



EL SALVADOR



POLÍTICA NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA PARA EL SALVADOR (PNIF-SLV)

Acrónimos

ABANSA	Asociación Bancaria Salvadoreña
ASES	Asociación Salvadoreña de Empresas de Seguros
ASIFBAN	Asociación Salvadoreña de Intermediarios Financieros no Bancarios
ASOMI	Asociación de Organizaciones de Microfinanzas de El Salvador
BANDESAL	Banco de Desarrollo de la República de El Salvador
BCR	Banco Central de Reserva de El Salvador
CONAMYPE	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
CNIEF	Consejo Nacional de Inclusión y Educación Financiera
CNR	Centro Nacional de Registros
DC	Defensoría del Consumidor
DDC	Debida Diligencia del Cliente
DUI	Documento Único de Identidad
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
ENASF	Encuesta Nacional de Demanda de Servicios Financieros
FEDECACES	Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito de El Salvador
FEDECREDITO	Federación de Cajas de Crédito y de Bancos de los Trabajadores
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FUNDAMICRO	Fundación de Capacitación y Asesoría en Microfinanzas
GATIF	Grupo de Apoyo en Temas de Inclusión Financiera
GC	Grupo de Consulta
GES	Gobierno de El Salvador
IMB	Países de Ingresos Medios Bajos
KYC	Know Your Customer (Conoce a tu Cliente)
LAC	Latinoamérica y el Caribe
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MdE	Memorándum de Entendimiento
MH	Ministerio de Hacienda
MINEC	Ministerio de Economía
MINED	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología
MYPE	Micro y Pequeña Empresa
MyE	Monitoreo y Evaluación
PLD/FT	Prevención de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo
PNIF	Política Nacional de Inclusión Financiera
POS	Terminal Punto de Venta
RNPN	Registro Nacional de Personas Naturales
SAC	Sociedades de Ahorro y Crédito
SC	Superintendencia de Competencia
SIGET	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones
SSF	Superintendencia del Sistema Financiero
UIF	Unidad de Investigación Financiera

Contenido

1. Introducción	5
2. Marco de Inclusión Financiera en El Salvador	7
2.1. Definición de Inclusión Financiera	7
2.2. Visión de la PNIF.....	8
2.3. Objetivo de la PNIF	9
3. Estado de la Inclusión Financiera en El Salvador	12
3.1. Estructura del Sistema Financiero.....	12
3.2. Principales Productos y Servicios Financieros	15
3.2.1. Tenencia y Uso de Cuentas	15
3.2.2. Productos y Servicios de Pago	18
3.2.3. Flujos de Gran Volumen	20
3.2.4. Productos de Crédito.....	21
a. Crédito a Individuos.....	21
b. Crédito a las MYPE	22
3.2.5. Pensiones y Seguros.....	25
3.3. Entorno institucional e infraestructura que favorece la inclusión financiera	26
3.3.1. Regulaciones transversales relevantes para la inclusión financiera	26
a. Protección al Consumidor Financiero.....	26
b. Normas habilitantes para la provisión de servicios financieros digitales.....	27
c. Formalización de las MYPE y profesionales independientes	27
3.3.2. Temas institucionales relevantes para favorecer a la inclusión financiera.....	28
a. Capacidad del regulador y supervisor	28
b. Coordinación Interinstitucional.....	28
c. Otros factores institucionales	28
3.3.3. Temas de infraestructura relevantes para favorecer a la inclusión financiera.....	29
a. Infraestructura del sistema financiero	29
b. Infraestructura de ID	30
c. Infraestructura en temas de conectividad.....	30
i. Educación Financiera.....	30
4. Prioridades, Objetivos Estratégicos y Metas.....	31
4.1. Áreas de Política Prioritarias, Objetivos Estratégicos y Metas	31
5. Plan de Acción	34
6. Mecanismo de Coordinación e Implementación.....	35

7. Mecanismo de Monitoreo y Evaluación	36
7.1. Infraestructura de Datos	36
7.2. Marco de Resultados	38
7.3. Sistema de Seguimiento al Plan de Acción.....	38
7.4. Evaluaciones de soporte sobre acciones de la PNIF	38
8. Riesgos y Medidas de Mitigación	39

Índice de Tablas

Tabla 1: Indicadores de acceso físico y comparativos entre países	14
Tabla 2: Indicadores de Tenencia de Cuenta	16
Tabla 3: Contenido y objetivos de las áreas transversales	32
Tabla 4: Contenido y objetivos de las áreas de política prioritarias.....	33
Tabla 5: Acciones pendientes con relación a la infraestructura de datos.....	37

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Principales políticas y acciones del Gobierno de El Salvador relevantes para la Inclusión Financiera	7
Cuadro 2: Segmentos prioritarios para la PNIF	11
Cuadro 3: Composición de las redes que agrupan entidades enfocadas en la oferta de servicios microfinancieros	13
Cuadro 4: Áreas prioritarias para la coordinación interinstitucional	28
Cuadro 5: Encuestas de demanda en temas de Inclusión Financiera en El Salvador.....	37

Índice de Figuras

Figura 1: Uso de Canales Financieros en los últimos 12 meses	15
Figura 2: Inclusión Financiera en El Salvador por Características Demográficas y Brechas Principales	16
Figura 3: Barreras reportadas sobre la Tenencia de Cuenta.....	17
Figura 4: Principal Fuente de Financiamiento MYPE al inicio de Operaciones	23
Figura 5: Valor del Colateral requerido por tamaño de Empresa	23
Figura 6. Áreas de Política PNIF	31
Figura 7. Mecanismo de Coordinación e Implementación PNIF – El Salvador	35

1. Introducción

1. En la última década, El Salvador ha emprendido acciones importantes para favorecer la inclusión financiera (ver Cuadro 1), no obstante, subsisten retos significativos para llevar sus beneficios a la base de la pirámide y a las Micro y Pequeñas Empresas (MYPE). Menos del 30 por ciento de la población tiene una cuenta en una institución formal, porcentaje que resulta aún menor para el 40 por ciento más pobre, para la población rural o las mujeres. Asimismo, el 25 por ciento de las micro y pequeñas empresas (MYPE) en el país identifican la falta de acceso al financiamiento como un obstáculo para su desarrollo, y más del 60 por ciento usa recursos internos para su financiamiento.¹

2. La Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF), contribuirá a superar estos retos y acortar las brechas en el acceso y uso de servicios financieros, con efectos positivos sobre la economía en su conjunto. Las medidas en este ámbito buscan mejorar el acceso, uso y calidad de servicios financieros. Diversos estudios demuestran el vínculo existente entre inclusión financiera, crecimiento económico, y equidad tanto social como de género.² Además la inclusión financiera es instrumental para alcanzar siete de los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas³, y puede contribuir a contrarrestar otros desafíos importantes en El Salvador como son la informalidad o los altos niveles de criminalidad.⁴

3. La promoción de los servicios financieros digitales constituye una prioridad en el diseño de la Política Nacional de Inclusión Financiera. Los avances en las tecnologías permiten llegar con servicios financieros a poblaciones usualmente excluidas o sub-atendidas. Experiencias internacionales como la de India o Kenia⁵, demuestran los efectos positivos de crear un ambiente favorable para su desarrollo. Sin embargo, la expansión de servicios financieros digitales en cada mercado está condicionada por una serie de factores habilitantes adicionales a considerar, como son: infraestructura (identidad, conectividad), nuevos riesgos operacionales (por el uso intensivo de tecnologías de información), y/o capacidad del consumidor financiero (habilidades para el uso de dispositivos digitales).⁶

4. La inclusión financiera no es un fenómeno que ocurre por sí solo, requiere de esfuerzos específicos y coordinados entre los actores del ecosistema que se está articulando a través de la PNIF. La experiencia internacional demuestra que los avances en inclusión financiera no se producen de manera espontánea. Por ello, el análisis del contexto actual de la inclusión financiera

¹ Los datos provienen del Global Findex (2017), encuesta de Demanda de El Salvador (2016) y Encuestas de Empresas (Banco Mundial, 2016)

² Khan 2011, Hanning y Jassen 2010, y Cull, Demirgüç-Kunt y Lyman 2012.

³ Roman Pia 2018.

⁴ Con relación a la reducción de la informalidad las acciones de la PNIF incluyen la exploración de mecanismos para formalización de las MYPES, que contribuyan a incrementar su acceso al financiamiento. Con relación a la reducción de los altos niveles de criminalidad, las acciones de la PNIF están encaminadas a insertar financieramente y en el mercado laboral a poblaciones vulnerables como los jóvenes, mujeres, y población de bajos recursos.

⁵ India estableció un plan gubernamental para proveer de infraestructura que facilite la provisión de servicios financieros digitales, conocido como “India Stack” en el que se facilita infraestructura de identificación, pagos y de manejo y almacenamiento de datos para facilitar el uso de servicios financieros digitales. Kenia por su parte es conocida por el exitoso desarrollo del dinero electrónico y sus logros en relación a la inclusión financiera en el país (70% de la población tienen una cuenta en el sistema financiero).

⁶ Ver también <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/10/11/pp101118-bali-fintech-agenda>, en la que se mencionan los retos y beneficios de incorporar las innovaciones tecnológicas para la inclusión financiera.

(acompañado de información cuantitativa y cualitativa actualizada), la determinación de objetivos y metas concretas, y la asignación de responsabilidades, en el marco de esta política nacional, constituyen pasos necesarios para asegurar progresos a corto y mediano plazo.

5. Resulta de suma importancia en el contexto actual consolidar, coordinar y dar permanencia en el tiempo a los esfuerzos de las diferentes instituciones trabajando en estos temas. Existen diversas iniciativas relevantes para la inclusión financiera, no coordinadas, que de integrarse dentro de la PNIF, maximizarían su oportunidad de impacto, y presentarían ahorros significativos en su ejecución. En reconocimiento de esta necesidad, en octubre del 2019 se aprobó el Decreto Ejecutivo No 28 de 2019, a través del cual se crea el Consejo Nacional de Inclusión y Educación Financiera como instancia de coordinación nacional para establecer objetivos, líneas estratégicas y planes de trabajo que permitan formular una Política Nacional.

6. La PNIF se alinea con los diferentes compromisos internacionales asumidos en materia de Inclusión Financiera, y con los objetivos nacionales de crecimiento económico, aumento de la productividad, y mayor coordinación interinstitucional. El año 2012, El Salvador se integró a la Alianza para la Inclusión Financiera, AFI⁷ y suscribió la declaración Maya, comprometiéndose a establecer metas concretas en el ámbito de inclusión financiera y compartir sus progresos con los demás miembros de la alianza (ver Cuadro 1).

7. Las siguientes secciones de la PNIF presentan la definición de inclusión financiera, la visión y los objetivos de la PNIF, un breve diagnóstico de su situación en El Salvador, y la identificación de las áreas definidas como fundamentales para avanzar en la consecución de visión planteada. Posteriormente se presentan una serie de acciones y tareas a cumplir determinadas con base en el diagnóstico realizado. Finalmente se explican los mecanismos para alcanzar los objetivos y metas trazadas en la PNIF: el Consejo Nacional de Inclusión y Educación Financiera como la estructura de ejecución y coordinación definida a través del Decreto Ejecutivo No 28 de 2019, y los mecanismos de Monitoreo y Evaluación a incluir como parte del Plan de Acción.

⁷ La Alianza para la Inclusión Financiera es una plataforma que coordina temas de política y regulación en Inclusión Financiera a nivel mundial, liderada por sus propios miembros, que a la fecha constituyen más de 90 gobiernos.

Cuadro 1. Principales políticas y acciones en El Salvador relevantes para la Inclusión Financiera

- En el 2012, el BCR se incorporó como miembro de AFI y estableció metas en el marco de la Declaración Maya para promover la inclusión financiera. Estas metas estuvieron vinculadas fundamentalmente a facilitar el entorno para la provisión de servicios financieros móviles, desarrollar una estrategia de educación financiera, analizar y definir acciones en relación a productos para poblaciones de bajos ingresos (microcrédito, micro seguros, micro pensiones, etc.) y definir indicadores para medir la inclusión financiera
- En el 2015, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley para facilitar la Inclusión Financiera (Decreto Legislativo N° 72).
- Entre junio y noviembre del 2016 se aprobó la normativa para implementar dicha Ley: sobre Dinero electrónico y Cuentas de Ahorro con requisitos simplificados. También se promulgó normativa para incorporar a los administradores de corresponsales, a la normativa para corresponsales financieros que se encontraba vigente en el 2013.
- En el 2016, se realizó la Encuesta Nacional de Demanda de Acceso a Servicios Financieros y la Encuesta Nacional de Capacidades Financieras.
- También en 2016, diversos actores ratificaron o definieron su participación en el convenio interinstitucional de educación financiera (cuyo origen data de 2009). Estos actores comprenden las siguientes instituciones: el Banco Central de Reserva de El Salvador, el Ministerio de Educación, el Instituto de Garantía de Depósitos, Defensoría del Consumidor y Banco de Desarrollo de la República de El Salvador. Este convenio tiene como fin unificar esfuerzos en torno al fortalecimiento de las capacidades financieras en la población, la incorporación de nuevas entidades y la coordinación público-privada bajo el Programa de Educación Financiera, el cual existe desde 2008.
- En fecha 20 de diciembre de 2017, se realiza una adenda al Convenio Marco de Cooperación y Apoyo Interinstitucional en materia de Educación Financiera, en la cual se adiciona como participantes del Programa de Educación Financiera al Banco de Fomento Agropecuario y Banco Hipotecario.
- En el 2017 el BCR suscribió la Declaración de Denarau, comprometiéndose a trabajar en pro de reducir las disparidades de género en la inclusión financiera.
- Entre el 2017 y 2018 se presentaron propuestas a la Asamblea Legislativa para la regulación de las cooperativas, tema pendiente de resolución.
- Además, en 2018 se suscribió un nuevo convenio interinstitucional de educación financiera mediante el cual se incorporaron la SSF y CONAMYPE.
- En el 2018, se promulga el Decreto Ejecutivo No 35, que determina la creación, composición y responsabilidades del Consejo Nacional de Inclusión Financiera.
- En febrero del 2019, el BCR publica una propuesta para trabajar en el fortalecimiento de las MYPES, a través del reporte “Generando capacidades en la MYPE y los emprendimientos bajo un enfoque de Inclusión Social y Financiera”.
- En el 2019 se promulga el Decreto Ejecutivo No 28, que determina la creación, composición y responsabilidades del Consejo Nacional de Inclusión y Educación Financiera, derogándose el Decreto Ejecutivo No 35 de 2018.

