actualidad. Aunque los cheques siguen siendo la forma de pago dominante, su importancia ha disminuido de forma relevante en los últimos años.

Un porcentaje importante de estos cheques podría fácilmente convertirse en pagos electrónicos. Aproximadamente un 30% de los cheques que se procesan cada año se cobran en la entidad financiera que los originó³¹. Una parte importante de estos cheques son cheques de nómina, que podrían fácilmente convertirse en depósitos directos en cuenta agilizando la disposición del efectivo por parte de los receptores y mejorando la eficiencia de las entidades financieras originadoras. Aproximadamente un 20% de todos los cheques son pagos por prestación de servicios o nóminas de empresas y entidades públicas a individuos. Estos cheques podrían convertirse en depósitos directos para quienes ya tienen cuenta bancaria, o para quienes gracias a una mejor eficiencia pudieran acceder a nuevas cuentas. Los pagos por trabajos temporales, y especialmente los cheques que representan pagos realizados por actividades no declaradas (sector informal³²), serían más difícil de migrar a transacciones de depósito directo, incluso en el caso en el que el receptor tuviera cuenta bancaria, ya que los receptores son reacios a dicha operativa.

Se estima que en Estados Unidos, cien millones de personas reciben su nómina por el sistema de depósitos directo. Este servicio se ofrece por más del 80% de las compañías de más de cien empleados en el país³³. Los beneficios para el receptor del pago directo en nómina respecto del pago mediante emisión de cheques son muy relevantes. Los sistemas de depósito directo permiten a los empleados tener acceso a sus nóminas inmediatamente, sin necesidad de pagar elevadas comisiones por cobrar sus cheques en centros financieros no bancarios. Adicionalmente, los sistemas de depósito directo reducen el riesgo de pérdida de cheque o robo tras su cobro. Para las entidades bancarias que gestionan estos sistemas, los beneficios del pago de nóminas mediante sistemas de pago directo son también importantes. Sin embargo, para las compañías empleadoras, especialmente las más pequeñas, los costes del sistema resultan más elevados que la emisión de cheques.

Como resultado, un gran número de individuos de bajo poder adquisitivo no tienen acceso a este servicio, bien porque no tienen cuenta bancaria, bien porque su compañía es pequeña y no ofrece este servicio. Una alternativa para las pequeñas compañías es el uso de tarjetas nómina, tarjetas de prepago sobre las que se deposita la nómina de la entidad. Estas tarjetas son un mecanismo de pago de nóminas menos costoso para las entidades bancarias que la emisión de cheques nómina. Adicionalmente, facilitan el ahorro y la tenencia de cuentas bancarias por parte de sus beneficiarios. Sin embargo, su utilización es todavía minoritaria en Estados Unidos, especialmente en las pequeñas compañías.

³⁰ Hunt, 2003.

³¹ Cheques denominados en la terminología anglosajona "on us".

³² La mayor parte realizados por trabajadores indocumentados.

³³ Barr, 2004.

Los sistemas de pago electrónico de facturas que utilizan el sistema ACH son también una funcionalidad más eficiente que la utilización de cheques o "money orders" para el pago de servicios. Para el cliente, el pago electrónico de facturas permite eliminar el riesgo de pérdida por envío de cheques, elimina el riesgo de pago tardío (si se automatiza el pago mediante sistemas de domiciliación de recibos³⁴) y los costes de envío por correo. Adicionalmente, el pago de facturas mediante sistemas de pago electrónico bancario permite la creación de historial de crédito. Para la compañía que factura servicios, el sistema de domiciliación de recibos es también muy ventajoso, ya que reduce el riesgo de impago y el pago tardío. Además, el sistema también es beneficioso para el banco que ofrece sistemas de pago directo, ya que los consumidores que lo usan tienden a mantener mayores saldos en sus cuentas bancarias.

A pesar de los beneficios que ofrecen los sistemas de pago directo electrónico de facturas, tanto para los consumidores como para las compañías que facturan servicios y los bancos que gestionan estos sistemas de pago, su utilización es todavía limitada. El mayor obstáculo que afrontan estos sistemas es la reticencia de los consumidores, que se sienten incómodos ante el pago electrónico o la domiciliación de sus servicios.

El desafío más importante es conseguir que el depósito directo llegue a más lugares de trabajo donde operan los empleados con menores sueldos, incluyendo trabajadores temporales y a tiempo parcial. El depósito directo es más barato para los bancos, empleadores y empleados que el procesamiento de los cheques nómina³⁵, no implica riesgo de pérdida ni falsificación, y facilita el ahorro. Permite también la disponibilidad inmediata de los fondos para sus receptores. Por su parte, los bancos que migran de cheques nómina a depósito directo observan cómo se reducen las líneas de espera en los cajeros el día de cobro, ya que los receptores no se desplazan para cobrar los cheques "on us" a la entidad emisora. Las tarjetas que permiten el pago de nómina están diseñadas para resolver este problema, aunque de forma transitoria para los no bancarizados.

Para la mayor parte de clientes de entidades bancarias pertenecientes a los segmentos de ingresos medios y altos, la utilización de los cheques sigue siendo relativamente barata y útil, y la utilización de la tecnología electrónica para el pago de facturas no es necesariamente la funcionalidad escogida especialmente entre los segmentos de población de mayor edad. Esta falta de demanda entre estos segmentos de la población norteamericana reduce el desarrollo de la infraestructura necesaria y, por tanto, impide el aumento del acceso a la infraestructura de pagos electrónicos.

Los sistemas de pagos electrónicos pueden ser ampliamente utilizados por los consumidores, y en particular los consumidores de bajos ingresos, a menor coste y riesgo que los cheques y las órdenes monetarias. Los sistemas de pagos directos eliminan los gastos de correo, el riesgo de pago tardío y los costes que ello implica para los usuarios cuando utilizan cheques. NACHA estima que los consumidores ahorraron más de 1.000 millones de dólares en este tipo de costes usando mecanismos de pago directo. En segundo lugar, los sistemas de pago directo son ventajosos también para la compañía que emite las facturas, ya que reducen el riesgo de impago o pago tardío. Adicionalmente, la Reserva Federal muestra cómo los consumidores que utilizan mecanismos de pago directo mantienen mayores balances en sus cuentas bancarias,

³⁴ Denominados débito directo.

³⁵ www.nacha.org, consultado en 2007.

ahorrando aproximadamente 140 dólares más al mes que los clientes que no utilizan este sistema de pago³⁶.

La utilización de sistemas de pago directo está directamente correlacionada con la propensión a ahorrar; sin embargo, es difícil determinar si este mecanismo institucional de pago directo promueve o simplemente refleja una actitud más propensa al ahorro. Los sistemas de débito directo pueden también incrementar la capacidad de establecer historiales de crédito positivos, ya que a diferencia de la información sobre el pago de facturas con efectivo u órdenes monetarias, el banco que procesa los pagos regularmente captura la información sobre sistemas de pago directo.

Tal y como están actualmente estructurados, los sistemas de pago directo se utilizan normalmente por compañías de gran tamaño. Según la Reserva Federal³⁷, un 55% de los consumidores usan depósito directo, mientras que sólo un 37% utilizan sistemas de pago directo. Los usuarios de sistemas de depósito directo basan su decisión en la facilidad y conveniencia como el motivo más importante para la utilización de sistemas de depósito directo (71%), seguido de la confiabilidad en el sistema (31%) y del aumento de la seguridad (30%). Los clientes que no usan sistemas de depósito directo temen no conocer cuánto o cuándo los depósitos se realizan, así como la posibilidad de errores, y también ciertos temores sobre la seguridad del sistema. Estas personas consideran que los sistemas de depósito directo no son útiles, ya que de todas maneras hay que desplazarse a la oficina bancaria para disponer de efectivo. Entre los individuos no usuarios de sistemas de depósito directo, el 63% no tiene la posibilidad de acceder a este sistema en la empresa donde trabaja. De todos ellos, el 35% aseguraba que aceptaría recibir su nómina por este mecanismo si su empleador le propusiera esta opción, mientras que un 30% afirmaba que lo consideraría.