Fuente: Elaboración propia a partir de información pública.

2. Marco de Inclusión Financiera en El Salvador

2.1. Definición de Inclusión Financiera

8. La inclusión financiera en El Salvador se define como el acceso y uso de una amplia y diversa gama de productos y servicios financieros responsables, sustentables y de calidad, tanto por personas como por empresas. Está enfocada, principalmente, en resolver los

problemas de acceso y uso para la micro y pequeña empresa, la población de menores ingresos⁸, mujeres o sectores tradicionalmente excluidos. Para alcanzarla, se requiere contar con un ecosistema mínimo y robusto, que asegure la distribución equitativa y eficiente de una amplia gama de productos y servicios financieros. Se requiere también la implementación de esquemas de empoderamiento del consumidor financiero que garanticen una calidad mínima en los productos y servicios financieros, y les permita elegir de manera informada los productos y/o servicios que más se ajusten a sus necesidades. El acompañamiento de una política de inclusión financiera con programas de educación financiera y mecanismos de protección de sus usuarios son indispensables para cumplir con estas metas.

2.2. Visión de la PNIF

9. La visión que sustenta y orienta la Política Nacional de Inclusión Financiera contempla la incorporación al sistema de sectores excluidos, el desarrollo de más y mejores productos y servicios, la incorporación de tecnologías de información financiera y la “nivelación” de un marco moderno y justo de supervisión y monitoreo que procure mantener la estabilidad del sistema al tiempo que se desarrolla el mismo. La consecución de la visión de esta política depende de una exitosa implementación de la política, y ha sido articulada en los siguientes términos:

Visión de la PNIF

“Toda persona y empresa en El Salvador sea partícipe de los beneficios que brinda un sistema financiero sólido, incluyente, transparente y moderno, que responda a sus necesidades financieras a través de la oferta responsable y sostenible de una adecuada gama de productos y servicios financieros adecuados, asequibles y seguros”

10. La visión de la PNIF considera la inclusión financiera desde tres dimensiones u ópticas: acceso, uso y calidad.

⁸ Población de bajos ingresos hace referencia a la población vulnerable de acuerdo a la definición de la ENEF, que incluye mujeres y personas con discapacidades



El **acceso** depende de la existencia de una conveniente oferta de productos y servicios financieros dentro de un mercado competitivo, y está ligado a una adecuada infraestructura y regulación.

El **uso** está vinculado a la frecuencia y aprovechamiento de los productos, servicios e infraestructura financiera por parte de los usuarios del sistema.



La **calidad** se refiere a contar con productos y servicios: que sean seguros, adecuados a las necesidades de los clientes y comprendidos por los usuarios.

11. Conscientes de que la realización de esta visión implica grandes esfuerzos y acciones coordinadas entre diversos actores, se espera que estas sigan un proceso gradual, cuya primera fase de implementación se llevará a cabo entre el 2021 y diciembre del 2024. Aunque se pretende la continuidad de los esfuerzos de inclusión financiera – y la efectividad de la política– más allá del marco de tiempo establecido, se han determinado acciones concretas y metas a alcanzar en los siguientes cuatro años (Plan de Acción). Cumplir con estas metas requiere la activa participación y la coordinación de diversos actores, incluyendo a instituciones de los sectores público y privado, agencias y organismos internacionales de desarrollo y la sociedad civil.

2.3. Objetivo de la PNIF

12. Adicionalmente, es necesario instrumentalizar el proceso de alcance de la visión de la política, a través de objetivos claros sobre el contenido de la política, junto con mecanismos y acciones necesarias para su consecución. De conformidad con el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No 28, la Política Nacional de Inclusión Financiera tiene el siguiente objetivo:

Objetivo de la PNIF

“La Política Nacional de Inclusión Financiera tiene como objetivo definir directrices generales para promover un sistema financiero inclusivo, en el cual las personas de menores ingresos, las mujeres, las micro y pequeñas empresas, puedan acceder y usar los productos y servicios financieros en mejores condiciones de seguridad, eficiencia y transparencia; para lo cual, se vuelve importante fortalecer las capacidades de conocimiento y empoderamiento del consumidor financiero”

13. El objetivo de la PNIF determinado en el Decreto Ejecutivo No 28, se hace efectivo a través de esta Política Nacional de Inclusión financiera - PNIF. Esta PNIF propone enfocarse en un conjunto de prioridades consensuadas para avanzar la agenda de inclusión financiera en El

Salvador. Además, contiene una serie de tareas y acciones coordinadas, para avanzar en atender dichas prioridades, estableciendo metas concretas a ser ejecutadas y evaluadas hasta diciembre del 2024.

14. Del objetivo enunciado por el Decreto Ejecutivo No 28, también se deducen los segmentos prioritarios sobre los que la PNIF debe dirigir sus acciones: personas de menores ingresos, mujeres, y micro y pequeñas empresas. El “Cuadro 2. Segmentos prioritarios para la PNIF” describe de manera detallada muchas de las brechas de acceso de cada uno de estos segmentos y los retos que su inclusión en el sistema financiero implica. Existen varios programas gubernamentales trabajando en estos temas desde diferentes perspectivas, y en muchos casos de manera aislada, cuyo enfoque sistemático podría contribuir en resolver los problemas de acceso o uso para cada uno de dichos segmentos. La PNIF en este sentido se presenta como una oportunidad de alineación y coordinación de los esfuerzos gubernamentales, con la expectativa de aumentar la efectividad de los mismos.

Cuadro 2. Segmentos prioritarios para la PNIF

Personas de menores ingresos

Los segmentos de la población con menores ingresos suelen tener más restricciones de acceso a productos financieros por diversas razones, tanto de oferta (falta de productos adecuados, demasiado costosos, falta de interés de los proveedores en atender esas necesidades), como de demanda (desconfianza en las instituciones financieras, temor, errores de percepción). En El Salvador la población con menores ingresos y proveniente de zonas rurales replica estos patrones. Así, por ejemplo, de acuerdo con el Global Findex, el porcentaje de tenencia de cuenta entre la población en zonas rurales como entre la población perteneciente al 40% más vulnerable representa tan solo 25.7% y 19% respectivamente. Estos porcentajes de acceso son además bajos en relación con la región de América Latina y el Caribe (LAC) que, en promedio, presenta porcentajes de acceso de 53% y 43% para estos mismos indicadores.

Mujeres

Según el Global Findex (2017) solo 23.5% de las mujeres adultas posee una cuenta con una diferencia de 12.8 puntos porcentuales con relación a los hombres. De acuerdo con el reporte de resultados de la ENASF 2016, la brecha en el uso de cuando al menos un producto financiero, incluyendo ahorros, seguros, pensiones y crédito alcanza 13 puntos porcentuales. No existe una brecha de género con relación al uso del celular para hacer pagos o transferencias y la brecha con relación a la obtención de crédito también es reducida (2%).

Como retos pendientes para facilitar el mayor acceso y uso de servicios financieros por parte de las mujeres, el BCR (2017) identificó los siguientes:

- Generar información estadística e indicadores por género.
- Identificar barreras y limitaciones que enfrentan las mujeres para acceder al sistema financiero (enfocadas en ahorros, seguros y pensiones).
- Empoderar a las mujeres a través de educación financiera. Aprovechar la infraestructura de programas sociales para estos efectos.
- Impulsar el diseño de productos financieros adecuados a las necesidades de las mujeres emprendedoras.

Micro y pequeñas empresas

Pese a representar cerca del 90% del sector empresarial, contribuir con 35% del PIB, y con más de 800,000 empleos (más del 30% de la fuerza laboral), uno de los principales obstáculos que enfrentan las MYPE para su consolidación y crecimiento, es la falta de acceso a productos y servicios financieros adecuados. El 22% del total de empresas identifica la falta de financiamiento como principal obstáculo para su desarrollo (Encuesta de Empresas 2017, Banco Mundial) y más del 65% afirma haber utilizado recursos propios para financiar sus negocios. (Encuesta Nacional MYPE 2017 realizada por DIGESTYC).

La ausencia de financiamiento se produce por falta de garantías hipotecarias o prendarias, fiador y la poca diversidad de instrumentos en el mercado local para atenderlas. A estos retos se suman los altos niveles de informalidad, bajos niveles de capacidad e innovación y baja productividad en las empresas.

El gobierno de El Salvador reconoce la importancia del mayor acceso al financiamiento por parte de las MYPE. En efecto, existen programas atendiendo sus necesidades financieras de las MYPES, como es el caso del “Programa Banca Emprendes” ejecutado por BANDESAL y FONDEPRO, organizado por el Ministerio de Economía. La PNIF brinda la oportunidad de articular estas iniciativas y de coordinarlas con otras que trabajen otros aspectos subyacentes a la falta de acceso a productos financieros adecuados (como la informalidad, o los bajos niveles de productividad).

Fuente: Elaboración propia a partir de información pública

3. Estado de la Inclusión Financiera en El Salvador

15. Esta sección presenta un análisis de la situación de la inclusión financiera en El Salvador, sus desafíos y oportunidades. Este análisis ha tomado en cuenta información de fuentes locales e internacionales.⁹ La identificación de desafíos se ha visto complementada con información recabada en rondas de consulta con diversas instituciones.

3.1. Estructura del Sistema Financiero

16. El sistema financiero está conformado por diversas instituciones financieras reguladas y no reguladas. Está relativamente concentrado, con participación predominante de la banca y con significativa participación extranjera.¹⁰ Las instituciones no bancarias reguladas y supervisadas por el BCR y la SSF son numerosas, e incluyen instituciones autorizadas para captar depósitos como los bancos cooperativos y sociedades de ahorro y crédito (SAC); así como instituciones de servicios de pago (empresas de transferencias y de dinero electrónico).

17. La oferta de servicios micro-financieros es diversa y competitiva, y es provista principalmente por asociaciones cooperativas de ahorro y crédito y ONGs. Sólo 11 de estas instituciones están reguladas por el Comité de Normas del BCR. Por tanto, la mayoría de las asociaciones cooperativas no son reguladas, y se encuentran monitoreadas por INSAFOCCOP.¹¹ La mayor parte de estas instituciones forman parte de tres redes con larga trayectoria en el país (ver cuadro 3) que proveen de apoyo técnico y tienen un rol importante en la estandarización de prácticas. Estas entidades están incursionando en la oferta de servicios digitales que permiten expandir su alcance como es el caso del sistema FEDE BANKING y Fede Móvil, lanzados por FEDECREDITO para acceder a sus productos y servicios financieros las 24 horas del día, realizar consulta de saldos, transferencias entre cuentas de ahorro, pagos, recargas de celular, y otros.¹²

⁹ Por el lado de la demanda, se basa principalmente en la Encuesta Global sobre inclusión financiera “Global Findex” 2017 del Banco Mundial y en los resultados de la primera Encuesta Nacional de Demanda de Servicios Financieros en El Salvador realizada por el BCR en el año 2016. Por el lado de la oferta, se utiliza información pública del BCR y la SSF, así como evaluaciones previas del sistema financiero elaboradas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Evaluaciones del Sector Financiero – FSAP, publicadas en el año 2016).

¹⁰ SSF

¹¹ Esta institución se encarga del registro, supervisión y promoción de cooperativas, entre las cuales están 544 cooperativas financieras activas. Estas instituciones ofrecen servicios a segmentos desatendidos de la población, en especial la población de bajos recursos y microempresas, con una amplia gama de productos (i.e. cuentas de ahorro, depósitos a plazo, crédito personal, crédito para vivienda, crédito para la MYPE, tarjetas de crédito, seguros y servicios de transferencias de remesas).

¹² Federación de Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores, FEDECREDITO:
<https://www.fedecredito.com.sv/canales/fede-banking>

Cuadro 3: Composición de las redes que agrupan entidades enfocadas en la oferta de servicios microfinancieros

- FEDECREDITO, el cual reúne a 55 entidades (48 cajas de crédito y 7 bancos de los trabajadores, de los cuales 5 son supervisados por la SSF, incluyendo su Federación.
- La Red FEDECACES, que reúne a 28 Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito (ACAC) afiliadas (no supervisadas), una Aseguradora Cooperativa (la primera de su tipo), y su Federación.
- ASOMI, con 12 entidades asociadas y que además forma parte de la Red Centroamericana y del Caribe de Microfinanzas (REDCAMIF).