Un 37% de los consumidores encuestados utilizaban sistemas de pago directo para uno o más pagos recurrentes. El sistema de pago directo ha tenido mayor penetración para los seguros (29%) y la compra de acciones (35%) que para el pago de hipotecas (19%), el pago de servicios básicos (13%), el teléfono (10%), la televisión por cable (5%) y otros servicios, sugiriendo que el uso de sistemas de pago automáticos está relacionado tanto con el nivel ingreso como con el pago que se pretende domiciliar. De todos los usuarios con pago directo, los beneficios potenciales mencionados estaban relacionados con el ahorro de tiempo y la reducción del riesgo de pago tardío, mientras que los no usuarios de sistemas de pago directo mencionaban como motivos para no utilizar dicho sistema su no confiabilidad, la pérdida de control respecto del control de sus cuentas y fecha de pago, la disminución de su privacidad y el riesgo potencial de fraude.

Por su parte, sólo un 32% de los empresarios encuestados ofrecían sistemas de pago directo a sus empleados. Los sistemas de depósito directo son ofrecidos sin embargo por un 84% de las compañías con más de 100 empleados; por un 65% de las compañías de entre 50 y 99 empleados, mientras que sólo un 31% de las compañías con menos de 50 empleados ofrecían sistemas de pago de nómina directos. Sólo el 13% de las empresas ofrecen sistema de pago de facturas, aunque la mayor parte de los proveedores de servicios básicos ofrecen sistemas de pago directo a sus clientes.

³⁶ Federal Reserve Bank, 1998.

³⁷ *Ibidem*.

Los individuos de bajos ingresos son más proclives a trabajar en pequeñas compañías y tener trabajos esporádicos, a tiempo parcial, y con múltiples empleos, lo que dificulta aún más los esfuerzos para proveer sistemas de depósito directo. La Reserva Federal estima que entre la población bancarizada en Nueva York y Los Angeles, un 40% de la población utilizaba sistemas de depósito directo, lo que representa un 15% menos que la media estimada en todo el país. El resto, un 52%, recibía sus ingresos en cheques, y un 8%, en efectivo.

Como es lógico, ninguno de los individuos que no tenía cuenta bancaria recibía su nómina por sistemas de depósito directo. Adicionalmente, los individuos de bajos ingresos habían conseguido controlar el tiempo de pago de sus facturas, retrasando por ejemplo el pago del teléfono tras haber pagado el alquiler, dadas sus importantes dificultades de tesorería. Por tanto, los sistemas de depósito directo pueden tener sentido sólo para algunos individuos de bajos ingresos, o para el pago de algunas facturas críticas, con la voluntad de mantener el control sobre las que no lo son.

El desarrollo de los sistemas de depósito directo y pago electrónico de facturas no sólo disminuiría los costes de los sistemas de pago en general, sino que también eliminaría algunas de las causas por las que determinados individuos de bajos ingresos necesitan acceder a los costosísimos centros de servicios financieros alternativos. Dadas las externalidades positivas que la adopción de los sistemas ACH tienen, existe evidencia de que este tipo de sistemas tienen un coste superior al que sería socialmente óptimo. La Reserva Federal, que controla el 80% de los pagos de este sistema de liquidación, debería realizar un esfuerzo para disminuir su precio a las entidades financieras. A pesar de que los datos disponibles muestran una disminución de los costes, se estima que todavía son 24 puntos básicos superiores al coste relativo que deberían tener respecto del cheque.

Esta determinación del precio óptimo del sistema de liquidación ACH no tiene en cuenta las externalidades positivas relativas a la migración de transacciones al sistema ACH, y tampoco el efecto que podría tener para los operadores privados del sistema una disminución unilateral de los precios cobrados por la Reserva Federal.

Los avances en el sistema de tratamiento de pagos automáticos en Estados Unidos (ACH) son, por tanto, un factor clave para aumentar la tenencia de cuentas bancarias. La promoción de los depósitos directos en cuenta de nóminas y el pago de facturas electrónicas son los principales servicios que pudieran ser catalizadores de un aumento de la bancarización en el país. Un uso más generalizado de los depósitos directos en cuenta de las nóminas y pago de facturas electrónicas reduciría la necesidad de la utilización de proveedores financieros no bancarios para el cobro de cheques, así como para el pago de facturas.

Dadas las externalidades positivas de la adopción generalizada del sistema ACH, la Reserva Federal, que gestiona el 80% de las transacciones del sistema ACH, debiera reducir su coste, de manera que fuera más competitivo que el sistema de pagos por cheque. En el año 2006, según la asociación de proveedores de pagos electrónicos norteamericana (NACHA), el coste de procesamiento de un pago por la red ACH era seis veces menor al tratamiento de los cheques³⁸. Sin embargo, los pagos por cheque representaban en el año 2003 todavía el 45% de las transacciones no realizadas en efectivo en Estados Unidos³⁹.

³⁸ www.nacha.org, consultado en septiembre de 2007.

³⁹ Federal Reserve System, 2004.

El escaso desarrollo de las tarjetas de débito con autorización en tiempo real

A pesar del desarrollo de tecnologías que permiten la gestión de sistemas de pagos con autorización en tiempo real, el desarrollo de productos bancarios que aprovechen estas tecnologías para comercializar servicios específicamente dirigidos a los segmentos de bajos ingresos es más lento de lo que sería socialmente deseable en Estados Unidos. Este lento avanzar se debe, en parte, al desarrollo de los sistemas de pago con autorización en base a parámetros de respaldo (*offline*), creados por entidades como Visa y MasterCard. La existencia de estos sistemas de pago ha desincentivado la inversión en nuevos y costosos sistemas con autorización en tiempo real. Adicionalmente, la creación de sistemas de pagos de este tipo requiere de una escala importante, por lo que precisa que las entidades de gran tamaño se pongan de acuerdo en desarrollarlo.

La importancia del débito sin autorización en tiempo real es una característica diferencial del sistema de pagos al por menor de Estados Unidos respecto de otros países desarrollados. La explicación de este hecho diferencial radica en la historia de las tarjetas de crédito y débito en Estados Unidos. Las entidades bancarias empezaron emitiendo tarjetas de débito en la década de los setenta, cuando las tarjetas de crédito ya eran un instrumento financiero común y de utilización masiva en el país. La expansión de las tarjetas de débito fue relativamente lenta, ya que un número limitado de comerciantes las aceptaba. Un impedimento importante fue que para aceptar tarjetas de débito, un comerciante tenía que comprar terminales punto de venta específicas para poder aceptar estas transacciones.

Visa y MasterCard se resistieron inicialmente a ofrecer tarjetas de débito. En la década de los ochenta, sin embargo, se lanzaron por este segmento de mercado creando una entidad común para su desarrollo. No obstante, el proyecto se vio obstaculizado por las medidas antimonopolio, y ambas compañías tuvieron que disolver la entidad para no ser penalizadas en 1990⁴⁰.

A mediados de la década de los noventa, Visa y MasterCard iniciaron una nueva estrategia de desarrollo de productos de débito. Esta estrategia se basaba en el lanzamiento de tarjetas de débito sin autorización en tiempo real (débito *offline*), que utilizaban su infraestructura de crédito como red de autorización. Para hacer efectiva esta estrategia, desarrollaron la regla "aceptación de todas las tarjetas con logo de sus marcas"⁴¹, que obligaba a los comerciantes a aceptar como medio de pago cualquier tarjeta que tuviera los logos de Visa y MasterCard independientemente de que fueran productos de débito o crédito. Ambas compañías impusieron una tasa de descuento única que no distinguía entre productos de débito y crédito. Finalmente, también decidieron diseñar sus productos de débito y crédito de forma indistinguible, de manera que el consumidor final y el comerciante difícilmente diferenciarán entre una tarjeta de débito y otra de crédito.

Dado que la mayor parte de comerciantes ya aceptaban tarjetas de crédito, la infraestructura para la aceptación del débito *offline* existía previamente al desarrollo del débito en tiempo real. Por tanto, al no requerir ninguna infraestructura adicional, el débito *offline* se desarrolló de forma mucho más rápida que el débito en tiempo real. Adicionalmente, aunque el débito sin autorización en tiempo real era menos eficiente, los consumidores no tenían que pagar ningún precio ni comisión adicional por el uso de este producto, lo que implicaba que los costes verdaderos de este sistema de pagos no eran adecuadamente asignados⁴². A pesar de la

⁴⁰ Proceso antimonopolio liderado por el estado de Nueva York.

⁴¹ Regla denominada en la terminología anglosajona "*honor all cards*", aceptación de todas las tarjetas con logo.

⁴² Humphrey y Berger, 1996.

disponibilidad de tarjetas que podrían ser usadas tanto en cajeros automáticos como en terminales punto de venta con autorización de débito en tiempo real, los comerciantes bloqueaban su desarrollo debido a las inversiones necesarias.

La competencia entre las marcas Visa y MasterCard, y en menor medida con los sistemas de autorización de débito en tiempo real y *offline*, resultaron en un aumento de las tasas de intercambio y no en su disminución. Dado que los consumidores no pagaban directamente, las tasas de descuento e intercambio eran indiferentes a ellas. Los bancos, sin embargo, que generan una parte importante de los ingresos provenientes de su negocio de medios de pago por tasas de intercambio, preferían de forma clara productos que generaran mayores ingresos por esta vía. Como resultado, las marcas Visa y MasterCard entraron en una guerra de precios en la que cada una respondía con un aumento de la tasa de intercambio al aumento previo que realizaba la otra⁴³. Los comerciantes no podían responder con medidas que promocionaran los medios de pago de menor coste, ya que debido a las externalidades de las economías en red, los acuerdos asociativos les impedían realizarlo.

Dado que las tasas de intercambio de débito sin autorización en tiempo real aumentaban, los beneficios que las entidades financieras obtenían por la migración a débito en tiempo real disminuían⁴⁴. Consecuentemente, algunos emisores que ofrecían tarjetas con funcionalidad en tiempo real y *offline* iniciaron el cobro de comisiones adicionales por la realización de transacciones con uso de número de identificación privado (PIN), promoviendo así la utilización de sistemas de pago más ineficientes. Los sistemas de débito en tiempo real respondieron promocionando la funcionalidad denominada “*cash back*”, que permitía a los clientes obtener efectivo en una transacción de compra en terminal punto de venta con autorización en tiempo real mediante la inserción del PIN. Esta funcionalidad resultaba muy útil tanto para los comerciantes como para los clientes. Para los primeros, les facilitaba la gestión del efectivo, mientras que para los segundos les permitía obtener efectivo sin tener que desplazarse a los cajeros automáticos.

Los resultados de esta estrategia mostraron las ventajas de las tarjetas de débito con autorización en tiempo real, y las transacciones comenzaron a aumentar. Con el mayor uso de los sistemas de débito, la instalación de terminales punto de venta en tiempo real se hizo positiva. En los comercios de gran tamaño, los ahorros por la aceptación de tarjetas de débito compensaban el coste de la instalación de nuevos terminales. El mercado estaba por tanto a punto de decantarse por el débito con autorización en tiempo real.

Ante esta situación, Visa y MasterCard lanzaron la regla de aceptación de todas sus tarjetas en red de terminales de punto de venta (“*honor all cards*”). Esta medida era una estrategia defensiva para mantener la posición dominante del débito *offline*. Esta regla de aceptación prohibía a los comerciantes el cobro de comisiones adicionales por el uso del débito *offline* a los consumidores, lo que hubiera promovido la demanda de débito *online*. La regla de aceptación de todas las tarjetas de estas marcas, que de forma efectiva obligó a aceptar tarjetas de débito *offline* en la red de aceptación de Visa y MasterCard de crédito a la misma tasa de descuento, impidió a los comerciantes –que demandaban masivamente la aceptación de tarjetas de crédito– limitar el uso de las tarjetas de débito *offline*. La amplia base de comercios que aceptaban tarjetas de débito *offline* desincentivó la demanda por parte de los usuarios de las tarjetas de

⁴³ Balto, 2000.

⁴⁴ Green, 1998.

débito con autorización en tiempo real. La estrategia defensiva de Visa y MasterCard les permitió por tanto retrasar la migración al sistema de débito en tiempo real.

Como respuesta a esta estrategia, los comerciantes, liderados por Wal-Mart, iniciaron un proceso legal alegando que los sistemas de crédito Visa y MasterCard de aceptación de todas las tarjetas violaba las reglas antimonopolio vigentes en Estados Unidos. Los comerciantes argumentaban que las reglas relacionaban los productos de débito y crédito de forma ilegal, ya que Visa y MasterCard conspiraban para monopolizar el mercado de las tarjetas de débito y determinar no sólo sus precios, sino también el de sus competidores (sistema de débito en línea EFT). La determinación de los precios de una red se considera tan importante como la creación de la red en sí misma. Permitir a una red establecer los precios en otra red, sin embargo, puede llevar al mercado hacia el establecimiento de una solución basada en un estándar no óptimo. Esta situación de dependencia en la determinación de precios hubiera provocado, en el caso de los sistemas de pago de Estados Unidos, la utilización generalizada de un sistema menos eficiente. Adicionalmente, hubiera también generado un coste adicional a los segmentos de población de ingresos bajos y medios, para quienes los sistemas de débito *offline* son un mal sustituto de los sistemas EFT.

El proceso judicial iniciado por Wal-Mart acabó obligando a las compañías de tarjetas de crédito a eliminar la aceptación de todas las tarjetas Visa y MasterCard, así como al pago por parte de estas marcas de importantes cantidades por daños y perjuicios. Este acuerdo debería potenciar la bancarización de los segmentos de bajos ingresos de forma importante al desligar la aceptación de las tarjetas de crédito y las tarjetas de débito *offline*. Como resultado, observamos un importante aumento débito en tiempo real, así como la disminución de las tasas de descuento. La sustitución del débito *offline* por el débito *online* debería permitir la disminución de los precios (sea a través de los costes incluidos en el precio de los bienes y servicios, o bien explícitamente mediante la eliminación de comisiones).

Las iniciativas públicas y del sector privado para aumentar la provisión de cuentas y débito *online* a los no bancarizados podría contribuir a solventar los problemas de inercia que impiden la migración masiva de las tarjetas de débito *offline* al estándar *online*. El creciente número de receptores de subsidios públicos que reciben pagos vía el programa de transferencias electrónicas de beneficios sociales (EBT⁴⁵), podría ser un catalizador para la utilización masiva de sistemas de pago en línea. Un efecto similar pudiera tener el pago de nóminas mediante tarjetas de prepago que pudieran ser utilizadas en terminales punto de venta. Iniciativas de este tipo que contribuyeran a bancarizar a la población de bajos ingresos podrían ser el catalizador de la migración masiva a sistemas de débito en línea. De forma similar, las iniciativas públicas de apoyo al desarrollo y utilización masiva de sistemas de débito en línea podrían reducir el coste y el riesgo de proveer cuentas bancarias a los segmentos de bajos ingresos. Los hogares bancarizados podrían beneficiarse de una red más capilar de terminales punto de venta y cajeros automáticos para el acceso de fondos. Cuanto más extensa y densa sea la red, menores serán los costes unitarios de transacción y mayor la utilidad de disponer de tarjetas de débito.