Fuente: Elaboración propia en base a información pública disponible.

18. El gran número y tamaño de las asociaciones cooperativas de ahorro y crédito fuera del ámbito de regulación y supervisión de la autoridad financiera requiere acciones concretas de reforma en el ámbito legislativo. La Asamblea Legislativa ha recibido propuestas de regulación, tanto del BCR como de la SSF y otros gremios, y hacia mediados del 2018 se discutió la situación de estas instituciones sin lograr ningún progreso al respecto.¹³ Las reformas propuestas tenían el objetivo de traer a algunas de estas instituciones dentro del perímetro regulatorio, y establecer un marco normativo y de supervisión proporcional a sus riesgos.

19. La red de puntos de atención del sistema financiero a nivel nacional es relativamente amplia, pero la cobertura sigue siendo limitada. El Salvador se posiciona en los primeros lugares de Centroamérica en número de cajeros y sucursales.¹⁴ No obstante, la cobertura sigue siendo limitada, y la falta de interoperabilidad entre los terminales puntos de venta (POS) y ATMs constituyen barreras importantes para el acceso y el uso de servicios financieros (*ver tabla 1*).¹⁵

20. El número de corresponsales financieros ha crecido de manera significativa¹⁶, sin embargo, el actual marco regulatorio -fragmentado y desnivelado- puede acarrear costos adicionales para los distintos proveedores de servicios financieros. La regulación ha sido diseñada por tipos institucionales: para bancos, bancos cooperativos y cajas de ahorro y crédito, para entidades de transferencia de dinero y para sociedades proveedoras de dinero electrónico. Esta fragmentación del marco normativo puede causar confusión en cuanto a qué normas son aplicables, por ejemplo, cuando un banco utiliza agentes solo en calidad de empresa de

¹³ FSAP 2016 - Instituciones no Bancarias, Propuestas a la Asamblea Legislativa, y noticias en diarios locales.

¹⁴ Con 83.3 cajeros automáticos o ATMs, y 33.2 sucursales bancarias por cada 1,000 kilómetros cuadrados. Ver: Encuesta de Acceso Financiero (FAS), FMI, disponible en: <http://data.imf.org/?sk=E5DCAB7E-A5CA-4892-A6EA-598B5463A34C>

¹⁵ La cobertura es baja según un índice compuesto de acceso físico a instituciones financieras construido por el FMI a partir de indicadores de la Encuesta de Acceso Financiero del FMI y de indicadores del desarrollo mundial (WDI por sus siglas en inglés) del Banco Mundial. Este índice coloca a El Salvador en la posición 26 de 31 países de Latinoamérica y el Caribe.

¹⁶ A noviembre de 2018, el número de corresponsales financieros a nivel nacional era de 1,501, lo que representa un incremento del 35.1 por ciento con respecto al mismo mes del año anterior. Entre las operaciones permitidas para realizar por medio de corresponsales financieros se encuentran: pago de servicios públicos y privados, recolección y entrega de documentación para apertura y cierre de cuentas de depósito, retiros y pagos con tarjetas de crédito y débito, transferencias locales de fondos, entre otras (Operaciones autorizadas de conformidad con las “Normas Técnicas para Realizar Operaciones y Prestar Servicios por medio de Corresponsales Financieros y Administradores de Corresponsales Financieros - NASF-03”)

transferencia de dinero, y en caso se aplique la normativa para bancos, o generar arbitraje regulatorio, si tales exigencias no son desproporcionadas. Otros retos potenciales en la interpretación de la regulación se relacionan con el tipo de normas aplicables para los agentes compartidos o, por ejemplo, la regulación aplicable a los agentes de las cooperativas no reguladas, afiliadas a FEDECREDITO.¹⁷

Tabla 1: Indicadores de acceso físico y comparativos entre países

Indicadores	Comparativo entre países						
	SLV	GTM	HND	NIC	DOM	LAC	IMB
# de Puntos de Acceso por 100,000 adultos	52.1	68.6	43.5	28.9	51.7	55.8	33.1
<i>De las cuales, sucursales bancarias</i>	14.8	32.5	19.6	11.2	12.7	13.3	8.8
<i>De las cuales, cajeros automáticos (ATMs)</i>	37.3	36.1	23.9	17.7	39.0	42.5	24.2
<i>De los cuales, corresponsales financieros</i>	6.6	61.0	39.5	..	..	..	..
# de Puntos de Acceso por 1,000 km ²	116.5	70.3	24.6	10.6	81.4	..	..
<i>De las cuales, sucursales bancarias</i>	33.2	33.3	11.1	4.1	19.9	..	..
<i>De las cuales, cajeros automáticos (ATMs)</i>	83.3	37	13.5	6.5	61.5	..	..

Fuente: Elaboración propia en función a datos de la Encuesta de Acceso Financiero (FAS), FMI, 2017 y cálculos propios en función a datos del BCR, la Superintendencia de Bancos de Guatemala y Honduras a diciembre 2017.

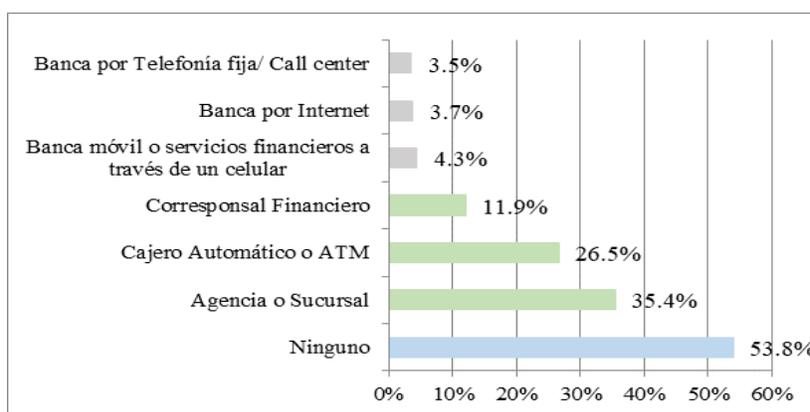
Nota: Las siglas corresponden a los siguientes países SLV: El Salvador; GTM: Guatemala; HND: Honduras; NIC: Nicaragua; DOM: República Dominicana; LAC: Latinoamérica y El Caribe e IMB: Países de ingresos medio bajos.

21. El uso de canales o medios electrónicos para acceder a servicios financieros es aún limitado, lo que representa una gran oportunidad para avanzar en inclusión financiera. Los salvadoreños realizan sus operaciones financieras principalmente a través de agencias o sucursales y cajeros automáticos. La proporción de corresponsales financieros en El Salvador, resulta, sin embargo, muy baja en comparación a otros países de la región (LAC). (ver figura 1).¹⁸

¹⁷ FSAP 2016 – Inclusión Financiera

¹⁸ ENASF, 2016

Figura 1: Uso de Canales Financieros en los últimos 12 meses



Fuente: ENASF, 2016

3.2. Principales Productos y Servicios Financieros

3.2.1. Tenencia y Uso de Cuentas

Estado actual

22. Los porcentajes de tenencia y uso de cuentas se observan por debajo de los niveles presentados por otros países de la región.¹⁹ En 2017 solo un tercio de las personas adultas (29.3 por ciento) poseía una cuenta en una institución financiera²⁰, El Salvador se sitúa por detrás de países vecinos y de la región. (ver tabla 2).²¹ Con relación al bajo nivel de uso en la población bancarizada, por ejemplo, según datos del Global Findex (2017), 18.1 por ciento de los cuentahabientes no depositaron o retiraron efectivo de su cuenta en los últimos 12 meses. Este porcentaje se incrementó en más del doble respecto a 2014.²²

¹⁹ La tenencia de cuentas es un indicador típicamente utilizado para medir la inclusión financiera a nivel mundial por considerarse un punto de entrada a otros servicios financieros.

²⁰ Ver Global Findex, 2017. Se refiere al porcentaje de encuestados que informaron tener una cuenta (ellos solos o junto con alguien más) en un banco u otro tipo de institución financiera, como una unión de crédito, una entidad de microfinanzas, una cooperativa, o el correo (si es que aplica), o que tienen una tarjeta de débito a su nombre.

²¹ Global Findex, 2017.

²² Ver Global Findex, 2017.

Tabla 2: Indicadores de Tenencia de Cuenta

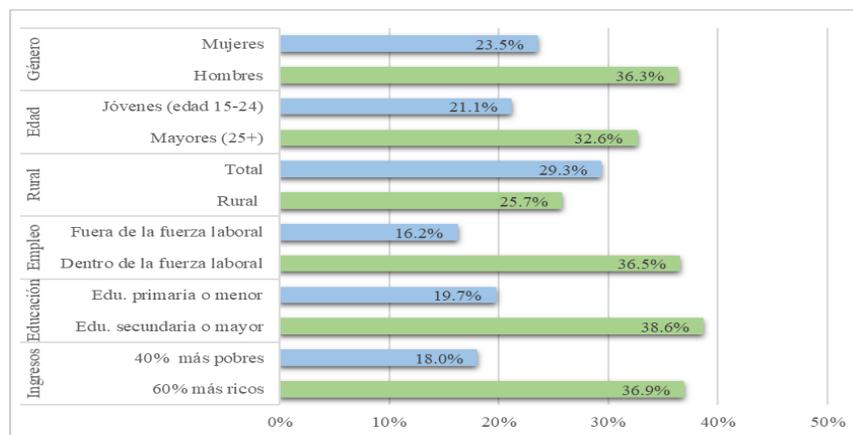
Indicadores (% edad 15+)	Comparativo entre países						
	SLV	GTM	HON	NIC	DOM	LAC	IMB
Adultos con cuenta ²³	30.4	44.1	45.3	30.9	56.2	55.1	57.8
Adultos con cuenta en una institución financiera formal	29.3	43.5	42.9	28.4	54.8	54.2	56.1
Adultos con una cuenta de dinero móvil	3.5	2.1	6.2	3.9	3.9	5.3	5.3

Fuente: Global Findex, Banco Mundial, 2017

Nota: Las siglas corresponden a los siguientes países SLV: El Salvador; GTM: Guatemala; HND: Honduras; NIC: Nicaragua; DOM: República Dominicana; LAC: Latinoamérica y El Caribe e IMB: Países de Ingresos Medio Bajos.

23. Las mujeres, las personas de menores ingresos y la población en zonas rurales conforman los grupos con menores niveles de acceso. La brecha de género en acceso a cuentas es de 12.8 puntos porcentuales, colocándose muy por encima de la observada en la región LAC de 6 puntos porcentuales. La población en zonas rurales y el 40 por ciento de los hogares más pobres reportan niveles inferiores de tenencia de cuentas en relación a la media nacional (25.7 por ciento y 18 por ciento respectivamente). La mayor brecha se observa en la población que se encuentra dentro y fuera de la fuerza laboral, con 20.3 puntos porcentuales de diferencia en términos de tenencia de cuenta (Ver figura 2).²⁴

Figura 2: Inclusión Financiera en El Salvador por Características Demográficas y Brechas Principales



Fuente: Global Findex, Banco Mundial, 2017

24. La falta de dinero (40.2 por ciento), el alto costo de los servicios financieros (34 por ciento) y la desconfianza en las instituciones financieras (22.5 por ciento) fueron señaladas como las principales razones para no tener una cuenta.²⁵ La distancia a un punto de atención del sistema financiero y la falta de documentos necesarios se señalan como barreras menos significativas desde la perspectiva de la demanda. Sin embargo, en consultas con diversos actores

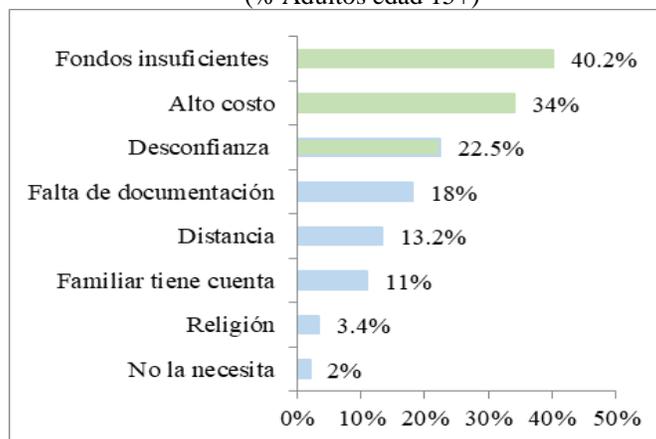
²³ Ver glosario Global Findex, 2017. Se refiere al porcentaje de encuestados que informaron tener una cuenta (por sí mismos o en conjunto con alguien más) en un banco u otro tipo de institución financiera (ver definición de cuenta de institución financiera) o informaron haber usado personalmente un servicio de dinero móvil en los últimos doce meses.

²⁴ Ver Global Findex 2017.

²⁵ Ver Global Findex 2017.

públicos y privados, se mencionó la falta de documentos de identificación como una barrera de acceso.

Figura 3: Barreras reportadas sobre la Tenencia de Cuenta
(% Adultos edad 15+)



Fuente: Global Findex, Banco Mundial, 2017

25. Finalmente, se observan algunos desafíos vinculados a la regulación de los procedimientos de Debida Diligencia del Cliente, que elevan los costos y limitan la oferta de cuentas por parte de las instituciones financieras. Las instituciones financieras requieren normas y procedimientos de supervisión más claros con relación a la flexibilidad que pueden incorporar para la identificación de clientes y procedimientos de Debida Diligencia aplicables a las cuentas simplificadas y de dinero electrónico, así como para otros productos como los pagos de baja cuantía. Asimismo, requieren mayor claridad sobre la posibilidad de utilizar documentos electrónicos.

La oferta

26. La oferta de productos como el dinero electrónico y las cuentas de ahorro con requisitos simplificados es aún limitada. Existe únicamente una sociedad proveedora de dinero electrónico autorizada para operar (Mobile Cash S.A., conocido como Tigo Money). Las cuentas de ahorro con requisitos simplificados, cuyo único requisito documental es el documento único de identidad (DUI) pueden ser ofrecidos por los Bancos, Bancos Cooperativos y SACs, no obstante, únicamente 3 bancos han implementado este producto.

27. Entre las principales limitantes para la expansión de estos productos está la necesidad de contar con una plataforma tecnológica robusta y confiable, el cumplimiento de medidas de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo (PLD/FT), y otras barreras de información y regulatorias. Así por ejemplo, la legislación transversal en materia de gestión de riesgos no específica para estos mercados; no se cuenta con mecanismos alternos de Debida Diligencia; o la inseguridad como un factor determinante para la expansión de los mercados.

28. La información sobre la oferta, y su real alcance está limitada por la falta de información sobre la provisión de servicios financieros por parte de instituciones no reguladas. Las instituciones no reguladas también ofrecen productos de ahorro de fácil gestión, sin costos asociados por comisiones ni membresía, y cuya solicitud puede realizarse vía remota²⁶. Sin embargo, la información sobre estos productos y clientes, no se incorpora en los análisis del sistema financiero.

29. Los depósitos en instituciones financieras reguladas se encuentran protegidos por el Instituto de Garantía de Depósitos (IGD), pero esta protección no alcanza a las instituciones del sector no regulado. El IGD garantiza (i) los depósitos de ahorro, (ii) los depósitos en cuentas corrientes y (iii) los depósitos a plazo hasta por US\$10,227.00 por depositante.²⁷ No existe un mecanismo de protección de los depósitos en las instituciones no reguladas. Sin embargo, algunas cooperativas tienen un esquema de autorregulación para la protección de sus depósitos como el caso de FEDECACES²⁸. La mayoría de la población (52.5 por ciento) desconoce la protección de los depósitos por el IGD.²⁹

La demanda

30. El ahorro se realiza principalmente de manera informal y se destina principalmente para cubrir gastos de comida, personales y servicios básicos. El 37.9 por ciento de las personas adultas reportó haber ahorrado o reservado dinero en el último año. Sin embargo, únicamente 10.9 por ciento reportó haber ahorrado en una institución financiera formal.³⁰ El 34% ahorra para cubrir gastos de comida, personales y servicios básicos, 25 por ciento para la cobertura de emergencias o imprevistos, y 8 por ciento para educación y emprendimientos. Estas características deberían orientar las acciones del sector privado en el diseño de productos.

3.2.2. Productos y Servicios de Pago

Estado actual

31. Un alto porcentaje de los pagos en El Salvador aún se realizan en efectivo y la tenencia de medios de pago electrónicos, como tarjetas de débito o de crédito, es baja. El pago de servicios públicos por ejemplo, es realizado en efectivo por 77.8 por ciento de consumidores. Asimismo, sólo 18.9 por ciento de adultos poseen una tarjeta de débito y 5.7 por ciento una tarjeta de crédito, cifras inferiores a las reportadas para LAC.

²⁶ Mi Cuenta, disponible en Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores del Sistema Fedecredito. <https://www.fedecredito.com.sv/producto/mi-cuenta>

²⁷ El dinero electrónico no tiene garantía del IGD, pero está respaldado al 100 por ciento en el BCR.

²⁸ El proyecto de Ley de las Cooperativas establece un esquema de protección de los depósitos no incorporados en el IGD.

²⁹ ENASF, 2016

³⁰ Cuando hacemos referencia a institución financiera formal o regulada, significa regulada y supervisada por el BCR y la SSF, respectivamente.

32. Las remesas representan una oportunidad significativa dada su importancia en la economía del país y su potencial para ampliar el uso de otros productos y servicios financieros. Uno de cada tres nacionales reside en el extranjero y envía remesas a sus familiares. A diciembre de 2018, las remesas familiares, procedentes en su mayoría de Estados Unidos³¹ superaron los US\$5,400 millones (más del 20 por ciento del PIB). Alrededor del 20 por ciento de los hogares salvadoreños son receptores de remesas, que se destinan, en su mayoría, a consumo: 94.8 por ciento destina estos ingresos para el consumo del hogar (alimentación y vestido), 47.5 por ciento al pago de servicios, y 27.5 por ciento para cubrir gastos de consultas médicas.³² En 2018, solo 24.2 por ciento de las remesas fueron abonadas a una cuenta bancaria³³.

La oferta

33. Los proveedores de servicios de pago comprenden bancos, agentes remesadores y los proveedores de dinero electrónico. Se cuentan con 14 agentes remesadores en el país y un proveedor de dinero electrónico autorizado para operar.³⁴ El sector no regulado (asociaciones de crédito cooperativas) a través de contratos con agentes remesadores, también ofrece el servicio de pago o envío de remesas internacionales.

34. La evolución de los medios de pago distintos al efectivo refleja un progresivo incremento de los pagos digitales. El BCR reporta una ligera disminución del volumen y número de pagos con cheques, y un aumento significativo en transferencias a través de la banca electrónica y sistemas de pagos minoristas (ACH) entre 2015 y 2017. De manera similar, el número de usuarios de banca por internet ha aumentado 44 por ciento en el mismo periodo.³⁵ Las remesas, sin embargo, se realizan de forma mayoritaria a través de agentes remesadores no bancarios, a través de desembolsos en efectivo o recargas telefónica.

35. Las normas sobre el sistema de pagos y sus actores son incompletas y fragmentadas. La ausencia de normas que regule de manera uniforme a los distintos proveedores y su participación en los sistemas, así como la falta de alineación de las normas y procedimientos de supervisión de los proveedores de servicios de pagos, dinero electrónico y otras instituciones reguladas (bancos e instituciones no bancarias) ofreciendo servicios de pagos, puede crear problemas de competencia, de *de-risking*, e incrementar los riesgos operativos (tecnológicos) y en consecuencia, generar desprotección de los clientes en un entorno cada vez más digital.

La demanda

36. Se observa una baja adopción de pagos digitales y el uso de mecanismos de pago informales de manera predominante. Por ejemplo, solo 23.6 por ciento de los salvadoreños

³¹ Las principales ciudades en las que residen las personas migrantes salvadoreñas incluyen: Los Angeles, Houston, Washington, D.C. y Miami.

³² Encuesta Nacional de Migración y Remesas, E. Salvador, 2017. Resultados Preliminares. <https://mic.iom.int/webntmi/descargas/informes2017/EmiRem2017.pdf>

³³ Resultados de la Encuesta de Remesas Familiares, 2018 por el BCR.

³⁴ Mobile Cash (Tigo Money) ya está autorizada.

³⁵ BCR 2018. Estadísticas, Instrumentos de Pago Minoristas.

reportaron haber realizado o recibido pagos digitales en el último año, frente al 45.1 por ciento registrado en LAC.³⁶ El diseño de productos más adecuados y el desarrollo e implementación de programas e iniciativas que faciliten y propicien el acceso a servicios financieros por parte de la comunidad salvadoreña residente en el exterior, así como los ciudadanos retornados son esenciales para incentivar las inversiones y el desarrollo en el país.³⁷ La situación migratoria irregular, falta de información en general, así como la falta de documentos por parte de los migrantes remitentes (falta de DUI o DUI caducado), son desafíos importantes en la incorporación de estos flujos a través de instituciones financieras formales.

3.2.3. Flujos de Gran Volumen

Estado actual

37. Existen varios programas de subsidios y transferencias gubernamentales cuyo nivel de bancarización y digitalización es bajo: Subsidios de gas licuado, transporte público de pasajeros, programa social de veteranos de guerra, de erradicación de la pobreza, entre otros. Lo mismo sucede con otros tipos de grandes flujos, como el pago de servicios públicos, el pago de impuestos además del pago de salarios. Infraestructura insuficiente y la falta de educación financiera y digital, están entre los principales problemas para la canalización de grandes flujos a través de instituciones financieras por canales digitales.

La oferta

38. Las instituciones con las que trabajar desde el punto de vista de la oferta incluyen a agencias de programas gubernamentales, el Ministerio de Hacienda, empresas públicas y privadas. Cuantificar el número de personas a incluir en el sistema financiero a través de estas medidas y hacer seguimiento del uso de estos recursos proporcionará información importante a los miembros del CNIEF y a las instituciones financieras, sobre el progreso en inclusión financiera.

³⁶ Idem.

³⁷ Existen algunos programas e iniciativas tales como el anteproyecto de “Ley Especial para Facilitar el Acceso a Crédito y Servicios Financieros de Salvadoreños Retornados y las Inversiones de la Comunidad Salvadoreña Residente en el Exterior”, y el programa de servicios integrales denominado “El Salvador es tu Casa”, coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que buscan brindar apoyo a los connacionales a través de servicios y soluciones integrales.

La demanda

39. La potencial demanda en este caso incorpora a todos los usuarios receptores de transferencias del gobierno o subsidios, así como a todos los ciudadanos que pagan impuestos o servicios públicos. Estos datos son escasos y poco articulados. En el caso de los salarios, por ejemplo, se observa que en su mayoría son pagados en efectivo. Del 24.5 por ciento de los adultos que reportaron haber recibido sueldos y salarios en el último año, más de la mitad de los casos fue en efectivo.³⁸

3.2.4. Productos de Crédito

a. Crédito a Individuos

Estado actual

40. El acceso al crédito se da mayoritariamente a través de instituciones no reguladas y el marco regulatorio presenta algunas barreras para la expansión de una oferta crediticia saludable. En 2017, el 22.6 por ciento de los adultos informó haber tomado dinero prestado el año anterior, pero tan solo el 8.5 por ciento utilizó una institución financiera regulada. La ausencia de normas en el tema de sobreendeudamiento y de normas claras con respecto a la concentración de cartera, pueden afectar negativamente al consumidor (por ejemplo, prácticas abusivas, a través del acoso para la oferta de créditos o para el cobro de los mismos). La necesidad de verificar el cumplimiento de obligaciones tributarias para el otorgamiento de un crédito también constituye una barrera que se suma al alto costo de los créditos. Finalmente, la Ley contra la Usura también parece constituir una barrera importante para la determinación de las tasas de interés más ajustada a la situación del mercado.

La oferta

41. Los sectores de consumo y del comercio son los dos sectores que más recursos captaron de las instituciones financieras. El crédito al consumo representa 34.4 por ciento del total de instituciones reguladas (bancos, bancos cooperativos y SAC)³⁹. El sector de microfinanzas, incluidos los miembros de FEDECREDITO y FEDECACES, así como las afiliadas de ASOMI, ofrece una amplia gama de productos de préstamo a sus prestatarios, con diferentes términos y condiciones, incluso a través de la metodología de préstamos grupales⁴⁰.

42. Los factores más relevantes que frenan la oferta crediticia son las limitaciones en relación a la información de los clientes, y las barreras legales mencionadas. La oferta de crédito a individuos excluidos o sub-atendidos está fuertemente limitada por los desafíos en relación a la infraestructura crediticia (ver sección 3.3.3.). La falta información sobre el conjunto de los oferentes de crédito regulados y no regulados, la falta de estandarización de los reportes, y los silos en los que actualmente se encuentra la información, también resultan barreras importantes

³⁸ Ver Global Findex 2017, Banco Mundial

³⁹ Información de la SSF.

⁴⁰ FSAP 2016, Inclusión Financiera, Banco Mundial.

para una mejor comprensión de los riesgos y para explorar nuevos productos y brechas en la atención de potenciales prestatarios.