Un problema potencial de las tarjetas de débito, tanto *offline* como en línea, es que la regulación de protección de los consumidores expone las transacciones de débito a mayor riesgo que las que utilizan tarjetas de crédito o cheques. La ley The Truth and Lending Act (TILA)⁴⁶ y la norma Z⁴⁷ proveen sistemas de protección importantes para los usuarios de tarjetas

⁴⁵ Electronic Beenefit Transfer (EBT).

⁴⁶ The Truth in Lending Act (TILA), 1968.

de crédito. La ley de transferencias de fondos electrónicos (Electronic Funds Transfer Act-EFTA)⁴⁸, desarrollada por norma E⁴⁹, regula el sistema de protección de transacciones en el sistema ACH y las transacciones con tarjeta de débito. TILA y la norma Z aportan una mayor protección a las transacciones de crédito que EFTA y la norma E proveen a las transacciones de débito y ACH.

TILA y la regulación Z requieren que se considere al consumidor como tenedor de la razón hasta que no se demuestre lo contrario en una transacción en conflicto, por lo que el usuario de tarjeta de crédito tiene derecho a retener el pago de dicha transacción hasta que se demuestre su autenticidad. Adicionalmente, bajo la regulación establecida por TILA y la norma Z, los tenedores de tarjetas de crédito tienen una responsabilidad por utilización no autorizada de su tarjeta de crédito de 50 dólares. En el caso de las tarjetas de débito, demostrar una autorización indebida resulta más complejo y se basa en el momento en el que el usuario se da cuenta y comunica a la entidad financiera la transacción disputada. Adicionalmente, Visa y MasterCard han establecido sus propias políticas para asegurar que los usuarios de tarjeta no sufran perjuicios en el caso en el que se realicen usos inadecuados de sus tarjetas de débito y crédito. El Congreso y el supervisor deberían considerar la actualización de las leyes de protección del consumidor de manera que las transacciones de débito y ACH fueran tan seguras como las transacciones de crédito.

La solución adoptada en países como España para el desarrollo de estos costosos sistemas por pequeñas instituciones financieras, consiste en la creación de una red de entidades que compartan el sistema de pagos coordinado por un nodo central. Sin embargo, las externalidades positivas que conllevan el desarrollo de los sistemas de pagos provocan que los proveedores privados de servicios financieros carezcan de los incentivos suficientes para invertir en servicios en red, ya que no pueden capturar el total del valor público de la red. Dado que los beneficios públicos para todos los usuarios de los sistemas de pago exceden los privados a cada participante, el modelo socialmente óptimo de pagos necesita de promoción pública.

La teoría económica muestra⁵⁰ cómo las instituciones financieras no escogerán compartir todas sus infraestructuras tecnológicas, a pesar de los ahorros que se generen. Por ello, la intervención pública en la creación de sistemas nodales en red será fundamental para asegurar la eficiencia en costes, que beneficia al bienestar de la economía. Dicha intervención pública puede originarse en la creación de un nodo cuya titularidad sea pública, o en la creación de incentivos públicos que favorezcan la incorporación a una red.

Las tarjetas de débito con sistemas de autorización en tiempo real pueden ser utilizadas en cajeros, terminales punto de venta para la compra de productos y servicios, así como en terminales punto de venta para la disposición de efectivo mediante la funcionalidad *cash back*. Estas transacciones se realizan de forma segura mediante la inserción del código secreto del usuario. Las transacciones realizadas con este tipo de tarjeta de débito no sólo tienen un riesgo de fraude muy pequeño, sino que tampoco pueden generar descubiertos sobre una cuenta bancaria. Las transacciones de fondos se actualizan en tiempo real sobre la red EFT⁵¹, y por tanto si una determinada cuenta no tiene fondos, la transacción no se autoriza.

⁴⁷ Regulation Z: 12 CFR Part 226.

⁴⁸ Codificada como 15 U.S.C. 1601 (Section 901 of title IX of the Act of May 29, 1968 (Pub. L. No. 90-321), título XX de 10 noviembre de 1978 (Pub. L. No. 95-630; 92 Stat. 3728), efectiva el 10 de mayo de 1980.

⁴⁹ Regulation E.

⁵⁰ Matutes y Padilla, 1994.

⁵¹ Sistema de transferencias electrónicas (Electronic Funds Transfer System).

Adicionalmente, la funcionalidad *cash back* permite a los comerciantes gestionar de forma más eficiente y segura su efectivo, ahorrando en costes relacionados con el transporte de fondos.

Las cuentas bancarias que ofrecen tarjetas de débito con autorización en tiempo real y que no ofrecen talonarios, son una alternativa a bajo coste y bajo riesgo que pudiera comercializarse masivamente entre los hogares de bajos ingresos. Sin embargo, este tipo de productos bancarios no se han comercializado tan rápidamente como hubiera sido deseable entre los segmentos de población no bancarizados de Estados Unidos. El motivo que explica el lento desarrollo de este tipo de productos de bajo coste y bajo riesgo, es la importancia del sistema de pago por cheques, y del también muy importante sistema de pagos sin autorización en tiempo real (autorización *offline*) que gestiona las tarjetas de crédito y de débito de marcas como Visa y MasterCard.

Las entidades bancarias norteamericanas, que invirtieron muy elevadas cantidades de dinero para el desarrollo de estos sistemas de pago *offline*, no están interesadas en desarrollar nuevos y costosos sistemas de pago a menos que reciban un fuerte incentivo público. Adicionalmente, Visa y MasterCard comercializaron masivamente en Estados Unidos tarjetas de débito *offline* para frenar la competencia de nuevas plataformas de autorización en tiempo real como las que han desarrollado la mayor parte de países europeos. Esta estrategia provocó que más de dos tercios del volumen de transacciones de tarjeta de débito en terminal punto de venta en Estados Unidos sea *offline*, y sólo un tercio de los comercios tenga terminales punto de venta conectados en tiempo real⁵². Finalmente, y tras el proceso judicial iniciado por Wal-Mart, las marcas Visa y MasterCard se han visto obligadas a dejar de promocionar la utilización del débito *offline*, lo que debería permitir el despegue de las tarjetas de débito con autorización en tiempo real.

La falta de optimización del uso de la extensa red de cajeros automáticos en Estados Unidos

La densidad de cajeros automáticos en Estados Unidos es elevada, sólo inferior a España y Canadá y superior a la media de los países desarrollados. La densidad de la red de cajeros automáticos en Estados Unidos es, por tanto, uno de sus activos principales, y su optimización pudiera ser uno de los elementos básicos para resolver el problema de bancarización en el país. Sin embargo, dos problemas frenan la optimización de la utilización de la red de cajeros en Estados Unidos: su elevado coste y las escasas funcionalidades que provee.

Mientras en Europa la expansión de la red de cajeros automáticos se ha apoyado en la disminución de costes transaccionales que dichos cajeros ahorran a las entidades financieras, en Estados Unidos se ha basado en la expansión de redes de cajeros no bancarias que cobran elevadas comisiones por transacción. En Europa, la mejora de las ratios de eficiencia de sus entidades bancarias se explica parcialmente por el aumento del número de cajeros automáticos respecto de las oficinas bancarias tradicionales. En la Tabla 3 se muestra la evolución comparada de la ratio de eficiencia de las entidades bancarias europeas y de la importancia de los cajeros automáticos respecto del número de oficinas bancarias.

⁵² Federal Reserve System, 2002.