La demanda

43. La aparente baja demanda y el mayor uso de mecanismos de financiamiento informales están vinculados a requisitos difíciles de cumplir. La mayoría de los clientes reporta acudir a familiares y amigos para obtener un crédito. Como segunda razón principal para no poseer o solicitar un préstamo se reporta el no cumplir con los requisitos solicitados para obtener un préstamo, incluidos falta de empleo, requisitos de documentación, ingresos insuficientes, entre otros.

b. Crédito a las MYPE

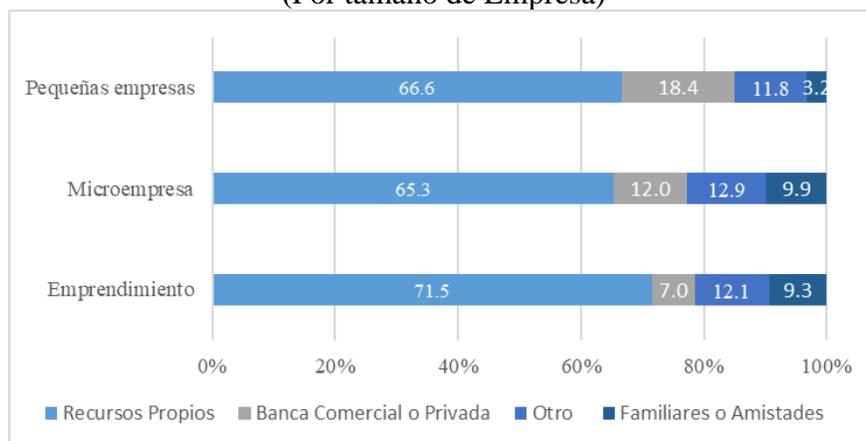
Estado actual

44. El acceso al financiamiento formal es limitado, frenando el crecimiento de las MYPE y contribuyendo su permanencia en la informalidad. La mayoría de las empresas o negocios (67.5 por ciento) indican haber utilizado recursos propios para financiar sus operaciones desde el inicio. Solo 10.7 por ciento indica haber obtenido financiamiento a través de la banca privada, 2.8 por ciento a través del Sistema FEDECREDITO, y 6.5 por ciento indica haber utilizado otros mecanismos como bancos y entidades públicas, el sistema cooperativo, ONGs y donaciones.⁴¹ El 22 por ciento de las MYPE señalan la falta de fondos propios para capital de trabajo como el principal obstáculo para el crecimiento de las empresas. Más del 50 por ciento de las inversiones de las empresas son financiadas internamente (*Figura 4*). Además, el valor del colateral requerido para un préstamo es superior al 200 por ciento del valor del préstamo, y en el caso de las empresas pequeñas, este casi alcanza un 250 por ciento del valor del préstamo⁴² (*Figura 5*).

⁴¹ Encuesta Nacional de la MYPE 2017, realizada por la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) y la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC). El análisis de resultados fue realizado por el Banco Central de Reserva (BCR).

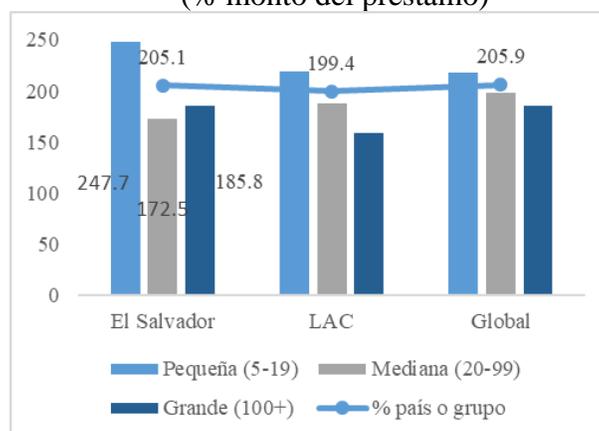
⁴² Encuesta de Empresas del Banco Mundial, 2016.

Figura 4: Principal Fuente de Financiamiento MYPE al inicio de Operaciones
(Por tamaño de Empresa)



Fuente. Encuesta Nacional de la MYPE, 2017

Figura 5: Valor del Colateral requerido por tamaño de Empresa
(% monto del préstamo)



Fuente: Encuesta de Empresas 2016, Banco Mundial

45. El marco regulatorio no favorece el crédito a las MYPE. No existe regulación de la cartera de microcrédito para cautelar una adecuada gestión de sus riesgos o el otorgamiento de créditos sin garantías. Su falta de definición tampoco facilita el monitoreo de su evolución o principales oferentes. La falta de monitoreo de sobreendeudamiento y de datos consolidados de la oferta crediticia también actúa en desmedro de un mayor acceso al financiamiento de las MYPE. El engorroso proceso para su registro y formalización también constituye una barrera de acceso al crédito desde el punto de vista legal.

La oferta

46. Instituciones supervisadas, no supervisadas e informales, participan en el mercado de financiamiento MYPE, sin embargo, la cartera aún es relativamente pequeña y las metodologías especializadas para evaluar el riesgo son limitadas. Según datos de un estudio

realizado por la Superintendencia de Competencia⁴³, a junio de 2016, el financiamiento a la MYPE representaba tan solo 13.5 por ciento de la cartera total. En cuanto al destino sectorial, este va dirigido principalmente a comercio y servicios (45 por ciento y 22 por ciento, respectivamente) y solo 15 por ciento en agropecuario. Actualmente, los productos de financiamiento MYPE, disponibles a través del sistema FEDECREDITO y la red FEDECACES⁴⁴, solicitan menores requisitos documentales en comparación con la banca y ofrecen otros productos como el crédito popular⁴⁵, dirigido a los comerciantes, créditos a sectores productivos, así como líneas de crédito para pequeños comercios.

47. Existen varios programas gubernamentales que contribuyen con un mayor acceso al crédito por parte de las MYPE, y que podrían beneficiarse de una mayor articulación entre ellos, y coordinación con el sector privado, para no atender a los mismos segmentos. CONAMYPE, el Ministerio de Economía y BANDESAL manejan distintos programas para facilitar el acceso al financiamiento de las MYPE. CONAMYPE además desarrolla programas con impacto indirecto, en temas de formalización, formación de capacidades, o tecnologización que son relevantes para incrementar su acceso al crédito.

48. El mercado de factoraje se encuentra subdesarrollado y carece de un marco normativo claro al respecto. Algunos bancos grandes y empresas de factoraje no reguladas realizan operaciones de factoraje, pero los riesgos involucrados, incluidos los casos de fraude con las mismas facturas que se han factorizado varias veces por diferentes agentes de factoraje, han llevado a una disminución en el volumen total, especialmente entre los bancos. El factoraje de los recibos del gobierno por bienes o servicios comprados podría ser un área prometedora, pero el gobierno no reconoce la transferencia de sus facturas a otro acreedor.⁴⁶

La demanda

49. Las MYPE son un importante segmento con acceso limitado al crédito. Representan cerca del 90 por ciento del sector empresarial, y cerca del 35 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Además, contribuyen con más de 800,000 empleos equivalentes al 31.3 por ciento de la fuerza laboral.⁴⁷ Sin embargo, más del 20 por ciento señala que su principal problema está en la falta de capital de trabajo, en proporción similar se señala como problema la falta de rentabilidad del negocio, y un 5% alude a la falta de crédito flexible.⁴⁸

50. Las MYPE podrían mejorar su acceso al crédito si se formalizan e incorporan tecnologías en sus procesos y organización. 56.5 por ciento de las empresas no lleva ningún

⁴³ Estudio sobre la caracterización del mercado de prestación de servicios financieros a las Micro y Pequeñas Empresas (MYPE) en El Salvador, Superintendencia de Competencia, 2017. Disponible en: http://www.sc.gob.sv/uploads/est_26_inf.pdf

⁴⁴ Sistema FEDECACES. <http://www.fedecaces.com/site/lineas-de-credito/>

⁴⁵ Sistema FEDECREDITO. <https://www.fedecredito.com.sv/producto/credito-popular>

⁴⁶ Banco Mundial 2016. FSAP, Inclusión Financiera.

⁴⁷ Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiple (EHPM), 2016.

⁴⁸ Ver Encuesta MYPE de El Salvador 2017. En línea <https://www.conamype.gob.sv/blog/2018/12/20/mas-de-300-mil-micro-pequenas-empresas-y-emprendimientos-registra-ultima-encuesta-de-la-mype/>

control de ingresos y gastos. Del 43.3 por ciento que reportó llevar un control, solo 15.6 por ciento lleva contabilidad formal. En cuanto al registro de IVA, 74.8 por ciento de las empresas no cuentan con registro. Finalmente, 76.1 por ciento de las MYPE no utilizan herramientas como internet para comunicarse con clientes o personas proveedoras.

3.2.5. Pensiones y Seguros

Estado actual

51. Sólo un quinto de los adultos ahorró o cotizó para una pensión en el último año, y casi el 80% de la población indica que no tiene ningún seguro. Dos tercios de la población que cotiza para una pensión lo hace a través de una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP). La falta de dinero y de empleo se citan como las principales razones para no cotizar o ahorrar para una pensión (37.9 por ciento y 17.2 por ciento). Se observa una amplia brecha de género respecto del ahorro o cotizaciones para obtener una pensión;⁴⁹ así como una alta concentración geográfica (32.6 por ciento de la población afiliada al Sistema de Ahorro para Pensiones se encuentra en San Salvador).⁵⁰ Las principales razones aducidas para no tener seguros incluyen su alto costo, percepción de que no son necesarios y la falta de empleo.⁵¹ En general, es a través de las empresas que los salvadoreños tienen acceso a seguros de vida.⁵²

52. No hay regulación que facilite la oferta de micro-seguros, o que facilite la oferta de seguros a través de medios electrónicos. La nueva ley de seguros y de contratos de seguros aún no ha sido aprobada, y se observan también barreras regulatorias particularmente con relación a la estructura de los contratos (demasiado complejos) y requerimientos para que solo se puedan realizar de manera presencial. La digitalización de pagos para estos productos es una oportunidad en la mira de los proveedores de seguros.

La oferta

53. La oferta de seguros o pensiones para poblaciones excluidas o sub-atendidas no responde a sus necesidades. La oferta de productos paramétricos y de micro seguros es escasa. La adquisición de producto para poblaciones de bajos ingresos se concreta mayoritariamente a través de canales de comercialización masiva y banca-seguros (seguros que se venden junto a otros servicios financieros). Se han dado algunas iniciativas en materia de diseño de productos de micro-seguros, especialmente vida y salud, sin embargo, aún no han logrado gran escala. De la misma forma, algunos productos paramétricos catastróficos, comienzan a tener presencia.⁵³

54. La oferta de pensiones para poblaciones de bajos ingresos es casi nula y carece de articulación. La información sobre este tema es escasa, sin embargo, existen programas como

⁴⁹ Ver ENASF, 2016

⁵⁰ Información de la SSF a Marzo de 2019,

https://ssf.gob.sv/descargas/resumen%20previsional/2019/Resumen_Estadistico_Previsional_03_19.pdf

⁵¹ ENASF, 2016.

⁵² Art. 124 Contrato de Seguro de Invalidez y Supervivencia. Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones.

⁵³ El producto paramétrico MiCRO, ofrece a través del BFA protección contra desastres naturales.

<https://www.microrisk.org/es/central-america-es/micro-se-expande-en-el-salvador/>

“Comunidades Solidarias Rurales” que, con el objetivo de contribuir a las condiciones de vida de los ciudadanos, ofrecen intervenciones como la “Pensión Básica Universal”, la cual consiste en un apoyo económico a personas adultas mayores.

La demanda

55. La información sobre la demanda (demanda potencial, necesidades y barreras de acceso) es escasa. Es indispensable contar con información comprensiva del sector y desarrollar productos que se adapten a las necesidades de la población. Por ejemplo, se ha identificado mediante la Encuesta de Remesas Familiares, que el desarrollo de seguros médico para grupo familiar y de vida, son productos demandados por los connacionales que residen en el extranjero.

56. Los principales canales para la adquisición de seguros son presenciales. El 50% de las pólizas de seguros previsionales se comercializan a través de la banca o de manera directa por las compañías de seguros. El resto, son adquiridas por medio de corredores y agentes. En términos de comercialización, internet no es todavía un canal importante, su uso es mayormente para consultas y cotizaciones. Una barrera importante en este sentido es la falta de claridad de la normativa para el uso de la firma electrónica.⁵⁴

3.3. Entorno institucional e infraestructura que favorece la inclusión financiera

57. En esta sección analizaremos el conjunto de regulaciones, instituciones e infraestructura necesarios para contribuir a alcanzar la visión trazada en la PNIF. Estos elementos condicionan la provisión de servicios financieros a los segmentos objetivos de la PNIF porque los encarecen de manera excesiva, los hacen poco atractivos o inviables desde el punto de vista financiero. La identificación de barreras en este ámbito servirá para definir acciones concretas para afrontarlas, y así contribuir a crear un marco más favorable para la inclusión financiera.

3.3.1. Regulaciones transversales relevantes para la inclusión financiera

58. Comprende temas como la protección al consumidor, factores habilitantes para la provisión de servicios digitales, y relevantes para la formalización de las MYPES (no abordados en otras secciones).

a. Protección al Consumidor Financiero

59. La Protección al consumidor en El Salvador ha dado importantes pasos para consolidar un marco de protección comprensivo y mecanismos más efectivos. La NCM-02 (2019) que son las “Normas Técnicas para la Transparencia y Divulgación de la Información de los Servicios Financieros Bancarios” establecen disposiciones en materia de transparencia y trato justo específicas para el consumidor financiero, y aplicables a distintas instituciones financieras. Sin embargo, no son aplicables a todos los proveedores y productos financieros,⁵⁵ ni a los

⁵⁴ Superintendencia de Competencia, <https://www.sc.gob.sv/wp-content/uploads/2017/11/Informe-final-publico-seguros.pdf>

⁵⁵ Las Normas NCM-02 son aplicables, entre otras entidades, a Bancos constituidos en El Salvador, Bancos Cooperativos, y SACs. Estas entidades también son sujetas a la aplicación de las Normas NASF-03 que regulan a los administradores de corresponsales financieros y los corresponsales financieros.

consumidores financieros del sector no regulado, y las actividades de supervisión al respecto son escasas.

60. El marco regulatorio ofrece oportunidades de mejora cuya adopción podría facilitar la inclusión financiera. Por ejemplo, las prácticas abusivas para el cobro de créditos no están homologadas entre los distintos supervisores; y se hace necesaria la revisión de la política que prohíbe el cobro de comisiones sobre los servicios financieros, y en particular, sobre los servicios transaccionales como los retiros.

61. Existen oportunidades de mejora en la coordinación entre la SSF y la Defensoría del Consumidor, dado que el sector financiero es uno de los más denunciados ante la DC, así como para fortalecer el marco regulatorio y las acciones aplicables a las entidades no reguladas. La coordinación interinstitucional entre la SSF y la DC se vuelve prioritaria, no solo para atender a los consumidores en tema de denuncias y asesorías, sino también en el compartir información, a fin de crear y desarrollar mecanismos que brinden información relevante para los consumidores.⁵⁶ Finalmente, hacer llegar más puntos de atención para la resolución de conflictos, a los consumidores, ha sido una prioridad en la estrategia de la Defensoría del Consumidor, que requiere de recursos adicionales.

b. Normas habilitantes para la provisión de servicios financieros digitales

62. Existen áreas de oportunidad en el marco que regula la firma y las transacciones electrónicas para facilitar el desarrollo de productos y servicios financieros digitales. La regulación actual enfoca en el uso de firmas electrónicas certificadas, y no en el uso de firmas electrónicas simples. Reconsiderar un funcionamiento más costo-eficiente de la firma electrónica, lineamientos claros para su uso por la industria y con el poder judicial para confirmar la validez de las transacciones y contratos electrónicos, se hacen necesarios.⁵⁷ Lo mismo se aplica a la validez de estas normas para el cumplimiento de temas de prevención de lavado de dinero y financiamiento de terrorismo.

63. No se permite el almacenamiento de información en la nube,⁵⁸ no existe un marco de protección de datos y la regulación en relación con el manejo y seguridad de las transacciones a través de canales electrónicos es fragmentada. En El Salvador la utilización de la nube para la prestación de servicios financieros se encuentra en discusión y evaluación. Además, las normas para la protección de datos y las que regulan la utilización de canales electrónicos son dispersas, y discriminan por producto o actores, lo que puede entrar en conflicto con una mayor eficiencia y la tendencia a la digitalización de servicios financieros.

c. Formalización de las MYPE y profesionales independientes

64. El alto nivel de informalidad de las micro y pequeñas empresas y de los profesionales independientes es un factor que contribuye a la falta de acceso a financiamiento. Medidas en torno a la simplificación de los trámites administrativos para el registro de las MYPES, unificación de estos (actualmente tanto el CNR como el MINEC tienen acciones al respecto), y la reforma del

⁵⁶ En cuanto a las instituciones no reguladas, sería útil reforzar el marco regulatorio y las actividades de supervisión sobre las mismas.

⁵⁷ World Bank 2016b. FSAP Inclusión Financiera.

⁵⁸ BBVA 2018.

régimen tributario, contribuirían a la mayor formalización de las MYPES y profesionales independientes.

3.3.2. Temas institucionales relevantes para favorecer a la inclusión financiera

a. Capacidad del regulador y supervisor

65. Se vienen discutiendo reformas para mejorar la supervisión del sector cooperativo y micro-financiero en el país, que deben ser acompañadas de mejoras en la capacidad del Supervisor. El mismo razonamiento aplica para la expansión de servicios financieros digitales. La falta de avances en las reformas al sector cooperativo indica la necesidad de mayor colaboración y alinear acciones entre el BCR y SSF, a la par de un mayor diálogo con el sector privado.

b. Coordinación Interinstitucional

66. Existen diferentes autoridades a cargo de la regulación y supervisión de las instituciones financieras, que hacen necesarios esfuerzos institucionalizados de cooperación y coordinación para hacer más eficientes las labores de cada entidad involucrada. Ver cuadro 4 con las áreas dónde esta coordinación se hace prioritaria

Cuadro 4: Áreas prioritarias para la coordinación interinstitucional

- Cooperación más estrecha entre el BCR y la SSF en temas de autorización y supervisión de las operaciones de los Operadores de Sistemas de Pago (por ejemplo, la ACH).
- Acuerdos de cooperación entre el BCR, la SSF, la Defensoría del Consumidor y la Superintendencia de Competencia para asegurar la eficiencia del sistema de pagos y el acceso y uso de cuentas transaccionales.
- El BCR, la SSF, la Defensoría del Consumidor, SIGET y la CNR con relación al funcionamiento y supervisión efectiva de agencias de información crediticia.
- La coordinación entre el BCR, la SSF y la UIF es necesaria para facilitar un enfoque basado en el riesgo de las normas y acciones de supervisión para prevenir el lavado de dinero / financiamiento al terrorismo (PLD/FT).
- Mayor coordinación con otras entidades de gobierno como el Ministerio de Economía o el de Medioambiente para acceder a información relevante para entender las necesidades de financiamiento o potencialidad de financiación a segmentos como cadenas productivas o sector agrícola.

c. Otros factores institucionales

67. La coordinación de políticas y estrategias por parte de los distintos bancos públicos y otras entidades no tiene un mecanismo institucionalizado, y el rol de la banca pública como primer piso se sobrepone con las actividades de las instituciones financieras del sector privado. El diseño de mecanismos de garantías para determinados tipos de créditos alineados con los segmentos prioritarios de la PNIF, a la par de una mayor coordinación con las instituciones financieras del sector privado en las actividades de financiamiento a segmentos prioritarios, favorece la utilización más eficiente de los recursos.

68. La inseguridad es un factor determinante y un riesgo para incluir en la ecuación al pensar en un sistema financiero más incluyente. Los altos niveles de criminalidad y violencia

son una preocupación fundamental al iniciar un negocio y reducen el atractivo y viabilidad económica. La Superintendencia de Competencia (2017) propone fortalecer los esfuerzos y coordinación interinstitucionales en temas de seguridad pública, para combatir las extorsiones a las MYPE, entre la Policía Nacional, Ministerio de Economía, CONAMYPE y Ministerio de Seguridad Pública.⁵⁹

3.3.3. Temas de infraestructura relevantes para favorecer a la inclusión financiera

a. *Infraestructura del sistema financiero*

- Sistema de Pagos Minoristas

69. El Salvador cuenta con dos Sistemas de Pagos Minoristas que presentan algunas barreras en aras a facilitar un mayor acceso y uso de servicios financieros. El BCR se encuentra fortaleciendo el Sistema de Pagos Masivos, elaborando la normativa y casos de uso, lo que permitirá la participación de bancos, bancos cooperativos, SAC y el Ministerio de Hacienda. Otras barreras son la falta de interoperabilidad entre los distintos sistemas, la falta de una política de vigilancia del sistema de pagos, la falta de incentivos para migrar los pagos con cheques a pagos electrónicos a través de ACH y la falta de implementación de mecanismos de débito directo. Finalmente, la falta de interoperabilidad entre las redes de tarjetas y POS de las diferentes empresas en el mercado actúa en detrimento de una mayor eficiencia en la provisión de servicios y eleva los costos de las operaciones.

- Agencias de Información de Datos y Central de Riesgo

70. Las Agencias de Información de Datos y la Central de Riesgos de la SSF presentan información segmentada sobre el mercado salvadoreño. La normativa vigente no permite a la SSF compartir la información con intermediarios no regulados, generando graves problemas de asimetrías de información. La falta de información completa, y su estado actual segmentado, encarece o imposibilita la oferta crediticia para algunos segmentos, como las MYPES⁶⁰, y distorsiona la competencia en el mercado por las asimetrías de información. Otros aspectos que afectan el correcto funcionamiento de las Agencias de Información de Datos y de la Central de Riesgos incluye la ausencia de regulación clara con relación a la protección al consumidor y la ausencia de mecanismos para permitir a migrantes tener un registro crediticio.⁶¹

- Registro de garantías mobiliarias

71. Mayor coordinación y colaboración entre el CNR, el CNIEF y las instituciones financieras son necesarias para continuar facilitando el acceso al crédito. Los bancos hacen uso de estos mecanismos, pero hay poca utilización por parte de instituciones no bancarias. La industria encuentra que el proceso de registro de garantías mobiliarias y su mantenimiento genera desincentivos y encarece el proceso de evaluación a lo largo de la vida del crédito. Se sugiere

⁵⁹ Banco Mundial 2016. FSAP Inclusión Financiera.

⁶⁰ Un análisis realizado por la Superintendencia de Competencia (2017) identifica como limitante para el otorgamiento de crédito a las MYPES los problemas de asimetrías de información.

⁶¹ Banco Mundial, 2016. FSAP Infraestructura.

también la disminución de aranceles para la inscripción de las garantías de créditos dirigidos a las MYPE, que actualmente representa un costo particularmente alto para este tipo de empresas.⁶²

b. Infraestructura de ID

72. Subsisten algunos problemas para la identificación de los consumidores de manera simple y económica. Existen problemas de homonimia que dificultan la correcta identificación de potenciales clientes.⁶³ El mayor reto en este ámbito sería facilitar la conexión de esta información con los mecanismos para verificar la identidad de los clientes por parte de las instituciones financieras, de manera que se reduzcan sus costos de cumplimiento.

73. El tema de identidad incluye a personas jurídicas, y en este ámbito existen grandes desafíos por los altos niveles de informalidad de las PYMES. El CNR gestiona el Registro de Comercios en el que se registran empresas, y se almacena cierto tipo de información como balances contables y mandatos mercantiles. Para favorecer a la inclusión financiera sería necesaria una mayor simplificación de los trámites para el registro de las empresas y la articulación de iniciativas a este respecto. La conexión directa de estos sistemas con los de las instituciones financieras sería algo favorable.

c. Infraestructura en temas de conectividad

Comprende temas de la red de telecomunicaciones, accesibilidad a teléfonos móviles o aparatos electrónicos que permitan el acceso a servicios financieros digitales y el nivel de acceso y uso a internet.

-Red de Telecomunicaciones y red de Internet

74. El acceso y uso de esta red de Telecomunicaciones o Internet parecería indicar que existe una cantidad considerable de usuarios con limitaciones en el acceso. El Salvador cuenta con más de 9.6 millones de líneas móviles en operación, cuyo 90% es bajo la modalidad de prepago. Ello implica un acceso limitado y costoso tanto a la red de telecomunicaciones, como al uso de internet. El 81.75% del territorio de El Salvador tiene acceso a red celular móvil (datos al 2016), pero la red de calidad 3G sólo llega al 61% de la población. Otras variables a considerar incluyen la calidad de la red y de la atención por parte de las empresas de telecomunicaciones. La cobertura de internet es aún incipiente pues no cubre ni al 20% de la población económicamente activa, lo que debe ser tomado en cuenta en las estrategias de expansión de productos digitales.⁶⁴

i. Educación Financiera

75. La educación financiera ha sido identificada como un factor importante a considerar en El Salvador para la expansión de la inclusión financiera. El 43 por ciento de la población no lleva registro de sus gastos ni de los ingresos que recibe y solo 14 por ciento lleva control de sus finanzas. Según el informe de la Encuesta Global de Standard & Poors sobre educación

⁶² Superintendencia de Competencia 2017.

⁶³ Banco Mundial, 2016. FSAP Infraestructura.

⁶⁴ Este porcentaje es un cálculo estimado. Corresponde a los 500,000 abonados a red inalámbrica como proporción de los 3 millones de personas que están en la PEA. Ver <https://www.elsalvador.com/noticias/negocios/cuantas-personas-trabajan-en-el-salvador/468545/2018/>

financiera (*S&P Global FinLit Survey*), solo 21 por ciento de los adultos salvadoreños tenían una educación financiera en 2014.⁶⁵

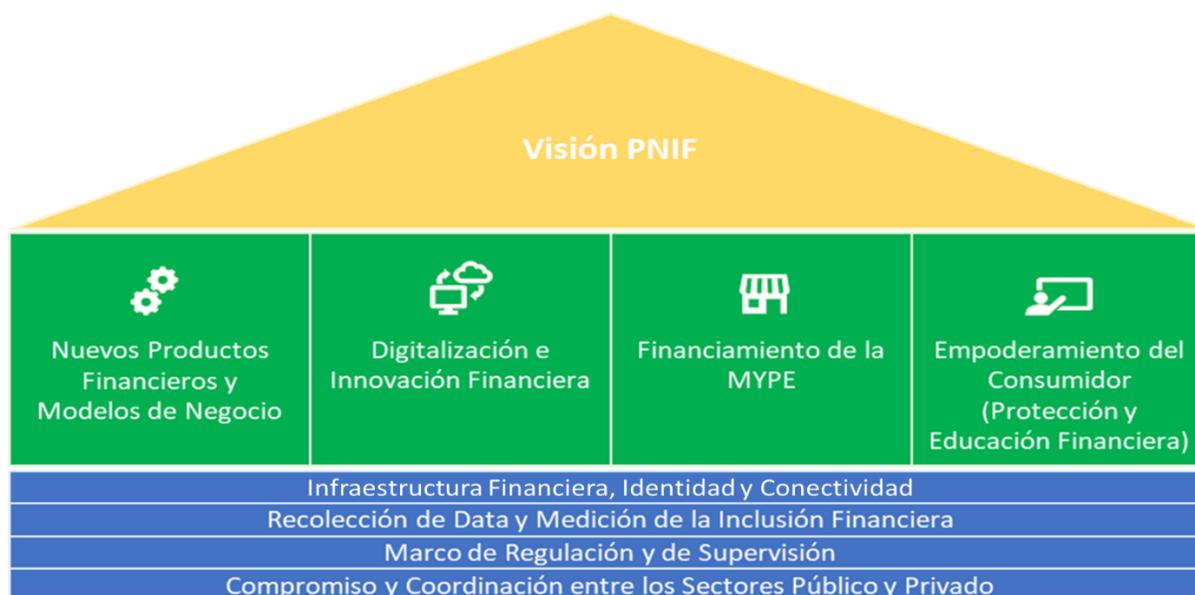
76. Diversos esfuerzos dedicados a mejorar las capacidades financieras de la población se llevan a cabo en el país desde el 2008. El programa de Educación Financiera, activo desde 2008, la Encuesta Nacional de Capacidades Financieras 2016 y el Mapeo de Iniciativas de Educación Financiera 2018 forman parte de este grupo de esfuerzos. Dado que la PNIF identifica como uno de los principales desafíos lograr un mayor empoderamiento del consumidor, el desarrollo paralelo de una Estrategia de Educación Financiera formará parte del conjunto de medidas para avanzar en Inclusión Financiera, y se desarrollará de manera autónoma pero coordinada con la PNIF.