Tabla 3

Evolución de la importancia de los pagos electrónicos comparada con la ratio de eficiencia operativa de las entidades financieras entre 1992 y 2000 para los países de la zona euro y Reino Unido⁵³

	1992	1994	1996	1998	2000	Variación
Gastos operativos/total activos	2,00%	1,80%	1,70%	1,60%	1,60%	-20,00%
Número de cajeros automáticos/ número de agencias bancarias	0,62	0,76	0,93	1,12	1,30	109,68%

En Estados Unidos, sin embargo, la expansión de cajeros automáticos ha estado liderada por entidades no bancarias que sitúan dichos cajeros en lugares con mucho tráfico, y que cobran elevadas comisiones por disposición de efectivo. Adicionalmente, no sólo cobran elevadas comisiones por retiro de efectivo, sino que están localizados primordialmente en barrios ricos. Se trata, por tanto, de redes de cajeros situadas en centros comerciales, aeropuertos, hoteles y edificios de apartamentos. Si a ello le añadimos que el resto de cajeros automáticos se encuentran situados en oficinas bancarias localizadas normalmente en barrios acomodados, entenderemos por qué las redes de cajeros no resuelven tampoco el problema de escasez de oficinas bancarias en Estados Unidos.

Un segundo problema que presentan las redes de cajeros en Estados Unidos es la falta de funcionalidades que ofrecen a los no bancarizados. En una sociedad cuyo sistema de pagos está dominado por el cheque, la mayor parte de cajeros automáticos del país no permiten realizar eficazmente las funciones de cobro de cheques, compra de “*money orders*” o depósito en cuenta con disponibilidad inmediata. Estas funcionalidades podrían realizarse con la tecnología existente de lectura de banda magnética, y serían de gran utilidad para la mayor parte de los individuos pertenecientes a hogares de bajos ingresos.

Una solución a los problemas que presenta la red de cajeros automáticos en Estados Unidos es el desarrollo de cajeros corresponsales, tal como se está desarrollando en países de América Latina como Brasil, Perú y Colombia. Estos países utilizan las terminales puntos de venta con autorización en tiempo real para distribuir servicios financieros transaccionales, depósitos e incluso crédito. La utilización de estas redes resuelve el problema de costes, densidad y escasez de funcionalidades que presentan las redes de cajeros en Estados Unidos. Como muestra la Tabla 4, sus menores costes de operación permiten no cobrar comisiones por disposición de efectivo. Adicionalmente, al estar localizados en pequeños comercios y supermercados, la única infraestructura requerida es un terminal punto de venta, que resuelve el problema de capilaridad en barrios pobres e incluso marginales. Finalmente, la presencia de una persona que ejerce como cajero del cajero corresponsal, permite ofrecer funcionalidades como el cobro de cheques o depósitos en cuenta.

⁵³ Carbó, Humphrey y López del Paso, 2004.

Tabla 4Comparación de costes por canal de intermediación⁵⁴

Punto de atención Servicios financieros	Coste estimado (Miles de dólares)	Proporción relativa
Cajero corresponsal	5	1
ATM	35	7
Agencia	200	40

El sobrecargo de comisiones como modelo de negocio de expansión de los cajeros automáticos en Estados Unidos

El modelo económico que siguen las redes de distribución de cajeros y las operaciones que permiten realizar, requiere que los cajeros automáticos tengan un volumen de transacciones muy elevado para poder ser rentables. Este alta transaccionalidad dificulta su localización en zonas donde la población mayoritaria es de bajos ingresos. Una solución potencial a este problema consiste en aumentar la funcionalidad que los cajeros automáticos tienen en la actualidad, añadiendo opciones como el pago de facturas o la compra de órdenes de dinero, "money orders". El desarrollo de las tecnologías necesarias para proveer este tipo de funcionalidades adicionales requeriría muy posiblemente de incentivos públicos. Si estos subsidios no estuvieran disponibles, los proveedores de cajeros automáticos deberían cobrar comisiones adicionales a las ya elevadas comisiones cobradas actualmente, lo que disminuiría su atractivo, especialmente para la población de bajos ingresos.

Las cuentas bancarias y los cajeros automáticos son productos complementarios que presentan externalidades de redes. El aumento de la penetración de cuentas bancarias incrementa el número de usuarios de cajeros automáticos, aumentando los incentivos para que los bancos desplieguen mayores redes de cajeros automáticos. Cada usuario de un cajero automático se beneficia por tanto de la demanda creada por otros usuarios de cajeros automáticos. Un aumento en el número de depositantes incrementa la probabilidad de que un banco extienda su red de cajeros automáticos. Aunque la densidad de cajeros automáticos es elevada en Estados Unidos, y los efectos de la red resultantes de la adición de usuarios adicionales es baja, en los barrios de bajos ingresos la situación es diferente. Los tenedores de cuentas bancarias adicionales en comunidades de bajos ingresos con baja penetración de cajeros automáticos no hacen sino incrementar los incentivos para la colocación de cajeros automáticos en esos lugares.

La red de cajeros automáticos se compone no sólo de cajeros controlados por entidades bancarias, sino crecientemente por cajeros automáticos situados en centros comerciales y otras localizaciones no bancarias. Estos cajeros situados fuera de las agencias bancarias normalmente son propiedad de operadores de servicio independientes, que cobran comisiones por servicio a los tenedores de tarjetas. Este modelo de negocio se inició a finales de los años noventa, cuando las redes de cajeros Cirrus y Plus permitieron a operadores independientes conectados con estas redes cobrar sobrecargos o comisiones adicionales por su uso. A finales del año 2001 había aproximadamente 324.000 cajeros automáticos desplegados en todo el país, un número muy

⁵⁴ Superintendencia de Bancos y Seguros del Perú, 2006.

superior a las 86.055 oficinas bancarias de los 9.757 bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito⁵⁵.

Tras la expansión de la red de cajeros automáticos derivada de la posibilidad de cobrar comisiones adicionales por prestación de servicios, la red de cajeros se encuentra actualmente consolidada en un mercado maduro en el que se espera que los niveles de cajeros automáticos se mantengan constantes⁵⁶. De hecho, bancos y operadores independientes planean racionalizar las redes de cajeros automáticos en los próximos años eliminando los cajeros con bajos niveles de transacción y añadiendo nuevos cajeros en localizaciones con alto tráfico de personas donde existen necesidades de efectivo, como por ejemplo los centros comerciales. Sin embargo, tanto los bancos como los operadores independientes planean niveles de crecimiento muy modestos en términos consolidados.

Entre 1990 y 2000, los cajeros automáticos aumentaron, mientras el volumen de transacciones se duplicó, alcanzando los 13.600 millones a finales del año 2001. Con un crecimiento del 288% en las redes de cajeros automáticos, sin embargo, el volumen de transacciones por cajero automático disminuyó significativamente, lo que pone en peligro la expansión de la red de cajeros.

Las comisiones cobradas por la utilización de los cajeros automáticos han sido la base de su expansión en los últimos años, y han aumentado de forma continua en el tiempo. Las comisiones cobradas a los clientes de otras entidades bancarias y las cobradas por los operadores independientes fueron, en media, de 1,17 dólares por transacción en el año 2001. Estas comisiones crecieron de forma muy relevante en la década de los años noventa, siendo su cobro generalizado entre la casi totalidad de instituciones bancarias. Las comisiones por utilización de cajeros automáticos continuaron aumentando, alcanzando los 3 dólares en el año 2007⁵⁷. Las comisiones por utilización de cajero son más elevadas en las zonas del Medio Oeste y Sureste de Estados Unidos y más bajas en el Noreste⁵⁸.