4. Prioridades, Objetivos Estratégicos y Metas

4.1. Áreas de Política Prioritarias, Objetivos Estratégicos y Metas

77. En respuesta a los desafíos y oportunidades identificadas para profundizar la inclusión financiera en El Salvador, se han definido cuatro áreas de política prioritarias y cuatro áreas de trabajo transversales que constituyen los cimientos para los avances en las áreas de política determinadas. Estas áreas de política y áreas de trabajo transversales, servirán para guiar los esfuerzos, estructurar el trabajo y evaluar la implementación de las acciones definidas para alcanzar la “visión” de la Política Nacional de Inclusión Financiera. Tanto los temas transversales como las áreas de Política comprenden distintos objetivos estratégicos y metas, los cuales se incluyen dentro del Marco de Monitoreo y Evaluación.

Figura 6. Áreas de Política PNIF



⁶⁵ En países semejantes, los niveles se observan más altos, tal es el caso de Costa Rica (35 por ciento), República Dominicana (35 por ciento), Guatemala (26 por ciento), mientras que en Honduras y en Nicaragua estos alcanzaron 23 y 20 por ciento respectivamente.

78. Las cuatro áreas de trabajo transversales tienen como objetivo el desarrollo de un entorno favorable para la inclusión financiera. Actúan como los cimientos de una casa, pues proveen de un marco sólido para la implementación de las áreas de política. Comprenden medidas en relación a los siguientes temas (i) compromiso y coordinación entre el sector público y privado, (ii) marco de regulación y supervisión, (iii) recolección de datos y medición de la inclusión financiera, e (iv) infraestructura, identidad y conectividad. En la Tabla 3 describimos de manera detallada los objetivos y temas a cubrir en cada una de estas áreas transversales.

Tabla 3: Contenido y objetivos de las áreas transversales

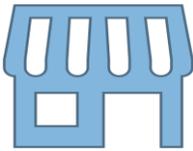
	<p>Compromiso y coordinación público privado</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementar o mejorar mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional entre instituciones del sector público • Promover la coordinación entre los sectores público y privado.
	<p>Marco de Regulación y Supervisión</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el marco regulatorio y de supervisión para la expansión de servicios financieros digitales • Mejorar la regulación y fortalecer la capacidad de regulación y de supervisión en otros temas relevantes para la inclusión financiera
	<p>Recolección de datos y medición de la Inclusión Financiera</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el alcance y la calidad de la infraestructura de datos de inclusión financiera • Fortalecer la coordinación interinstitucional para la recolección y disseminación de datos de inclusión financiera • Ampliar la información disponible sobre el mercado Fintech
	<p>Infraestructura, Identidad y Conectividad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el acceso y uso de los sistemas de pago minoristas • Mejorar y ampliar el acceso a la información crediticia • Mejorar el acceso y uso del registro de garantías móviles • Asegurar el acceso y uso efectivo y no discriminatorio de las redes de telecomunicaciones por parte de las empresas del sistema financiero • Facilitar la utilización de la identidad digital para la apertura remota de cuentas

79. Las cuatro áreas de política prioritarias comprenden los temas elegidos como fundamentales para avanzar en inclusión financiera en El Salvador. La elección de estas cuatro áreas de política parte del análisis y priorización de las necesidades de El Salvador para alcanzar la inclusión financiera, considerando además el entorno institucional y la actual división de responsabilidades entre los diferentes miembros del GATIF.

80. Las tres primeras áreas prioritarias hacen referencia a un conjunto de productos y servicios financieros, desde diferentes ópticas; el área restante se concentra en el tema de empoderamiento del consumidor. La primera se enfoca en productos típicos vinculados a expandir el acceso y uso de servicios financieros, supervisados por la SSF, como cuentas de ahorro con requisitos simplificados o dinero electrónico, pero puede comprender acciones vinculadas a la

expansión de otros productos necesarios para los segmentos objetivos de la política, como seguros o pensiones. La segunda área se concentra en promover la digitalización de servicios financieros a través del impulso del entorno Fintech, pagos gubernamentales, y otros temas que no estén sujetos de supervisión y regulación. La tercera área se concentra en un segmento, el de las PYMES, y por tanto cubre todos los productos y servicios financieros necesarios. Finalmente, la cuarta área de política se enfoca en los mecanismos para proteger y empoderar al consumidor. En la Tabla 4 se presentan, de manera resumida, los objetivos y el marco de cobertura de cada una de estas áreas de política.

Tabla 4: Contenido y objetivos de las áreas de política prioritarias

	<p>Nuevos Productos Financieros y Modelos de Negocio</p> <ul style="list-style-type: none">• Facilitar y ampliar el acceso a la provisión de servicios financieros vía agentes, corresponsales financieros, etc.• Incrementar el uso y ampliar la oferta de productos y servicios financieros adecuados y costo-eficientes hacia segmentos prioritarios
	<p>Digitalización e Innovación Financiera</p> <ul style="list-style-type: none">• Fomentar un ecosistema digital y las innovaciones financieras• Desarrollar aspectos del marco regulatorio, normativo y de supervisión que permita la incorporación de innovaciones financieras y nuevos modelos de negocio
	<p>Financiamiento de la Mype</p> <ul style="list-style-type: none">• Crear un entorno más favorable para el financiamiento MYPE• Ampliar la oferta de productos financieros para la MYPE
	<p>Empoderamiento del consumidor (Protección y Educación Financiera)</p> <ul style="list-style-type: none">• Mejorar el marco de regulación y supervisión para la Protección al Consumidor financiero• Generar mayor conciencia y fomentar el uso de los mecanismos existentes para la resolución de conflictos entre instituciones financieras y consumidores• Desarrollar y fortalecer las capacidades financieras entre los segmentos de la población prioritarios de la PNIF

5. Plan de Acción

81. El Plan de Acción consiste en un conjunto de actividades concretas y priorizadas a ser desarrolladas dentro del periodo de implementación de la PNIF. Las acciones determinadas en el Plan de Acción serán formuladas en respuesta a las oportunidades y a los desafíos para avanzar con la Inclusión Financiera, identificados en esta política. Las acciones serán priorizadas y secuenciadas en consulta con las entidades miembros del GATIF y otros actores de los sectores público y privado. Además, estarán alineadas con las áreas transversales, y áreas de política prioritarias.

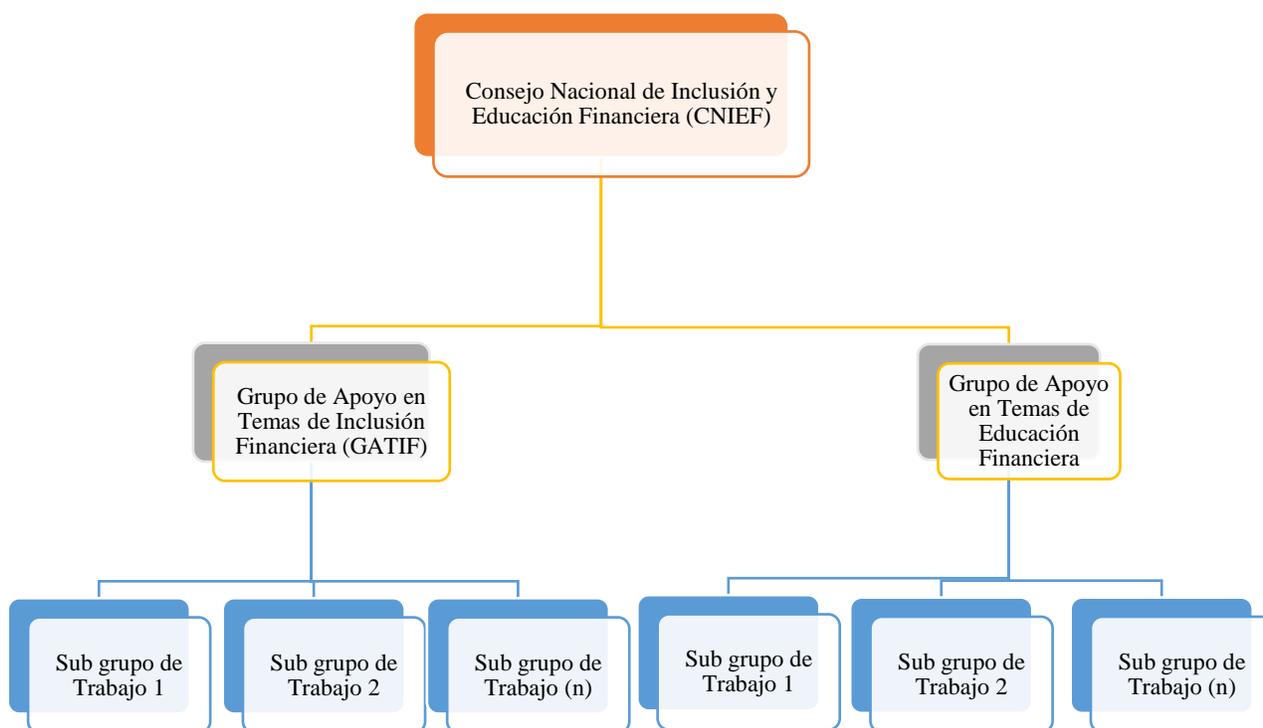
82. El plan de acción identifica a las entidades implementadoras principales y secundarias y determina los plazos para llevar a cabo las medidas propuestas. En algunos casos, se señalan precondiciones que deberán cumplirse para llevar a cabo una acción determinada. Las entidades implementadoras “principales” serán las responsables de liderar la ejecución de las actividades contempladas para la implementación de la Política, mientras que las entidades implementadoras “secundarias”, de ser el caso, junto con los Subgrupos de Trabajo, contribuyen a la implementación de dichas acciones.

83. El Plan de Acción se crea a iniciativa del GATIF, en coordinación y consulta con el sector público y privado, y debe ser aprobado por el Consejo Nacional de Inclusión y Educación Financiera. El Plan de Acción tiene una duración aproximada de 4 años. Durante su implementación pueden hacerse necesarios ajustes sobre las acciones, plazos, o entidades responsables inicialmente asignadas. Por ellos, anualmente, el Consejo Nacional de Inclusión y Educación Financiera evaluará el cumplimiento de las metas trazadas en el plan de acción y formulará los ajustes que sean necesarios sobre esta hoja de ruta.

6. Mecanismo de Coordinación e Implementación

84. El Decreto Ejecutivo N° 28 del año 2019 crea un órgano multisectorial “Consejo Nacional de Inclusión y Educación Financiera”, encargado de la definición, coordinación y monitoreo de la ejecución de acciones que promuevan la inclusión y educación financiera en el país. La figura a implementar consta de cuatro instancias decisorias y de gestión: (i) el Consejo Nacional de Inclusión y Educación Financiera, (ii) el Grupo de Apoyo en Temas de Inclusión Financiera (GATIF), (iii) el Grupo de Apoyo en temas de Educación Financiera, y (iv) los Subgrupos de Trabajo.

Figura 7. Mecanismo de Coordinación e Implementación PNIF – El Salvador



Nota: La existencia o cantidad de sub grupos de trabajo aún no ha sido definida. El Decreto Ejecutivo N° 28 año 2019 únicamente contempla su potencial existencia.

85. El Consejo Nacional de Inclusión y Educación Financiera es la instancia de más alto nivel, conformada por titulares o funcionarios delegados de las siguientes instituciones: (i) Banco Central de Reserva de El Salvador, (ii) Superintendencia del Sistema Financiero, (iii) Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, (iv) el Ministerio de Economía, (v) el Banco de Desarrollo de la República de El Salvador, (vi) la Defensoría del Consumidor, (vii) la Comisión Nacional de

la Micro y Pequeña Empresa, (viii) el Instituto de Garantía de Depósitos, y (ix) el Banco de Fomento Agropecuario.⁶⁶

86. Las competencias y atribuciones de cada uno de estos órganos, su conformación, así como la participación del sector privado en las mismas se detalla en el Decreto Ejecutivo N° 28 del año 2019. A través del Convenio Interinstitucional suscrito el 10 de diciembre de 2019, se establecen las disposiciones específicas para facilitar la operatividad del Consejo Nacional de Inclusión y Educación Financiera y sus distintos niveles de gobierno.

87. Para poder instrumentar y dar seguimiento a las acciones definidas en el marco de la PNIF resulta de suma importancia que cada una de las instituciones miembros de este órgano multisectorial, asignen de manera formal, recursos específicos para estos fines. Las entidades a cargo de cada una de las actividades trazadas en el plan de acción deberán determinar los recursos humanos y financieros necesarios para cumplir con las actividades trazadas en el plan de acción, y de ser el caso, gestionar su inclusión en el correspondiente presupuesto.

7. Mecanismo de Monitoreo y Evaluación

88. El componente de Monitoreo y Evaluación (MyE) de la PNIF permite medir el progreso en relación con las metas y objetivos establecidos, e identificar los posibles obstáculos para alcanzar dichas metas. El liderazgo en la ejecución de las acciones de MyE está a cargo del BCR (responsable de coordinar al GATIF y al Grupo de Apoyo en Temas de Educación Financiera), en coordinación estrecha con cada uno de sus miembros. La ejecución de las acciones de MyE requieren ser realizadas en consulta sistemática con todos los actores relevantes, incluyendo a las instituciones gubernamentales, el sector privado y otros participantes con el fin de asegurar la aceptación y el compromiso de cumplimiento de cada una de las acciones y metas.

89. El mecanismo de MyE de la PNIF está integrado por cuatro elementos: (i) Infraestructura de Datos, (ii) Marco de Resultados, (iii) Sistema de monitoreo del plan de acción, y (iv) Evaluaciones sobre la eficiencia, efectividad e impacto de las acciones definidas en la PNIF.

7.1. Infraestructura de Datos

90. Contar con información cuantitativa y cualitativa sobre los servicios financieros, tanto desde la perspectiva de la oferta como de la demanda, es esencial para poder implementar de manera seria un mecanismo de MyE. Las principales fuentes identificadas para trazar la línea de base y determinar el horizonte de actuación incluyen fuentes de información internacional como el Global Findex del Banco Mundial y la Encuesta de Acceso Financiero del FMI, o fuentes de información nacional como las bases de datos del BCR y la SSF. Estas cuatro fuentes de información completan el marco de resultados presentado en el documento de Plan de Acción de la Política Nacional de Inclusión Financiera. Existen fuentes de información local de reciente creación, que avalan la importancia y proveen de información granular con relación a la demanda

⁶⁶ Por medio de Convenio Marco Interinstitucional sobre Inclusión y Educación Financiera, se adhirió al Banco Hipotecario dentro de este Consejo, el cual fue suscrito el 10 de diciembre de 2019.

de servicios financieros y capacidades financieras, sin embargo, la periodicidad de su recolección limita la posibilidad de utilización. (ver cuadro 5).

Cuadro 5: Encuestas de demanda en temas de Inclusión Financiera en El Salvador

En 2016, como parte del “Proyecto de Inclusión Financiera de El Salvador” apoyado por AFI y en coordinación con el BCR, se llevaron a cabo dos encuestas nacionales en temas de inclusión financiera incluyendo i) la primera “Encuesta Nacional de Acceso a los Servicios Financieros” de El Salvador, la cual proporciona información por el lado de la demanda sobre el nivel de acceso y uso de servicios financieros en el país por parte de la población adulta, y ii) la “Encuesta Nacional de Capacidades Financieras” realizada en el mismo año.

Los resultados de estas encuestas normalmente son el punto de partida para el diseño de políticas públicas y el monitoreo periódico de indicadores clave. Sin embargo, debido a que la actualización de estas encuestas y subsecuentes ediciones está planificada con una periodicidad de 5 años, resulta difícil su utilización como parte del plan de MyE. No obstante, es importante considerar estos resultados de manera complementaria, condicionado a su disponibilidad.

Fuente: BCR 2016, Banco Central de Reserva de El Salvador da a conocer resultados de encuesta Nacional de Acceso a servicios Financieros (en línea). BCR 2018, Reporte de Resultados. Encuesta Nacional de Acceso a Servicios Financieros.

91. Subsiste la necesidad de mejorar la información disponible en relación a acceso y uso de servicios financieros por parte de la MYPE, productos y servicios financieros digitales, puntos de acceso, información sobre el sector de cooperativas (particularmente las no reguladas) e información sobre la calidad de los productos financieros. Diferentes factores pueden limitar la utilización de información existente como son la periodicidad de su recolección, sus atributos (información incompleta, que no cubra aspectos de acceso, uso y calidad), replicabilidad de los ejercicios de recolección de información, entre otros. Por ello, una de las áreas transversales se enfoca en las oportunidades y brechas identificadas en el tema de datos, y se determinan un conjunto de acciones para atenderlas. La Tabla 5 presenta de manera detallada el conjunto de acciones a implementar.

Tabla 5: Acciones pendientes con relación a la infraestructura de datos

Objetivo General	Acciones específicas
Mejorar el alcance y la calidad de la infraestructura de datos de inclusión financiera	<ul style="list-style-type: none"> - Dar continuidad de la ENASF - Recolectar datos sobre segmentos Prioritarios - Recolectar datos sobre pagos y conectividad útiles para la expansión de servicios financieros digitales - Recolectar datos sobre capacidades financieras
Fortalecer la coordinación interinstitucional para la recolección y disseminación de datos de inclusión financiera	- Datos cuantitativos y cualitativos sobre inclusión financiera y plan de difusión.
Ampliar la información disponible sobre el mercado Fintech	- Registro de Fintech.

92. El mecanismo de MyE de la PNIF considera las distintas fuentes de información disponibles y permite cierta flexibilidad para incorporar nuevas fuentes de información, indicadores y metas. Como parte importante de las acciones definidas para la implementación de la PNIF (Plan de Acción y Marco de Resultados) se consideran esfuerzos para ampliar la cobertura de temas relevantes para la inclusión financiera y de manera desagregada que permita generar nuevos indicadores, definir líneas base y metas. El GATIF estará a cargo de actualizar periódicamente la lista de indicadores de inclusión financiera disponibles, de integrar nuevas fuentes de información y complementar la información actual con datos más precisos una vez estén disponible.

7.2. Marco de Resultados

93. La verificación del cumplimiento de las acciones y metas de la PNIF se realiza a través del instrumento denominado “Marco de Resultados” Este instrumento vincula las áreas de política prioritarias con objetivos y metas a alcanzar en un plazo determinado, a través de indicadores clave de inclusión financiera en las dimensiones de acceso, uso y calidad, con el propósito de poder medir el progreso hacia los mismos.

94. El Marco de Resultados incluye indicadores basados en la experiencia internacional, entre los que se encuentran los indicadores de inclusión financiera del Grupo del G20 y de la AFI. Las líneas base de cada uno de los indicadores se sustentan en la información disponible. En los casos que no se cuenta aún con información, la línea base será determinada una vez que la información esté disponible y deberá actualizarse en este Marco de Resultados. Las metas definidas toman en cuenta el contexto nacional e internacional, así como el potencial del país para alcanzarlas.

7.3. Sistema de Seguimiento al Plan de Acción

95. El Sistema de Seguimiento es la herramienta para estructurar las evaluaciones del cumplimiento de las metas y acciones trazadas en el Plan de Acción. Tiene como finalidad evaluar el grado de cumplimiento de las acciones definidas en el Plan de Acción dentro de los plazos establecidos para su implementación. La entidad implementadora “principal” que se defina en el Plan de Acción será responsable de monitorear y reportar de manera regular y periódica (semestralmente) al GATIF sobre el progreso logrado respecto del cumplimiento de las acciones, así como posibles problemas o retos que puedan impedir la consecución de los objetivos propuestos. El GATIF estará a cargo de reunir y procesar esta información en un reporte semestral para presentarlo ante el Consejo Nacional de Inclusión y Educación Financiera. Estos reportes deberán permitir la oportuna aplicación de medidas, facilitando la toma de decisiones de política en cuanto a las acciones y el rumbo a seguir durante el periodo de implementación de la Política.

7.4. Evaluaciones de soporte sobre acciones de la PNIF

La evaluación del impacto de las acciones definidas en el Plan de Acción permitirá obtener parámetros sobre la efectividad y de la eficiencia en el proceso de implementación de las acciones y el cumplimiento de los objetivos de la PNIF. Una parte importante del Sistema de

MyE son las evaluaciones de resultados a desarrollar bajo el Plan de Acción. Esto permitirá identificar aquellas que han funcionado satisfactoriamente; reformular aquellos aspectos de la política que muestre deficiencias; obtener un resultado medible de cómo los recursos invertidos generan los objetivos deseados; y, finalmente, obtener un parámetro de la expectativa sobre el mejoramiento de la calidad de vida o condiciones de las personas y de las empresas en El Salvador en línea con la visión de esta Política. Como parte de sus funciones, el GATIF, a través del Banco Central de Reserva de El Salvador estará a cargo de realizar las evaluaciones correspondientes, basadas en los reportes semestrales a ser preparados y con ayuda de los Subgrupos de Trabajo. Se prevé que estas evaluaciones se realicen de manera anual.

8. Riesgos y Medidas de Mitigación

96. La implementación de esta política y la continuidad de sus acciones definidas podrían enfrentar diversos tipos de riesgos, producto del entorno y otros desafíos relacionados con la coordinación de múltiples actores involucrados a través del tiempo. Considerando lo anterior y, con los fines de poder brindar dirección a los múltiples actores involucrados para minimizar los riesgos, se han identificado los siguientes potenciales riesgos y medidas de respuesta para mitigarlos:

Riesgo	Nivel de Riesgo	Medidas de Respuesta
1) Adopción y compromiso continuo con la visión, objetivos y metas de esta Política por parte de todos los actores involucrados	Alto	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La presente Política ha sido diseñada en consulta con diversos actores de los sectores público y privado y refleja las áreas de política prioritarias considerando un desarrollo gradual de las mismas ▪ La comunicación con los diversos actores involucrados y su participación continua a través de mesas de trabajo permitirán identificar y atender obstáculos de manera oportuna ▪ Publicación periódica de resultados y realización de eventos para divulgación de logros y avances de la Política ▪ Realización de talleres, reuniones y seminarios con comercios, empresas de telecomunicaciones, etc. para comprender necesidades
2) Limitación de recursos disponibles	Alto	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se han establecido acciones priorizadas de manera consultiva y considerando los recursos humanos, técnicos, de información, tecnológicos y financieros tanto disponibles como proyectados.
3) Consideraciones de liderazgo	Medio	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se ha enfatizado la importancia de la participación coordinada de cada uno de los actores involucrados para el éxito de la Política. Se ha identificado como parte de los problemas a superar la necesidad de una mayor coordinación interinstitucional, diseñándose acciones concretas para solucionar estas limitaciones. Cada acción considera los mandatos y grado de responsabilidad de cada institución.

Riesgo	Nivel de Riesgo	Medidas de Respuesta
4) Demoras en los procesos de reforma legal y regulatorias	Medio	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El Consejo Nacional de Inclusión y Educación Financiera, establecido como instancia de coordinación y como parte del Mecanismo de Coordinación y Monitoreo de esta Política, tiene entre sus funciones, el propiciar cambios necesarios para el desarrollo de un sistema financiero inclusivo, de conformidad con los análisis que se realicen en la materia.
5) Deterioro de los indicadores macroeconómicos y financieros	Medio	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La implementación de esta Política se hará a la par de diversas estrategias y reformas en torno a la dinamización de la economía, y la estabilidad del propio sistema financiero. ▪ Esfuerzos realizados con anterioridad, han contribuido favorablemente a la mejora de los indicadores de liquidez y respecto a las fuentes de fondeo locales.

ANEXO 1. Tabla de Productos y Servicios Financieros disponibles en El Salvador

Producto / Servicio financiero	Bancos Públicos y Privados	BANDESAL (Primer y Segundo piso)	Bancos Cooperativos y SAC	Cooperativas no reguladas	ONGs y cajas de crédito	Empresas de factoraje	Sociedades proveedoras de Dinero Electrónico
Pagos	X		X	X			X
Tarjeta de débito	X		X	X			
Tarjeta prepagada							
Dinero Electrónico	X		X				X
Ahorro/Depósito							
Cuenta Simplificada	X		X				
Cuenta de Ahorro	X		X	X			
Depósito de Ahorro a plazo	X		X	X			
Crédito							
Micro-crédito	X	X	X	X	X		
Préstamos a micro-empresas	X	X	X	X	X		
Préstamos a empresas pequeñas	X	X	X	X	X		
Préstamos a empresas medianas	X	X	X	X	X		
Crédito hipotecario	X		X				
Líneas de crédito	X	X	X				
Tarjetas de crédito	X		X				
Otros productos y servicios							
Arrendamiento	X		X				
Factoraje						X	
Corresponsales Financieros o Agentes	X		X				X
G2P							
Apoyos gubernamentales (Entrega de Subsidios)	X		X				X
Seguros							
Seguro de vida	X		X				
Seguro médico	X		X				
Otros seguros	X		X				

Fuente: Elaboración propia con información pública disponible.