Donde existe mayor competencia entre las redes de cajeros automáticos, el cobro de comisiones adicionales resulta más complejo, ya que los clientes tienen más probabilidades de estar próximos a un cajero automático de su propia institución. Por tanto, el cobro de comisiones adicionales es menos común en zonas con mayor densidad de cajeros automáticos. Consecuentemente, la densidad de cajeros automáticos es menor, y el nivel de comisiones es mayor y más frecuente en condados y zonas metropolitanas con altas densidades de población de segmentos de bajos ingresos, comunidades raciales minoritarias o tercera edad.

Para evitar abonar altas comisiones en cajeros, los hogares de bajos ingresos necesitarían abrir cuentas bancarias en entidades con importantes redes de cajeros automáticos en comunidades próximas a donde viven o trabajan. La necesidad de usar un banco con una importante presencia local, especialmente con redes de cajeros automáticos importantes a nivel local, hace que la política pública de bancarización deba concentrarse en el desarrollo de entidades regionales o locales⁵⁹. Esta estrategia permitiría evitar el conflicto entre la expansión de redes de cajeros y los sobrecargos de comisiones requeridos. Adicionalmente, las redes de cajeros situadas en oficinas bancarias permiten evitar el sobrecargo de comisiones, y aumentan la seguridad de las transacciones, especialmente en zonas de alta criminalidad.

⁵⁵ Beck, Demirguc Kunt y Martínez Pereira, 2005.

⁵⁶ Breitkopf, 2002.

⁵⁷ Bank of America aumentó sus comisiones en 2007.

⁵⁸ Federal Reserve Bank, 2004.

⁵⁹ Como muestran los ejemplos exitosos de las cajas de ahorros en España.

El coste de la expansión de los cajeros automáticos y la gestión de la red constituyen una barrera importante para la utilización de cajeros automáticos con el objetivo de bancarizar a los pobres. La consultora especializada Dove⁶⁰ estima que los costes mensuales de mantenimiento de un cajero automático localizado fuera de una oficina bancaria oscilan entre 1.090 y 1.298 dólares (incluyendo los costes indirectos), aunque estos costes varían según el tipo de cajero. Los cajeros automáticos situados fuera de las entidades bancarias generan sólo 1.075 dólares en ingresos, mientras que los situados en entidades bancarias cuestan unos 1.254 dólares y generan ingresos de aproximadamente 1.277 dólares.

Estas estimaciones no muestran las grandes variaciones que existen en función del tipo de entidad, de la tecnología usada y del coste de la ubicación. Para las entidades bancarias de mayor tamaño, los cajeros automáticos situados en las agencias generan aproximadamente 1.360 dólares al mes, cuestan 1.349 y, por tanto, tienen un beneficio mensual de 11 dólares. Los cajeros automáticos de las mismas entidades bancarias situados fuera de sus oficinas generan ingresos de 1.835 dólares, cuestan 1.534 y tienen unos beneficios de 301 dólares al mes.

El aumento de las comisiones adicionales ha producido que el volumen de transacciones de individuos que no son clientes del banco propietario del cajero automático hayan disminuido en los últimos años de forma importante, pasando de representar el 35% el año 1999 al 32% en el año 2002. Este cambio provoca que la mayor parte de las redes de cajeros sean deficitarias en la gestión de cajeros fuera de las agencias bancarias. Las uniones de crédito, entidades cooperativas que mayoritariamente no cobran por transacción a los miembros de otras uniones de crédito pertenecientes a la misma alianza, tienen también problemas de rentabilidad con los cajeros de sus propias agencias.

Los ingresos provenientes del sobrecargo y de la tasa de intercambio son, sin embargo, sólo parte del beneficio que generan los bancos por la distribución de servicios financieros por cajeros automáticos. Los bancos también utilizan cajeros para proveer servicios accesibles a sus clientes, diferenciándose de la competencia y promoviendo la migración de transacciones de sus clientes de canales de alto coste (oficinas bancarias) a canales de bajo coste. Dove Consulting estima que en Estados Unidos, las transacciones de sus propios clientes en sus cajeros automáticos suponen un ahorro de 0,55 dólares por transacción media a las entidades bancarias. Por tanto, el valor que los bancos asignan a los cajeros automáticos depende de si éstos consiguen migrar transacciones de la oficina bancaria, aumentar la satisfacción de retención de clientes, atraer nuevos clientes y liberar a su personal de oficinas bancarias para su concentración en la venta de servicios financieros de alto valor.

Adicionalmente a las funciones básicas de depósitos y retiro de efectivo, los cajeros pueden también utilizarse para proveer servicios electrónicos de mayor alcance a los segmentos de ingresos bajos y medios. Por ejemplo, la cadena de supermercados 7 Eleven está desarrollando cajeros automáticos que permiten depositar cheques, emitir órdenes de dinero (*money orders*), realizar transferencias, e incluso permitir la compra a distancia de productos de esta cadena de supermercados. La entidad bancaria Fleet ha añadido el servicio de pago de facturas; Wachovia permite la compra de servicios no financieros, como sellos o tarjetas telefónicas. Dos entidades gestoras de cajeros independientes han anunciado planes para lanzar programas que permitirían a sus clientes recargar tarjetas prepagadas a través de cajeros automáticos, y una está considerando añadir funciones de pago de facturas, órdenes de dinero y transferencias.

⁶⁰ Dove Consulting, 2004.

A pesar del potencial que tienen las funciones avanzadas para mejorar la prestación de servicios y la rentabilidad de los cajeros automáticos, más de un 75% de todas las transacciones realizadas en cajeros automáticos siguen siendo disposiciones de efectivo. El resto de transacciones son depósitos (9%), consultas (11%) y transferencias (2%). Mientras aproximadamente el 80% de todos los bancos ofrecen el depósito de cheques en los cajeros situados en agencias bancarias, sólo un 17% lo hacen en los cajeros situados fuera de las agencias bancarias⁶¹. El coste de la funcionalidad de depósito de cheques en cuenta en cajeros situados fuera de las agencias bancarias es prohibitivo, debido fundamentalmente a la necesidad de recoger físicamente los cheques diariamente para el proceso y liquidación. Tras la aprobación de la legislación referente a la liquidación de cheques⁶², los cajeros automáticos con tecnología que permiten tratamiento pueden capturar la información electrónicamente y procesar los cheques de forma más eficiente y segura en cajeros situados fuera de las agencias bancarias.

Sin embargo, actualmente las funcionalidades de la red de cajeros son todavía limitadas. Sólo un 6% de todos los cajeros automáticos ofrecen el cobro de cheques; sólo un 1% venden órdenes monetarias (*money orders*), y sólo un 1% permiten el pago de facturas a entidades terceras. Aproximadamente un 12% de los operadores independientes de cajeros automáticos ofrecen tarjetas telefónicas, una funcionalidad normalmente utilizada por segmentos de bajos ingresos, mientras que prácticamente ninguna entidad financiera ofrece otro tipo de servicios. A corto plazo es difícil que las redes de cajeros automáticos expandan sus funcionalidades actuales. Un aumento de la bancarización de los segmentos de población de menor ingreso aumentaría, sin embargo, la demanda de este tipo de funcionalidades y, por tanto, según la teoría de redes se desarrollarían con mayor facilidad.

El rápido crecimiento de la red de cajeros automáticos en Estados Unidos presenta una oportunidad real para la distribución de servicios financieros a los segmentos de ingresos bajos y medios. Los cajeros automáticos son canales mucho más eficientes que las agencias bancarias para realizar transacciones financieras de bajo valor. El desarrollo de funciones adicionales básicas como el cobro de cheques, el pago de facturas y la compra de órdenes monetarias (*money orders*) podría ser el catalizador del aumento de la bancarización de los pobres. Sin embargo, sin incentivos públicos, los bancos difícilmente desarrollarán estrategias de expansión de su funcionalidad que cubran estas necesidades. Adicionalmente, la escasa presencia de cajeros automáticos en zonas de bajos ingresos dificulta la accesibilidad a los servicios financieros de los segmentos de bajos ingresos.

Conclusiones

El aumento de la eficiencia del sistema de pagos en Estados Unidos facilitaría el acceso de los hogares a las cuentas bancarias. La estructura de medios de pago al por menor descrita anteriormente, y la importancia del cheque, explican en gran medida el desarrollo de la red de centros de servicios financieros no bancarios. Una gran parte de los hogares de ingresos bajos de Estados Unidos realizan sus transacciones financieras gracias a los servicios ofrecidos por el sistema financiero no bancario. Este sistema provee un amplio número de servicios, que incluyen gestión de cheques, pago de facturas, préstamos a corto plazo, preparación de

⁶¹ Dove Consulting, 2004.

⁶² «Check Clearing for the Twenty-First Century Act: testimony before the Subcommittee on Financial Institutions and Consumer Credit of the Committee on Financial Services, U.S. House of Representatives, April 8, 2003», ley aprobada en octubre de 2003.

declaraciones fiscales, hipotecas... con un mayor coste que el sistema bancario. La importancia de este sistema financiero alternativo se explica, entre otros factores, por su extensa y eficaz red de distribución en zonas urbanas de bajos ingresos, donde la presencia de entidades bancarias es muy escasa. Estos centros financieros no bancarios son el medio preferido (y en algunos casos el único medio) que tienen los hogares de bajos ingresos para acceder a servicios financieros básicos.

Los servicios de cobro de cheques ofrecidos por los centros de servicios financieros no bancarios han sido utilizados durante muchos años por los hogares de bajos ingresos para cobrar los cheques de salarios, pagos de facturas y envío de fondos⁶³. Este servicio es muy necesario en Estados Unidos, al ser un sistema financiero basado en el cheque como medio de pago predominante en los segmentos de bajos ingresos. Los receptores del cheque, lo cobran y de forma inmediata pagan sus facturas en el mismo lugar. Se trata, por tanto, de los mismos servicios que ofrecería un banco, en la medida en la que un asalariado depositaría su cheque y pagaría los servicios mediante pagos directos a su cuenta bancaria (o emisión de cheques). Sin embargo, la diferencia fundamental entre el sistema bancario y el sistema financiero alternativo es el alto coste de este último, muy superior al sistema bancario y que consume un importante porcentaje de los recursos de los hogares de bajos ingresos.

Las comisiones por disposición de efectivo de cheques varían ampliamente según las zonas del país y los diferentes tipos de cheque, pero normalmente representan entre el 1,5% y el 3,5% del valor del cheque. Los centros financieros no bancarios de Estados Unidos procesan anualmente 180 millones de cheques, totalizando 55.000 millones de dólares anuales, lo que representa 1.500 millones de dólares anuales en comisiones⁶⁴. La mayor parte de estos cheques son procedentes del pago de nómina (80%) o emitidos por el Gobierno para el pago de beneficios sociales (16%). Se trata, por tanto, de cheques de bajo riesgo, en los que las pérdidas por fraude son muy bajas⁶⁵. Adicionalmente, las compañías especializadas en este segmento realizan verificaciones de identidad y crédito que aseguran con la entidad del emisor la validez del medio de pago.

Los préstamos por anticipos de nómina (conocidos en Estados Unidos como *payday lending*), son otro servicio financiero comúnmente ofrecido por los centros de servicios financieros no bancarios. Estos préstamos proveen crédito al consumo a corto plazo (normalmente dos semanas) a personas con ingresos bajos y medios que tienen cuentas bancarias pero que no cuentan con tarjetas de crédito, bien porque tienen malos historiales de crédito o porque tienen utilizado el total del saldo de crédito otorgado. Los préstamos por anticipos de nómina generan tasas de interés anuales superiores al 470%. Por ejemplo, para un préstamo medio de aproximadamente 300 dólares, el coste de un préstamo a dos semanas por anticipación de nómina pudiera ser de aproximadamente 54 dólares⁶⁶.

La mayor parte de receptores de estos préstamos terminan recurriendo repetidamente a este tipo de financiación, ya que no pueden pagar su préstamo en el día de cobro del cheque de nómina⁶⁷. Un cliente normal de este tipo de préstamo toma entre 7 y 11 préstamos de este tipo

⁶³ Caskey, 1993.

⁶⁴ Financial Service Centres of America- www.fisca.org, información obtenida en septiembre de 2007.

⁶⁵ Las pérdidas de compañías especializadas en el pago de cheques, como ACE Cash Express, eran en el año 2006 del 0,3%, mientras que la media de cheques sin fondos interbancaria era en dicho año del 0,64% del valor de cheques gestionado.

⁶⁶ www.responsiblelending.org- consultado en septiembre de 2008.

⁶⁷ Stegman y Faris, 2002.

al año. Los costes, ya de por sí elevados, aumentan con la recurrencia a este tipo de préstamo, ya que los prestamistas aumentan las comisiones cobradas. Los prestatarios se ven atrapados en una trampa de deuda, en la que los gastos pagados por este tipo de créditos suponen una cantidad creciente de su ingreso.

Los préstamos por anticipaciones de créditos fiscales sobre los impuestos sobre la renta federales (Earned Income Tax Credit-EITC), son un segundo tipo de crédito a corto plazo ofrecido por los centros de servicios financieros no bancarios. El crédito fiscal sobre el impuesto de la renta federal (EITC) es un subsidio fiscal provisto para las familias que ganan menos de 35.000 dólares anuales. El crédito medio recibido por una familia con hijos y con ingresos inferiores a 35.000 dólares fue en el año 2006 de aproximadamente 2.000 dólares. Sin embargo, los hogares de ingresos bajos, y en particular aquellos con bajos niveles de educación o que no hablan inglés como lengua materna, tienen importantes dificultades para llenar los formularios necesarios para obtener este crédito fiscal. Como resultado, aproximadamente dos tercios de los beneficiarios potenciales de este crédito fiscal utilizan compañías especializadas para completar los requisitos administrativos y llenar los formularios necesarios. Estas mismas compañías especializadas ofrecen adicionalmente créditos anticipados sobre el valor del crédito fiscal (*Refund Anticipation Loans*, RAL).

Las compañías especializadas en la petición de estos créditos fiscales (EITC) generan por tanto ingresos no sólo por la realización de las tareas administrativas necesarias, sino también por la concesión de créditos respaldados por la devolución fiscal esperada (RAL). Para un crédito fiscal de 1.500 dólares, los costes administrativos cobrados por los proveedores especializados son de aproximadamente 90 dólares, lo que supone un 6% del valor total de la devolución. Sin embargo, si adicionalmente el cliente decide tomar un préstamo anticipado, los costes pueden llegar a suponer un 13% del valor del crédito fiscal (EITC). Adicionalmente, si el beneficiario del crédito fiscal no tiene cuenta bancaria (aproximadamente un 22% de los receptores), el proveedor especializado cobra unos 30 dólares por hacer efectivo el cheque emitido por el Internal Revenue Service (IRS).

A pesar de estos elevados costes, una gran parte de los beneficiarios de los créditos fiscales utilizan préstamos para anticipar su cobro. La necesidad inmediata de efectivo es la primera razón que explica la demanda de estos créditos, ya que incluso para los clientes con cuenta bancaria, su anticipación permite el cobro anticipado en aproximadamente diez días. Para los clientes sin cuenta bancaria, este período es muy superior, llegando a entre 4 y 6 semanas de anticipación respecto de la llegada del cheque de crédito fiscal. Sin embargo, existe una segunda razón que explica la autorización de estos créditos tan onerosos. Algunos beneficiarios no cuentan con los recursos necesarios para poder costear los gastos que los proveedores especializados cobran por realizar los trámites necesarios para obtener el crédito fiscal. Como resultado, los beneficiarios tienen que hacer uso del crédito anticipado sobre la devolución fiscal para pagar los gastos de tramitación de éste.

Los elevados costes de los proveedores financieros no bancarios dificultan el desarrollo económico de los segmentos de población de bajos ingresos en Estados Unidos. Un trabajador que ganara 12.000 dólares al año pagaría aproximadamente 250 dólares sólo por el cobro de sus cheques en un centro de servicios financieros no bancario. Estos costes no incluyen otras transacciones, como la compra de cheques no bancarios (*money orders*), las transferencias nacionales e internacionales o el pago de facturas. Los elevados costes de los servicios financieros no bancarios también reducen la efectividad de los programas de ayuda federal tales como el EITC y, por tanto, dificultan las políticas públicas de asistencia a los hogares de menores ingresos.

Dado el elevado coste del cobro de cheques en centros financieros no bancarios, la promoción de cuentas bancarias es una política de vital importancia para ayudar a la población de menores ingresos a salir de la trampa de la pobreza. Este trabajo ha mostrado cómo uno de los factores fundamentales que explican la baja tenencia de cuentas bancarias en Estados Unidos es la estructura de medios de pago basada en el cheque. Por tanto, las políticas de bancarización deben apoyar el desarrollo de medios de pago electrónicos con autorización en tiempo real.

El desarrollo de sistemas de pago electrónicos eficientes surge por tanto como un primer objetivo de la política pública. La utilización de las plataformas ACH y EFT para el desarrollo de productos destinados a los segmentos de bajos ingresos, necesita de una aceptación generalizada de estas plataformas no sólo de las entidades financieras, sino también de las redes de comercios y empresas que emiten y reciben pagos. Adicionalmente, la mejora de la eficiencia del sistema de pagos tendría efectos positivos no sólo en los hogares de menores ingresos, sino también en toda la economía en su conjunto. Las políticas de promoción de la bancarización son por tanto políticas públicas con externalidades positivas, en las que la inversión a realizar para transformar el sistema de pagos de los hogares de menores ingresos pudiera ayudar a transformar el sistema de pagos de todo el país.

En segundo lugar, el alto coste, baja funcionalidad y baja densidad en áreas no ricas de los cajeros automáticos, requiere replantearse el desarrollo de las redes de distribución financieras de bajo coste. Numerosos ejemplos internacionales muestran la efectividad del modelo de distribución de los cajeros corresponsales para servir a los segmentos de menores ingresos. La implantación de redes de distribución de este tipo necesita de cambios regulatorios que permitan transformar la extensa red de centros financieros no bancarios en corresponsales de entidades reguladas. Estos cambios regulatorios permitirían no sólo expandir la red de entidades bancarias en zonas de bajos ingresos, sino también supervisar un sector que ha sido frecuentemente acusado de utilizar prácticas abusivas en la prestación de servicios financieros.

Las políticas propuestas permitirían también el aumento de la capacidad de ahorro de los segmentos de menores ingresos, gracias al aumento de la tenencia de cuentas bancarias. La promoción de los ahorros de los hogares es fundamental para evitar su dependencia de créditos a corto plazo de elevado coste como los anticipos de nómina. Los ahorros bancarios permitirían cubrir situaciones de necesidad como la pérdida del trabajo o enfermedades importantes, sin recurrir a los costosos créditos del sistema financiero informal.

Finalmente, el aumento de la bancarización, gracias a la reforma de los sistemas de pagos y de las redes de distribución a bajo coste, contribuirán también a que las familias de bajos ingresos establezcan un historial de crédito para el acceso a préstamos del sector bancario. La correlación entre tenencia de cuentas bancarias y acceso a créditos hipotecarios o de automóvil es mayor que la existente con niveles de ingresos o niveles educativos. La tenencia de cuentas bancarias permite también disminuir el riesgo de robo, especialmente cuando la disposición en efectivo del cheque se realiza en centros financieros no bancarios. Tener cuenta bancaria permite depositar los cheques de forma segura, disponiendo de los fondos cómodamente gracias a las tarjetas de débito o crédito.

Bibliografía

- Arthur, B. (1989), «Competing technologies increasing returns and lock in by historical events», *The Journal of Economics*, 116.
- Avery, R. et al. (1999), «Changes in the distribution of banking offices», *Federal Reserve Bulletin*, 85, págs. 459-473.
- Balto, D. (2000), «The Problem of Interchange Fees: Costs Without Benefits», *European Competition Law Review*, vol. 21, 4.
- Barr, M. (2004), «Banking the poor», The Brooking Institution, Washington D.C.
- Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt y María Soledad Martínez Peira (2005), «Reaching Out: Access and Use of banking services across countries», Banco Mundial, Washington D.C.
- Breitkopf, D. (2002), «Retail ATMs losing money, but still find fans», *America Banker*.
- Carbó, Santiago Valverde, David Humphrey y Rafael López del Paso (2004), «Electronic Payments and ATMs: Changing Technology and Cost Efficiency in Banking», FUNCAS, Madrid.
- Caskey, John B. (1993), «The Great Journey Begins: Migration Beyond Branch Dependence», capítulos de «Mobile Branches» y «Electronic Payroll», Advisory Board Company, Community Banking Board.
- De Grawe, Paul, Erick Buyst y Laura Rinaldi (2000), «The costs of Cash and Cards Compared-The Cases of Iceland and Belgium», Universidad de Lovaina.
- Dove Consulting (2004), «The ATM Paradox».
- Federal Reserve Bank (1998), «A summary of consumer and business attitudes on direct deposit and direct payment. A national ACH Market Research Study», Washington D.C.
- Federal Reserve System (2002), «Retail Payments Research Project: A snapshot of the US Payment Landscape».
- Federal Reserve System (2004), «The 2004 Federal Reserve Payments Study: Analysis of Noncash Payments Trends in the United States: 2000–2003».
- Financial Service Centres of America- www.fisca.org, información obtenida en septiembre de 2007.
- Green, J. (1998), «Offline vs Online Debit», *Credit Card Management*.
- Humphrey D. y A. Berger (1996), «Market failure and resource use: Economic incentives to use different payment instruments», *Journal of Money, Credit & Banking*, vol. 28.
- Humphrey, David, Magnus Willeson y Ted Lindblom (2003), «What does it cost to make a payment», *Review of Network Economics*.
- Hunt, R. (2003), «An introduction to the economics of payment card networks», *Review of Network Economics*, 80.

- Katz, M. y C. Shapiro (1985), «Network Externalities, Competition and Compatibility», *American Economic Review*, 424.
- Katz, M. y C. Shapiro (2001), «Exclusivity in Network Industries», *George Mason Law Review*, 673.
- Kolasky, W. (1999), «Network Effects: A Contrarian View», *George Mason Law Review*, 577.
- Liebowitz, S. J. y S. Margolis (1995), «Path dependence, lock in and history», *The Journal of Law, Economics and Organization*, págs. 205-226.
- Mann, R. (2002), «Credit Cards and Debit Cards in the United States and Japan», *Monetary and Economic Studies*.
- Matutes, C. y J. Padilla (1994), «Shared ATM networks and banking competition», *European Economic Review*, 38 (5), págs. 1.113-1.138.
- NACHA, «A strategic plan for the ACH network and NACHA. 2006-2010», www.nacha.org, consultado en septiembre de 2007.
- Saloner G. y A. Shepard (1995), «Adoption of technologies with network effects: An Empirical Examination of the Adoption of Automated Teller Machines», *Rand Journal Economics*, 479.
- Steagman, M. y R. Faris (2002), «Creating a Scorecard for the CRA Service Test», Brookings Institution.
- Superintendencia de Bancos y Seguros del Perú, 2006, <http://www.sbs.gob.pe/>.
- www.responsiblelending.org, consultado en septiembre de 2008.